

ممنوعیت کاربرد یا تهدید توسل به زور^۱

فریده محمدعلی پور

چکیده

پیش از جنگ جهانی اول هیچ محدودیتی در توسل به زور در عرصه بین‌المللی وجود نداشت و ترتیبات ناقصی هم که پس از آن برای محدود کردن جنگ مقرر شد نتوانست از وقوع دومین جنگ جهانی با فاصله‌ای کوتاه جلوگیری کند. از این رو در مهم‌ترین سند حقوقی بین‌المللی پس از پایان جنگ جهانی دوم، یعنی منشور ملل متحد، نظام امنیت دستجمعی تعبیه شد و اقتدار کاربرد قهرآمیز زور در اختیار شورای امنیت سازمان ملل متحد قرار گرفت.

شورای امنیت سازمان ملل در ایفای وظیفه خود - حفظ صلح و امنیت بین‌المللی - از نیروهای چند ملیتی، عملیات حفظ صلح و استفاده از سازمان‌های منطقه‌ای بهره برده است و دولت‌ها نیز برای عمل به تعهدات خود براساس منشور ملل متحد، با تفاسیر متفاوت دامنه

۱. این مقاله براساس گزارش کارشناسی خانم فریده محمدعلی پور و با نظارت علمی آقای دکتر جمشید ممتاز در دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس تنظیم شده که پیش از این مستقلاً با شماره ۶۵۴۵ در مرداد ۱۳۸۱ انتشار یافته است.

منع توسل به زور را افزایش یا کاهش داده‌اند. بدین لحاظ گرچه نظام امنیت دستجمعی منشور ملل متحد توانسته است از وقوع جنگ جهانی دیگری جلوگیری کند ولی در برقراری صلح و حفظ امنیت بین‌المللی با دشواری‌های بسیار مواجه شده است.

مقدمه

طی قرون متمادی دولت‌ها برای پیگیری منافع خود، توسل به جنگ را ابزاری کارآمد تلقی می‌کردند که گاه تحت لوای جنگ عادلانه^۱ توجیه می‌شد. در واقع قبل از وقوع اولین جنگ جهانی هیچ محدودیتی برای توسل به زور وجود نداشت ولی در فاصله‌ای کوتاه دومین جنگ جهانی رخ داد و ناکافی بودن ترتیبات پیش‌بینی شده در میثاق جامعه ملل آشکار شد.

صدمات و تلفات گسترده دو جنگ جهانی موجب شد تا در مهم‌ترین سند حقوقی بین‌المللی برای دنیای پس از جنگ، یعنی منشور ملل متحد، نظام امنیت دستجمعی تعبیه و با اعطای اقتدار کاربرد قوه قهریه به شورای امنیت، استفاده از زور یا تهدید به آن ممنوع شود. اعضای سازمان ملل متحد تنها در دفاع از خود (ماده ۵۱) یا تحت لوای ترتیبات یا مؤسسات منطقه‌ای در راستای عملیات اجرایی شورای امنیت (بند یک ماده ۵۳) مجاز به کاربرد قوه قهریه هستند. البته این حقوق با تفاسیر متفاوتی مواجه شده است و عملکرد کشورها رویه‌های متناقضی را نشان می‌دهد.

در این گزارش، پس از بررسی تاریخی موضوع به اصل ممنوعیت کاربرد زور یا تهدید توسل به زور براساس منشور ملل متحد پرداخته می‌شود و با ذکر تفاسیر مختلف دولت‌ها از این اصل، در مورد رویه‌های متفاوت دولت‌ها بحث می‌شود. همچنین اختیارات شورای امنیت در مورد کاربرد قوه قهریه، استفاده از نیروهای چندملیتی، عملیات حفظ صلح و سازمان‌های منطقه‌ای بررسی می‌شود.

