

دکتر کمال خرازی



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

تحولات مربوط به سیستم امنیت
دسته جمعی در دوره بعد از جنگ سرد

مقدمه

منظور از سیستم امنیتی دسته جمعی یک سیستم نهادی منطقه ای یا جهانی است که به موجب یک معاهده چندجانبه بین المللی تأسیس یافته و براساس آن دولتهای عضو سیستم موافقت می کنند که با متجاوز بطور دسته جمعی مقابله کنند.^۱ بنابراین هدف اولیه سیستم امنیتی دسته جمعی اقدام علیه استفاده کننده غیرمشروع از زور در داخل یک سیستم امنیتی دسته جمعی می باشد و نه اقدام علیه تهدید خارجی.^۲ همین خصیصه سیستم امنیتی دسته جمعی را از اتحادیه های نظامی، که معمولاً جهت مقابله با تهدید خارجی تأسیس می شوند، متمایز می سازد. البته تصریح این نکته را ضروری می داند که با وجود نفی استفاده غیرقانونی از زور، معمولاً سیستم امنیتی دسته جمعی توسل به زور مشروع را نفی نمی کند بدین معنی که

1. ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW, VOL., 4, P. 105.

۲. کنسرت اروپایی، یک نمونه بارز سیستم امنیتی دسته جمعی منطقه ای است که با برگزاری کنگره وین در سال ۱۸۱۵ در اروپا تأسیس یافت. طبق این سیستم، دولتهای اروپایی جهت مقابله با هر متجاوزی در داخل سیستم از در اتحاد در می آمدند که بدین ترتیب موازنه قوا برای مدت یک صد سال در اروپا بهم نخورد و امنیتی در اروپا به جز موارد معدودی برای مدت یک صد سال برقرار بود.

دولت قربانی دارای حق است تا زمانی که سیستم امنیت دسته جمعی به کار نیافتاده از خود دفاع مشروع کند.

سیستم امنیت دسته جمعی مندرج در منشور، یک سیستم امنیت دسته جمعی جهانی است زیرا کلیه دولتهای دنیا، به جز موارد معدودی مثل سوئیس و ناورو، عضو این سیستم امنیت دسته جمعی هستند. این سیستم امنیت دسته جمعی دارای ویژگیهای زیر است:

۱. طبق منشور هرگونه استفاده از زور در روابط بین المللی، به جز در مورد دفاع مشروع، ممنوع شده است.^۲

۲. شورای امنیت به عنوان مسئول اولیه حفظ صلح بین المللی، براساس فصل هفت منشور مختار است که علیه دولت ناقض صلح و یا دولت متجاوز تدابیر غیرقهرآمیز اتخاذ نموده و یا از قوه قهریه استفاده کند.

۳. در سیستم امنیت دسته جمعی منشور به قدرتهای بزرگ نقش ممتاز داده شده است. بدین معنی که هم پنج قدرت، آمریکا، روسیه،^۳ چین، انگلستان و فرانسه اعضای دائم شورای امنیت هستند و هم عدم مخالفت صریح آنها برای اتخاذ تصمیمات ماهوی در شورای امنیت ضروری می باشد. این امتیاز بدین صورت توجیه شده که همکاری آنها برای حفظ صلح و امنیت در جهان ضروری می باشد.

۳. بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد.

۴. در ماده ۲۳ منشور از اتحاد جماهیر شوروی به عنوان یکی از اعضای دائم شورای امنیت نام برده شده است ولی پس از فروپاشی شوروی، رئیس جمهور روسیه ضمن ارسال نامه ای به دبیرکل سازمان ملل اعلام کرد که دولت روسیه به عنوان جانشین شوروی سابق از تاریخ ۱۹۹۲/۱/۱ کلیه امتیازات و تعهدات شوروی سابق را متقبل خواهد شد.

۵. براساس بند ۲ ماده ۲۷ منشور رأی موافق پنج قدرت بزرگ جهت اتخاذ تصمیمات ماهوی در شورای امنیت لازم است ولیکن در عمل آرای متمتع اعضای یاد شده به منزله حق و تو تعلق نشده و قطعنامه های متعددی در شورای امنیت به تصویب رسیده که طی آنها یک یا چند دولت عضو دائم شورای امنیت به آنها رأی متمتع داده اند.