1. just war

بررسی تاریخی

از لحاظ تاریخی، برای قرون متمادی دولت‌ها حق داشتند اختلافات خود را با توسل به زور حل و فصل کنند. از قرن چهارم میلادی نظریه جنگ عادلانه مطرح شد و شرایطی را برای مشروعیت جنگ‌ها مقرر داشت. جنگ می‌بایست ضروری باشد و وسایل و راه‌های دیگری برای دستیابی به عدالت وجود نداشته باشد. قبل از توسل به جنگ راه‌های مسالمت‌آمیز حل اختلافات طی شود، بیگناهان از حملات مستقیم در امان باشند و تناسب حجم قوای کاربردی حفظ شود.^۱

در قرون هیجدهم و نوزدهم تفکیک بین جنگ‌های مشروع و نامشروع از بین رفت و با فراگیر شدن اندیشه حاکمیت، مفهوم جنگ عادلانه رنگ باخت. دولت‌ها حاکمیت برابر داشتند و هیچ دولتی نمی‌توانست در خصوص عادلانه بودن آرمان دولت دیگر قضاوت کند. جنگ به یک وضعیت قانونی تبدیل شد که در آن می‌شد طبق یک رشته شرایط تنظیم کننده از زور استفاده کرد.

مسأله مهمی که در قرن نوزدهم جلب توجه می‌کند، انعقاد قراردادهای دو یا چند جانبه دفاعی برای مقابله با تجاوز است که بعدها این رویه در قرن بیستم ادامه یافت. در کنفرانس‌های صلح لاهه در سال‌های ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷ گرچه جنگ غیرقانونی اعلام نشد، اما دولت‌ها تشویق شدند که اختلافات خود را به طور مسالمت‌آمیز حل کنند و قواعدی برای رفتار در جنگ تنظیم شد که امروزه جزو حقوق بین‌الملل عرفی و الزام‌آور محسوب می‌شود.

تجربه سبعیت و مصایب بی‌شمار جنگ جهانی اول دولت‌ها را وادار کرد تا سازمانی جهانی برای همکاری ملت‌ها و تشویق حل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی ایجاد کنند. برای این منظور «جامعه ملل» تأسیس و در سند تأسیس آن یعنی میثاق جامعه ملل محدودیت‌هایی برای دست یازیدن به جنگ تعیین شد. هر جنگ یا تهدید به آن موضوعی مورد توجه جامعه بین‌المللی تلقی (ماده ۱۱) و اعضا مکلف به حفظ تمامیت ارضی و

1. S. Bailey, *Prohibitions and Restraints in War*, Oxford Paperbooks, 1972, p. 16.

استقلال سیاسی دیگر اعضا در برابر تهاجم خارجی شدند (ماده ۱۰). همچنین یک شیوه آیین‌نامه‌ای برای ممانعت یا تأخیر در جنگ‌ها ایجاد شد (ماده ۱۲).

در ۱۹۲۸ «قرارداد عمومی برای مردود شمردن جنگ» در پاریس منعقد شد. در این قرارداد، ضمن درج حق دفاع مشروع، دولت‌های متعاقد رسماً اعلام کردند که هر نوع توسل به جنگ را به منظور حل اختلافات بین‌المللی محکوم می‌کنند و تسویه تمامی اختلافات خود را قطع نظر از اینکه چه منشأ و ماهیتی داشته باشد جز با وسایل صلح‌آمیز انجام نخواهد داد.

وقوع دومین جنگ جهانی ناکافی بودن ترتیبات پیشین برای جلوگیری از جنگ را نشان داد و بدین لحاظ در منشور ملل متحد - سند تأسیس سازمان ملل متحد - منع جامع تهدید یا توسل به زور درج شد.

ممنوعیت کاربرد یا تهدید توسل به زور بر اساس منشور ملل متحد

در مقدمه منشور از تصمیم ملل متحد برای «محفوظ داشتن نسل‌های آینده از بلای جنگ»، «ایمان به حقوق اساسی بشر»، «ایجاد شرایط لازم برای حفظ عدالت»، «کمک به ترقی اجتماعی و شرایط زندگی بهتر با آزادی بیش‌تر» سخن گفته شده و برای کسب اهداف مذکور «رفق و مدارا و زیستن در حال صلح»، «متحد کردن قوا برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی»، «قبول اصول و ایجاد روش‌هایی برای استفاده نکردن از نیروهای مسلحانه جز در راه منافع مشترک» و «توسل به مجاری بین‌المللی برای پیشبرد و ترقی اقتصادی و اجتماعی تمامی ملل» مدنظر قرار گرفته است.

قاعده منع توسل به زور در بند ۴ ماده ۲ منشور چنین بیان شده است: «کلیه اعضا در روابط بین‌المللی خود از تهدید به زور یا استفاده از آن به زیان تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری یا از هر روش دیگری که با مقاصد ملل متحد ممانعت داشته باشد، خودداری خواهند کرد.»

تنها استثنائات این قاعده مطابق منشور عبارت است از:

۱. اقدامات قهری شورای امنیت مطابق ماده ۴۲؛
۲. دفاع مشروع فردی یا جمعی مطابق ماده ۵۱؛
۳. اقدامات ترتیبات یا مؤسسات منطقه‌ای در راستای عملیات اجرایی شورای امنیت (ماده ۵۳)؛

۴. اقدامات در برابر کشورهای دشمن مطابق مواد ۵۳ و ۱۰۷؛

۵. اقدامات اعضای دائم شورای امنیت در اتخاذ ترتیبات امنیتی موقتی مطابق ماده ۱۰۶.

تعهدات مندرج در منشور برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی علاوه بر اعضا شامل حال دول غیر عضو سازمان ملل نیز می‌شود و براساس بند ۶ ماده ۲ «سازمان مراقبت خواهد کرد کشورهایی که عضو ملل متحد نیستند تا آنجا که برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است بر طبق این اصول عمل کنند.» همچنان که کمیسیون حقوق بین‌الملل خاطر نشان کرده است «ضابطه منشور راجع به ممنوعیت استفاده از زور، نمونه آشکاری از یک قاعده حقوق بین‌الملل است که دارای ویژگی آمره است»^۱

منع ایجاد شده توسط ماده ۲ تنها شامل استفاده نظامی از زور می‌شود. این حقیقت از کارهای مقدماتی صورت گرفته برای تهیه منشور به دست می‌آید و در اسناد مهم بین‌المللی دیگر مانند اعلامیه روابط دوستانه مصوب ۱۹۷۰ و قطعنامه تعریف تجاوز در ۱۹۷۴ بدان تصریح شده است. البته اهمیت اعمال زور در ابعاد اقتصادی و سیاسی و آثار آن که در برخی موارد با کاربرد نیروی نظامی برابر است دولت‌ها را بر آن داشته تا در سایر اسناد بین‌المللی نیز بدین مهم پردازند. در اعلامیه اصول حقوقی بین‌الملل وظیفه دولت‌ها در خودداری از اعمال فشار نظامی، سیاسی، اقتصادی یا هر شکل دیگر فشار به زیان استقلال سیاسی یا تمامیت ارضی هر دولت یادآوری شده است. در همین خصوص می‌توان از میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶) و منشور حقوق و وظایف اقتصادی دولت‌ها (۱۹۷۴) هم یاد کرد.

1. *ILC Reports, 1966, II Commentary, 172.*

نکته مهم بعدی پاسخ بدین پرسش است که آیا منع توسل به زور ایجاد شده تنها «به زیان تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی» معتبر است یا این که کاربرد زور مسلحانه در هر حدی و به هر نحوی ممنوع شمرده شده است؟ به این پرسش از دو دیدگاه متفاوت پاسخ گفته شده است.

۱. گسترش آزادی عمل دولت‌ها با تفسیر مضیق قاعده منع توسل به زور طرفداران محدود کردن دامنه اصل منع توسل به زور، با اینکه در استدلال‌های خود نقاط عزیمت متفاوتی دارند ولی در نهایت، آزادی عمل گسترده‌ای برای دولت‌ها قائل می‌شوند که در ارتباط نزدیک با ماده ۵۱ منشور، منجر به گسترش حق دفاع مشروع یا حتی معتبر شمردن حقوق مشابه دیگری (مانند خودیاری) می‌شود که در منشور ملل متحد به رسمیت شناخته نشده است.

برخی معتقدند منع توسل به زور تنها زمانی که تهدیدی برای صلح محسوب شود وجود دارد؛^۱ حق یک دولت در توسل به زور مسلحانه برای براندازی یک حکومت سرکوبگر در کشور دیگر همچنان محفوظ است؛^۲ استفاده از زور در برابر زور در تعقیب دیگر ارزش‌های منشور مثل آزادی، دموکراسی و صلح مجاز است؛^۳ استفاده از زور تنها به زیان تمامیت ارضی و استقلال سیاسی دول دیگر ممنوع است و لذا استفاده از زور در مقام خودیاری برای جبران یک اشتباه بین‌المللی یا تضمین حقوق یک دولت قانونی به جای خود باقی است.^۴ این استدلالات، جهانی بودن منع توسل به زور توسط منشور ملل متحد را

1. K.Higgins, "The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations", 1963, p. 220.
2. W.M.Reisman, "Coercion and Self Determination: Construing Charter Article 2(4)", *American Journal of International law*, 1984, pp. 642-44.
3. V. Nanda, "United States Interventions in Nicaragua", *University of Hawaii Law Review*, 1987, Vol.9, p.559.
4. M. Kaplan and N. Katzenbach, "Resort to Force: War and Neutrality", in R. Falk and S. Mendlovitz, (eds.), *International Law*, New York: World Law Fund, 1966, pp. 292-293.