اجرای سیستم امنیت دسته جمعی در دوره جنگ سرد با موانع و مشکلات عمده ای مواجه بود. در این دوره منافع متضاد دو قدرت رقیب آمریکا و شوروی و استفاده مکرر از حق وتو، شورای امنیت را که می بایست تصمیمات مهم مربوط به اجرای سیستم دسته جمعی را اتخاذ می کرد، عملاً فلج کرده بود. ولیکن پایان جنگ سرد و فروپاشی نظام دو قطبی حاکم بر دنیا فرصتی را فراهم آورد تا توانایی های شورای امنیت در زمینه حفظ صلح و امنیت بین المللی به محک زده شود.

فعال شدن شورای امنیت در دوره بعد از جنگ سرد

در این امر تردیدی نیست که در این دوره شورای امنیت عملاً فعال شده است. افزایش جلسات کاری شورای امنیت و همچنین میزان درگیری این شورا در مخاصمات بین المللی گواه این مدعی است. شورای امنیت در فاصله بین اول ژانویه ۱۹۹۲ تا ۳۱ ژانویه ۱۹۹۳، ۳۵۹ جلسه مشورتی غیررسمی و ۲۴۷، جلسه رسمی داشته است و در این مدت ۱۳۷ قطعنامه و ۴۴ بیانیه صادر کرده است. در این دوره شورای امنیت به مسائلی نظیر جنگ در بوسنی و هرزگوین، تشکیل محکمه بین المللی برای محاکمه جنایتکاران در سرزمین یوگسلاوی سابق، مسأله بازرسی نیروگاه اتمی در جمهوری دموکراتیک خلق کره توسط آژانس بین المللی انرژی اتمی، اخراج فلسطینیان از سرزمینهای اشغالی، سومالی، هائیتی، لیبی، قره باغ، مقدونیه، راوندا، اوگاندا، لیبیا، عراق، افغانستان، تاجیکستان و قره باغ رسیدگی کرده است. نحوه رسیدگی شورای امنیت به قضایای مزبور و تدابیر و اقدامات اتخاذ شده از سوی شورای امنیت در قبال هر یک از مسائل یاد شده تا حدودی جایگاه و مسیر حرکت و نقش شورای امنیت در زمینه حفظ

6. Report of The Secretary- General on the Work of the Organization U. N. DOC. A/48/1 Page 9, Page 37.

همچنین جدولهای شماره یک و شماره دو فعالیتهای انجام شده در شورای امنیت را ظرف شش

سال گذشته مقایسه کرده و مؤید افزایش کمی فعالیتهای شورای امنیت می باشد.

صلح و امنیت بین المللی در دوره بعد از جنگ سرد را روشن می سازد. به منظور ارزیابی نقش شورای امنیت در اجرای سیستم امنیت دسته جمعی در دوره بعد از جنگ سرد، باید عملکرد شورای امنیت را در این دوره در دو قسمت جداگانه مورد بررسی قرار دهیم. به عبارت دیگر مسؤلیتهای محوله به شورای امنیت بر دو گونه اند: اول، شناسایی وجود تهدید علیه صلح و امنیت بین المللی، نقض صلح و وقوع عمل تجاوز، دوم، اتخاذ تدابیر و اقدامات مندرج در مواد ۴۱ و ۴۲ علیه ناقض صلح و متجاوز. به خاطر هزینه های زیاد اقدام نظامی از سوی سازمان ملل و همچنین اعزام نیروهای حافظ صلح این سازمان، در سالهای اخیر روی دیپلماسی و اقدامات پیشگیرانه تأکید می شود. بنابراین لازم است علاوه بر دو مورد یاد شده راجع به دیپلماسی پیشگیرانه نیز توضیحات لازم ارائه شود:

اول - شناسایی وجود تهدید علیه صلح، نقض صلح و وقوع عمل تجاوز

منشور ملل متحد شناسایی «وجود تهدید علیه صلح» «نقض صلح» و «عمل تجاوز» را وفق ماده ۳۹ بر عهده شورای امنیت محول کرده است ولی تعریفی از مفاهیم یاد شده بدست نمی دهد. در جریان کنفرانس سانفرانسیسکو تعدادی از دولتها خواستار گنجاندن تعاریف مفاهیم یاد شده در متن منشور بودند ولیکن موفق به انجام این امر نشدند. از آن به بعد کوشش برای تعریف مفاهیم یاد شده منجر به تصویب قطعنامه ۳۳۱۴ مورخ ۱۴ دسامبر ۱۹۷۴ مجمع عمومی گردید که فقط تجاوز را تعریف می کند و در خصوص «وجود تهدید علیه صلح» یا «نقض صلح» ساکت است.