تضعیف می‌کند و بر حق دفاع مشروع پیش‌بینی شده در منشور تأثیر مستقیم دارد. اقدام

اسرائیل در انتبه (۱۹۷۶)، دخالت‌های نظامی ایالات متحده در جمهوری دومینیکن (۱۹۶۵) و در گرانادا (۱۹۸۳)، تهاجم انگلستان و فرانسه به مصر (۱۹۵۶) از مثال‌های قابل ذکر در این زمینه است.

از جدیدترین موارد تفسیر محدود اصل منع توسل به زور می‌توان اقدامات نظامی ناتو در یوگسلاوی در سال ۱۹۹۹ را ذکر کرد که بی‌شک نقض منشور ملل متحد محسوب می‌شود.

۲. محدودیت آزادی عمل دولت‌ها با تفسیر موسّع قاعده منع توسل به زور

منع تهدید یا کاربرد زور مندرج در ماده ۲ منشور، منعی جامع است که شامل هر نوع استفاده از زور می‌شود و دو قید «به زبان تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی دولت دیگر» برای دادن تضمینات بیش‌تر به دولت‌های کوچک‌تر است.

نگاهی به تاریخ قانونگذاری منشور نشان می‌دهد که در عبارت پردازی اولیه بند ۴ ماده ۲ این قیود وجود نداشته و برای تضمین بهتر استقلال سیاسی و تمامیت ارضی دولت‌ها اضافه شده و برای رفع این نگرانی که استفاده از زور در سایر موارد آزاد تلقی نشود عبارت «هر روش دیگر که با مقاصد ملل متحد مابینت داشته باشد» به پایان بند افزوده شده است.

نتیجه بند مذکور این است که تنها می‌توان تحت اقتدار سازمان ملل و به منظور جلوگیری و رفع تهدیدات برای صلح، و سرکوب عمل تجاوز به زور متوسل شد. به جز ماده ۵۱ که براساس آن تا زمانی که شورا اقدامات لازم را برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اتخاذ کند می‌توان در چارچوب دفاع مشروع فردی یا جمعی از زور استفاده کرد

اعضای سازمان ملل تعهد خاصی در زمینه تقبیح استفاده از زور تحت هر شرایطی را به گردن دارند.^۱

محدودیت آزادی عمل دولت‌ها در آرای قضایی مختلف تأیید شده است. در قضیه کانال کورفو پس از برخورد دو ناوشکن انگلیسی با مین در آب‌های سرزمینی آلبانی و کشته و مجروح شدن تعدادی از افراد، این کشور اقدام به مین رویی تنگه کورفو کرد. این امر سبب بروز اختلافی میان دو کشور شد که حل آن در ۱۹۴۷ به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع شد. دیوان، تفسیر موسع انگلستان از بند ۴ ماده ۲ منشور را مبنی بر این که اقدام آن کشور نقض تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی آلبانی و در نتیجه نقض حاکمیت آن بوده است، رد کرد. دیوان «حق مورد ادعا برای مداخله را نمایشی از سیاست زور دانست» و اعلام کرد که «بین دول مستقل احترام به حاکمیت ارضی، بنیان اساسی روابط بین‌الملل شمرده می‌شود».^۲

نمونه دیگر از واکنش جامعه بین‌المللی در برابر گسترش آزادی عمل دولت‌ها در توسل به زور را می‌توان در جریان حمله اسرائیل به راکتور اتمی عراق در ۱۹۸۱ دید. این اقدام با مخالفت سایر کشورها در سازمان ملل مواجه شد و در این راستا شورای امنیت در قطعنامه ۴۸۷ به تاریخ ۱۹ ژوئن ۱۹۸۱، به اتفاق آرا حمله اسرائیل را محکوم کرد و آن را نقض آشکار منشور دانست. همین موضع‌گیری در قطعنامه شماره ۳۶/۲۷ مجمع عمومی در ۱۳ نوامبر ۱۹۸۱ تکرار شد.^۳

شورای امنیت و اقتدار کاربرد قوه قهریه

بر اساس منشور ملل متحد، مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بر عهده شورای امنیت گذاشته شده است (ماده ۲۴). در این راستا شورا می‌تواند از اختیاراتی که بر اساس

1. M.J. Zarif Khonsari, *Self Defence in International Law and Policy, Dissertation for the Degree of Philosophy*. The Faculty of Denver, 1988, pp. 99-103.

۲. مایکل اکهرست، *حقوق بین‌الملل نوین*، ترجمه مهرداد سیدی، تهران: دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۷۳، صص

3. *UN Yearbook*, 1981, pp. 282-83.

فصل ششم، در خصوص حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات یا فصل هفتم در زمینه تهدید صلح، نقض صلح و اقدامات تجاوزکارانه دارد استفاده کند.

مطابق ماده ۳۹ «شورای امنیت وجود هر گونه تهدید برای صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز را احراز و توصیه‌هایی خواهد کرد، یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی باید چه اقداماتی طبق مواد ۴۱ و ۴۲ صورت گیرد.»

تصمیمات شورای امنیت الزام آور است و به موجب ماده ۲۵ اعضای سازمان موافقت کرده‌اند که تصمیمات شورای امنیت را برطبق منشور قبول و اجرا کنند. شورا همچنین می‌تواند از طرف‌های ذی‌نفع بخواهد که برای جلوگیری از وخامت وضعیت اقدامات موقتی به عمل آورند. (ماده ۴۰)

«شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد که برای اجرای تصمیمات آن شورا به چه اقداماتی که متضمن به کارگیری نیروهای مسلح نباشد، مبادرت شود و می‌تواند از اعضای ملل متحد بخواهد که به این قبیل اقدامات دست زنند. این اقدامات ممکن است شامل توقف تمام یا بخشی از روابط اقتصادی و ارتباطات راه‌آهن، دریایی، هوایی، پستی، تلگرافی، رادیویی و سایر وسایل ارتباطی و قطع روابط سیاسی باشد.» (ماده ۴۱)

«چنانچه شورای امنیت تشخیص دهد که اقدامات پیش‌بینی شده در ماده ۴۱ کافی نخواهد بود یا کافی نبودن آنها ثابت شده باشد می‌تواند به وسیله نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی اقداماتی را که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است، انجام دهد. این اقدامات ممکن است مشتمل بر نمایش، محاصره و سایر عملیات نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی اعضای ملل متحد باشد.» (ماده ۴۲)

مواد ۴۳ تا ۴۷ منشور به در اختیار قرار دادن نیروهای مسلح کشورهای عضو بنا بر درخواست شورای امنیت و انعقاد موافقتنامه‌هایی در این باره و تشکیل کمیته ستاد نظامی مربوط می‌شود. اما این مواد هیچ‌گاه اجرا نشده و شورای امنیت برای دستیابی به اهداف خود از نیروهای چند ملیتی، عملیات حفظ صلح و سازمان‌های منطقه‌ای استفاده کرده است.

۱. شورای امنیت و استفاده از نیروهای چند ملیتی

در سه نوبت شورای امنیت از نیروهای چند ملیتی استفاده کرده است.

جنگ کره: به دنبال عبور نیروهای کره شمالی از مدار ۳۸ درجه و تهاجم به کره جنوبی، شورای امنیت قطعنامه شماره ۸۲ خود را به تصویب رسانید که در آن آمده بود به اعضای سازمان توصیه می‌شود کمک‌های لازم را برای دفع حمله مسلحانه و بازگشت صلح و امنیت بین‌المللی به کره جنوبی ارسال دارند. نیروهای چند ملیتی تحت فرماندهی ایالات متحده امریکا بودند و اجازه داشتند به همراه پرچم‌های ملی خود از پرچم سازمان ملل نیز استفاده و به نحو مقتضی گزارش عملیات خود را به شورای امنیت ارائه کنند. این اولین باری بود که شورای امنیت مجوز توسل به زور را برای نیروهای چند ملیتی صادر می‌کرد.