شناسایی سه وضعیت «تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» و «عمل تجاوز» از آن جهت حائز اهمیت می باشد که اقدامات پیش بینی شده در مواد ۴۱ و ۴۲ قبل از تشخیص یکی از ۳ وضعیت مزبور میسر نمی باشد و شورای امنیت پس از شناسایی یکی از وضعیتهای یاد شده می تواند نسبت

به اتخاذ اقدامات مندرج در مواد ۴۱ و ۴۲ اقدام کند.

حال این سؤال مطرح می شود که شناسایی یکی از سه وضعیت مورد اشاره برای شورای امنیت یک حق است و یا تکلیف؟ به عبارت دیگر مثلاً در صورت وقوع تجاوز آیا شورای امنیت موظف است که آن را شناسایی بکند و یا آنکه شناسایی یا عدم شناسایی تجاوز منوط به رأی خود شورا است؟ در این خصوص اتفاق نظر وجود ندارد. طبق یک نظر در متن ماده ۳۹ منشور عبارت (Shall Determine) بکار گرفته شده است بنابراین شناسایی وجود «تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» و «وقوع عمل تجاوز» از جمله مسوولیت‌های شورای امنیت است و شورا نمی تواند از آن گریز داشته باشد. طرفداران این نظر به قطعنامه تعریف تجاوز استناد کرده و خاطر نشان می سازند که شورای امنیت نه تنها می یابد وقوع تجاوز را شناسایی کند بلکه در اتخاذ چنین تصمیمی ملزم به تبعیت از یک سلسله معیارهایی است که در قطعنامه تعریف تجاوز مندرج می باشند. در مقابل عده ای دیگر معتقدند که قطعنامه مجمع عمومی جنبه توصیه داشته و شورای امنیت ملزم به تبعیت از آن نیست. طبق نظر آنها شورای امنیت در بررسی هایش فقط مقید به رعایت موازین منشور ملل متحد می باشد. در هر صورت علیرغم وجود اختلاف نظر راجع به تبعیت یا پیروی نکردن شورای امنیت از قطعنامه ۳۳۱۴ مجمع عمومی، این شورا در غیاب یک مرجع ذیصلاح قضایی^۷ بین المللی نه تنها خود را رکن ذیصلاح در خصوص تشخیص وجود تهدید علیه صلح و امنیت و وقوع تجاوز دانسته بلکه آن را یک حق برای خود به حساب می آورد. بدین معنی که در صورت وقوع تجاوز اگر شورای امنیت اقدامی نسبت شناسایی آن نکند، کسی نمی تواند معترض شورا بشود، به نحوی که شورای امنیت حتی قطعنامه ها و

۷. کمیسیون حقوق بین الملل پیش نویس «کد جنایات علیه صلح و امنیت بشری» را در اجلاس چهل و سوم (۱۹۹۱) تهیه و جهت اظهار نظر دولتها ارسال کرده است که ماده ۱۵ آن تجاوز را در زمره این قبیل جنایات قلمداد کرده و تعریفی از تجاوز ارائه می کند که در واقع مأخوذ از تعریف تجاوز مصوبه مجمع عمومی می باشد. این مواد در خصوص شناسایی تجاوز توسط یک محکمه بین المللی ساکت است. در