جنگ کویت: پس از تجاوز عراق به کویت در اوت ۱۹۹۰ شورای امنیت از دولت‌های همکار کویت برای عملیات اجرایی بر ضد عراق، تحت اقتدار شورا (بند یک قطعنامه ۶۶۵ مبنی بر اجرای محاصره دریایی عراق) استمداد جست و در نهایت در قطعنامه ۶۷۸ مجوز توسل به زور بر ضد عراق را صادر کرد. بدین ترتیب به نیروهایی که تحت دفاع مشروع در منطقه گرد آمده بودند اجازه داده شد تا آن دسته از اقدامات قهری را که قاعدتاً خود می‌باید مستقلاً به کار می‌بستند در پیش گیرند.

این اقدامات شورای امنیت با توجه به مسئولیت اولیه شورا در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی (ماده ۲۴)، تعهد اعضا برای همکاری با سازمان (ماده ۲۵ و بند ۵ ماده ۲)، درخواست از اعضا برای اجرای تصمیمات شورا (ماده ۴۸) و اقدامات لازم برای عمل کردن شورا به مسئولیت خویش - فارغ از اقداماتی که اعضا برای اعمال حق دفاع مشروع به عمل می‌آورند (ماده ۵۱) - مشروع به نظر می‌رسد.

جنگ افغانستان: در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ حملاتی بر ضد برج‌های دوقلوی تجارت جهانی در نیویورک و اهدافی در پنتاگون انجام شد که بلافاصله به گروه القاعده به رهبری اسامه بن لادن نسبت داده شد و حکومت طالبان در افغانستان مسئول اقدامات این گروه شناخته شد. شورای امنیت بلافاصله قطعنامه ۱۳۶۸ خود را صادر و در مقدمه قطعنامه حق

ذاتی دفاع مشروع را شناسایی کرد. و در بند ۵ آن نیز آمادگی خود را برای اتخاذ همه اقدامات لازم برای پاسخگویی به حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر و مبارزه با همه اشکال تروریسم اعلام داشت و در بند ۳ از همه دولت‌ها خواست تا اقدامات فوری را برای این که مرتکبین، سازمان‌دهندگان و حامیان این حملات در پیشگاه عدالت حاضر شوند، به عمل آورند.

امریکا و هم‌پیمانان این کشور قطعنامه مذکور را مجوز حمله نظامی به افغانستان تلقی کردند و حملات گسترده‌ای انجام دادند. با سقوط حکومت طالبان، دولت موقت در این کشور تشکیل شد و عملیات نظامی محدود برای دستگیری اعضای القاعده و رهبران آن همچنان ادامه دارد.

۲. شورای امنیت و عملیات حفظ صلح

پیش از دهه ۱۹۹۰ و پایان جنگ سرد، شورای امنیت برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از راه کار دیگری موسوم به عملیات حفظ صلح استفاده می‌کرد که اصول عمده آن منع توسل به زور، حفظ بی‌طرفی و رعایت رضایت طرفین بود. اما در دهه ۱۹۹۰ رعایت این اصول به ویژه در هنگام دخالت در جنگ‌های داخلی، دشوار و گاه ناممکن بود. قطعنامه‌های شورای امنیت که شرح وظایف اینگونه عملیات در آن‌ها می‌آید معمولاً در چارچوب فصل هفتم منشور صادر می‌شود. چنین استفاده‌ای از نیروهای حفظ صلح، طیف گسترده‌ای از عملیات محدود نظامی برای ارائه کمک‌های انسانی تا اعمال آتش‌بس یا کمک به احیای ساختارهای دولتی فروپاشیده را شامل می‌شود.

نمونه بارز اقدامات نظامی نیروی حافظ صلح در یوسنی و هرزه‌گوین است که نبود توافق در مورد آتش‌بس یا قرارداد صلح و با وجود اختلاف قدرت‌های بزرگ و تفاوت فاحش میان امکانات نیروهای سازمان ملل و انتظاراتی که از آنها می‌رفت موجب ناکارآمدی آن شد.

تکرار تجربیات ناموفق سازمان ملل در سوماتری موجب شد تا نقش این گروه‌ها مورد بازنگری قرار گیرد. همچنین بی‌میلی ایجاد شده بر اثر انتقادات وارده، از دخالت سازمان ملل در رواندا جلوگیری کرد و فاجعه انسانی بزرگی را رقم زد.

۳. شورای امنیت و سازمان‌های منطقه‌ای

«هیچ‌یک از مقررات منشور مانع وجود قراردادهای یا مؤسسات منطقه‌ای برای انجام امور مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی که متناسب با اقدامات منطقه‌ای باشد، نیست مشروط بر این که اینگونه قراردادهای یا مؤسسات و فعالیت‌های آنها با مقاصد و اصول ملل متحد سازگار باشد.

اعضای ملل متحد که چنین قراردادهایی را منعقد یا چنین مؤسسه‌ای را تأسیس می‌کنند برای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی از طریق این قراردادهای یا مؤسسات منطقه‌ای قبل از مراجعه به شورای امنیت هرگونه کوششی به عمل خواهند آورد.

شورای امنیت توسعه حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی از طریق چنین قراردادهای یا مؤسسات منطقه‌ای چه به ابتکار کشورهای ذی‌نفع و چه با ارجاع از طرف شورای امنیت را تشویق می‌کند.» (ماده ۵۲)

«شورای امنیت در موارد مقتضی از چنین قراردادهای یا مؤسسات منطقه‌ای برای عملیات اجرایی تحت اختیار خود استفاده خواهد کرد ولی بدون اجازه شورای امنیت هیچ‌گونه عملیات اجرایی به موجب قراردادهای منطقه‌ای یا توسط مؤسسات منطقه‌ای صورت نخواهند گرفت...» (ماده ۵۳)

«فعالیت‌هایی که به موجب قراردادهای منطقه‌ای یا به وسیله مؤسسات منطقه‌ای برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی انجام می‌گیرد یا مورد نظر است باید در همه مواقع به طور کامل به اطلاع شورای امنیت برسد.» (ماده ۵۴)

همکاری سازمان ملل و سازمان‌های منطقه‌ای اشکال مختلفی داشته است. براساس متمم دستورکار برای صلح که توسط پطرس غالی در ۱۹۹۵ ارائه شد می‌توان به موارد زیر از این همکاری‌ها اشاره کرد:

همکاری همراه با حمایت دیپلماتیک: مشارکت سازمان منطقه‌ای برای حمایت از فعالیت‌های ایجاد صلح، ابتکارات دیپلماتیک یا تأمین اطلاعات مانند نقش سازمان امنیت و همکاری اروپا در مورد مسأله آبخازیا.

حمایت عملیاتی: مشارکت سازمان منطقه‌ای در تدارکات و عملیات حفظ صلح مانند نقش ناتو در حمایت هوایی از نیروهای سازمان در یوگسلاوی سابق.

استقرار مشترک نیروها: نیروهای سازمان منطقه‌ای و سازمان ملل مشترکاً به اجرای عملیات می‌پردازند، مانند نقش جامعه اقتصادی دولت‌های آفریقای غربی در لیبیا.

عملیات مشترک: هدایت، اجرا و تأمین مالی عملیات به صورت مشترک انجام می‌شود مانند نقش سازمان کشورهای قاره آمریکا در هائیتی.

مناقشه برانگیزترین بحث در این باره زمانی بروز می‌کند که سازمانی منطقه‌ای همان‌گونه که در مورد کوزوو دیده شد بدون مجوز شورا (مطابق ماده ۵۳) دست به عملیات اجرایی بزند. نظام نمایندگی پیش‌بینی شده در بند یک ماده ۵۳ منشور و استفاده شورای امنیت از ترتیبات یا سازمان‌های منطقه‌ای برای عملیات اجرایی منوط بدین شده است که هیچ‌گونه عملیات اجرایی بدون اجازه شورای امنیت انجام نشود.

در این باره دیدگاهی وجود دارد که ضرورت کسب مجوز از شورای امنیت را با توجه به تحولات پس از پایان جنگ سرد، رد می‌کند و سکوت شورای امنیت را در مورد اقدامات نظامی سازمان‌های منطقه‌ای، نوعی مجوز ضمنی تلقی می‌کند یا با تفسیری از بند یک ماده ۵۳، موضوع مجوز ثانویه، یعنی بعد از وقوع عمل را مطرح می‌کند. دیدگاه اخیر صدور قطعنامه ۱۲۴۴ شورای امنیت پس از پایان عملیات نظامی ناتو در کوزوو و محکوم نکردن بمباران‌های هوایی این سازمان را تأییدی برای خود می‌داند.^۱

1. Bruno Simma: "Nato, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", at www.ejil.org, 11 May 1999.

به هر ترتیب ناتو با توجه به بند ۴ ماده ۲ منشور مدعی شده است که در صدد نقض تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی یوگسلاوی نبوده است اما «این امر که دولت‌های عضو ناتو قبل از مداخله، قول رعایت حاکمیت و تمامیت سرزمینی جمهوری فدرال یوگسلاوی را مطابق با قطعنامه‌های مربوط شورای امنیت داده بودند، نمی‌تواند عمل آن‌ها را قانون کند. وانگهی تفسیر ماده ۲ بند ۴ در راستای گنجاندن استثنای بشر دوستانه بر قاعده ممنوعیت توسل به زور، منطبق با عمل دولت‌ها نیست و تا امروز از حمایت اکثریت علمای حقوق برخوردار نبوده است.»^۱

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

منشور ملل متحد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را سرلوحه اهداف خود قرار داده و برای دستیابی به این هدف والا، منع جامعی برای تهدید یا توسل به زور وضع کرده و کاربرد قوه قهریه را در اختیار شورای امنیت قرار داده است. در این میان تنها استثنای مهم دفاع مشروع است که خود مجال مستقلی می‌طلبد. تفاسیر متضاد از قاعده وضع شده توسط منشور، رویه‌های متناقضی را در عملکرد دولت‌ها نشان می‌دهد.

شورای امنیت در آخرین دهه قرن بیستم با تفسیر موسع از اختیارات خود، از قوه قهریه برای تعقیب دیگر اهداف منشور استفاده کرده و در این راه از احترام به حاکمیت کشورها و دخالت نکردن در امور داخلی آن‌ها کاسته است. در سوماتالی و بوسنی هرزگوین شورای امنیت بدون رعایت اصل رضایت، عملیات کمک‌رسانی را تحمیل کرد و در سیرالئون مرتکبین برخی جنایات را از عفو عمومی مستثنا داشت و مجازات نکردن آن‌ها را تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی دانست.

تفسیر گسترده شورای امنیت از امتیازات خود گرچه گاه در کاهش آلام بشری و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نقش مهمی داشته است اما وجود استانداردهای دوگانه در

۱. جمشید ممتاز، «مداخله بشردوستانه ناتو در کوزوو و اصل عدم توسل به زور»، ترجمه مرتضی مختاری‌امین، مجله سیاست خارجی، سال چهارم، ش ۴، زمستان ۱۳۷۹، ص ۱۰۳۵.

شورا و اراده سیاسی نهفته در برخی تصمیمات حقوقی، آن را بدل به روندی خطرناک می‌کند که می‌تواند دستاوردهای حقوقی منشور را به مخاطره افکند.

منابع و مآخذ:

۱. اکهرست، مایکل؛ حقوق بین‌الملل نوین، ترجمه مهرداد سیدی، تهران: دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۷۳.
۲. محمد علی پور، فریده؛ دفاع مشروع در حقوق بین‌الملل، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، ۱۳۷۹.
۳. ممتاز، جمشید؛ «مداخله بشر دوستانه» ناتو در کوزوو و اصل عدم توسل به زور، ترجمه مرتضی مختاری امین، مجله سیاست خارجی، سال چهاردهم، ش ۱۴، زمستان ۱۳۷۹.
4. Bailey S. ; "Prohibitions and Restraints in War", Oxford Paperbooks, 1972.
5. Higgins,K.; "The Development of International law through the Political Organs of the United Nations", 1963.3. ILC Reports, 1996.
6. Kaplan,M. and Katzenhach,N.; "Resort to Force: War and Neutrality", in R.Falk and S.Mendlovitz ,(eds), International law, New York: World Law Fund, 1966.
7. Nande,V. ;"United States Interventions in Nicaragua", University of Hawai law Review, 1987,Vol 9.
8. Reisman, W.M ;"Coercion and Self-determination: Constraining Charter Article 2(4)", American Journal of International law, 1984.
9. Simma,Brouno; "Nato,the UN and the Use of Force Legal Aspects"; at www.ejil.org.
10. UN Year Book, 1981.
11. Zarif-Khonsari, M.J.: " Self-defense in International Law and Policy", Disertation for the Degree of Philosophy, the Univercity of Denver, 1988.