توصیه های مجمع عمومی را نیز ملاک عمل قرار نمی دهد. در مواردی که مجمع عمومی وضعیتی را تهدید علیه صلح قلمداد کرده و از شورای امنیت خواسته است که اقدامات لازم را جهت اعاده صلح انجام دهد، شورا موضوع را جداگانه مورد بررسی قرار داده و در صورتی که خود رأساً وجود خطر علیه صلح، نقض صلح را شناسایی کرده، تدابیر و اقدامات مقتضی اتخاذ نموده است. در چنین شرایطی نباید انتظار داشت که تصمیمات شورای امنیت در این خصوص مبتنی بر ملاحظات عینی بوده و بی طرفانه باشد. عملکرد شورای امنیت در سالهای گذشته مؤید این نظر می باشد. بدین معنی که در بعضی موارد علیرغم وجود قرائن و شرایط عینی، شورای امنیت بنا بر ملاحظات سیاسی از شناسایی تهدید علیه صلح و یا یک عمل تجاوز کارانه امتناع کرده است.^۸ بررسی رویه شورای امنیت حکایت از آن دارد که این شورا هنگامی اقدام به شناسایی نقض صلح یا عمل تجاوز کرده که همه اعضا و یا اکثریت اعضا آن این آمادگی را داشته اند که براساس مواد ۴۱ و ۴۲ تدابیر و یا اقداماتی را اتخاذ کنند.

این رویه اگرچه در دوره قبل از جنگ سرد بوجود آمده، در دوره بعد از جنگ سرد نیز صادق است. پایان جنگ سرد و ایجاد روحیه تفاهم بین اعضای دائم شورای امنیت به معنی پایان ملاحظه کاری سیاسی شورای

جریان مباحثات کمیسیون حقوق بین الملل در خصوص موضوع قرن و همچنین در جریان تهیه اساسنامه دیوان کیفری بین المللی توسط این کمیسیون، عده قابل توجهی از اعضای کمیسیون استدلال کرده اند که شناسایی متجاوز از جمله وظایف شورای امنیت بوده و دیوان کیفری بین المللی نمی تواند در این خصوص تصمیمی اتخاذ کند. طبق نظر آنها کار رکن قضایی باید فرع بر کار شورای امنیت باشد. بدین معنی که پس از شناسایی متجاوز توسط شورای امنیت رکن قضایی باید به جنبه های کیفری قضیه رسیدگی کند.

ر.ک. U.N DOC. A/43/10, P. 189.

۸. شورای امنیت در قضیه تجاوز عراق به ایران بنا به ملاحظات سیاسی از شناسایی متجاوز به صورت مستقیم اجتناب کرده و به موجب بند ۶ قطعنامه ۵۹۸ انجام این امر را به عهده دبیر کل محول کرد. دبیرکل پس از مشورت با طرفین و متخصصین مستقل، ضمن تسلیم گزارشی به شورای امنیت عراق را آغازگر جنگ و مسؤول مخاصمه هشت ساله ایران و عراق معرفی کرد. ر.ک. سند S/23273 مورخ ۹ دسامبر ۱۹۹۱ شورای امنیت.

امنیت نمی باشد و تا زمانی که تجدید نظر اساسی در ترکیب و آیین کار شورای امنیت بوجود نیاید، نباید جزء این هم انتظار دیگری داشت.

تحول عمده در عملکرد شورای امنیت در دوره مورد بررسی، تفسیر موسع این شورا از مفهوم صلح و امنیت بین المللی می باشد. سرآغاز چنین تحولی اعلامیه صادره از سوی اولین اجلاس سران شورای امنیت در تاریخ ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ به حساب می آید. این اعلامیه تصریح می کند که «نبود جنگ و درگیری بین دولتها به خودی خود تضمین کننده صلح و امنیت بین المللی نیست. منابع غیرنظامی بین المللی به شمار می آیند». هماهنگی و یکرنگی موجود بین اعضای شورای امنیت در دوره بعد از جنگ سرد موجب شده که شورا به این برداشت از مفهوم صلح و امنیت بین المللی جامه عمل بپوشاند. به عبارت دیگر در این دوره شورای امنیت به قضایایی رسیدگی کرده و نسبت به آنها تصمیماتی اتخاذ نموده است که در آنها کاربرد زور علیه دولتی دیگر مطرح نبوده و یا آنکه وضعیت تحت رسیدگی به گونه ای نبوده است که تهدید بسیار جدی علیه صلح و امنیت بین المللی به حساب آید. ذیلاً نمونه هایی از این موارد شرح داده می شود:

الف. شورای امنیت براساس قطعنامه (۱۹۹۱) ۶۸۸ دولت عراق را به خاطر سرکوب مردم غیرنظامی این کشور و از جمله کردها محکوم شناخته، این اقدامات و عواقب آن را تهدیدکننده صلح و امنیت بین المللی دانست. این شورا همچنین از دولت عراق خواست که به منظور رفع خطر علیه صلح و امنیت بین المللی فوراً به این سرکوبها خاتمه دهد. علاوه بر آن قطعنامه مذکور از دولت عراق خواست که اجازه بدهد تا کمکهای انسان دوستانه در اختیار نیازمندان قرار بگیرد و از دبیرکل سازمان ملل نیز خواست که از کلیه امکانات برای رسیدگی فوری به نیازهای مبرم پناهندگان و مردم جابجا شده عراق استفاده کند.

درخصوص اقدام شورای امنیت در جریان سرکوب مردم کردنشین نواحی شمال عراق تصریح این نکته را ضروری می داند که در این قضیه

موضوع کاربرد و یا تهدید به استفاده از زور از سوی دولتی علیه دولت دیگر مطرح نبود، بلکه شورای امنیت در امری مداخله کرد که براساس حقوق بین الملل یک موضوع داخلی یک دولت عضو سازمان ملل به حساب می آمد. شورای امنیت در برخورد با این قضیه به دو نکته توجه داشته است: نخست آنکه ابعاد انسان دوستانه قضیه آنچنان وسیع بود که نمی توانست به قضیه بی تفاوت بماند. دیگر آنکه سرازیر شدن حدود ۲ میلیون نفر کرد به کشورهای مجاوز ایران و ترکیه قطعاً تهدیدکننده صلح و امنیت بین المللی بود.

ب. مورد دیگر شناسایی تهدید علیه صلح و امنیت بین المللی وضعیت داخلی و سومالی است. شورای امنیت به موجب قطعنامه (۱۹۹۲) ۷۳۳ وضعیت موجود در سومالی را که یک مسأله کاملاً داخلی بود تهدیدکننده صلح امنیت بین المللی شناخته و علیه آن دولت تحریم تسلیحاتی اعمال کرد. متعاقباً قطعنامه های (۷۵۱ و ۷۹۴ شورای امنیت) وجود تهدید علیه صلح و امنیت بین المللی را مورد تأیید قرار داده و نیروهای سازمان ملل در چارچوب فصل هفت به سومالی اعزام گردیدند. راجع به عملکرد شورای امنیت در سومالی توضیح این نکته را ضروری می داند که شرایط حاکم بر سومالی یک شرایط استثنایی بوده و قطعنامه ۷۹۴ در شرایطی صادر شد که سومالی تقریباً برای مدت دو سال فاقد حکومت مرکزی بود و درگیری بین گروههایی رقیب موجب تلف شدن صدها هزار نفر، پناهنده شدن میلیونها نفر و خرابی گسترده در کشور گردیده بود. با وجود این وضعیت پیش آمده در سومالی یک وضعیت کاملاً داخلی است که شورای امنیت براساس بند هفت ماده ۲ از مداخله در آن منع گردیده است. تنها طریق مداخله در امور سومالی از طریق استناد به فصل هفت منشور ملل متحد میسر بود که شورای امنیت بدان متوسل گردید.

ج- تصویب قطعنامه (۱۹۹۱) ۷۱۳ شورای امنیت درخصوص یوگسلاوی سابق نیز در شرایط مشابهی صورت گرفت. ملاحظات انسان

دوستانه و همچنین بیم از خطر گسترش جنگ داخلی در قلمرو یوگسلاوی سابق به کشورهای همسایه در شناسایی نقض صلح براساس قطعنامه یاد شده نقض تعیین کننده داشته اند. شورای امنیت براساس این قطعنامه علیه یوگسلاوی سابق تحریم تسلیحاتی اعمال کرد. البته این اقدامات به زمان قبل از تجزیه یوگسلاوی مربوط است. پس از آنکه دولتهای مستقل جدا شده از یوگسلاوی در سال ۱۹۹۲ به عضویت سازمان ملل درآمدند، شورای امنیت ضمن تصویب قطعنامه (۱۹۹۲) ۷۵۷ پس از شناسایی آنکه وضعیت در بوسنی و هرزگوین و دیگر جمهوریهای یوگسلاوی سابق تهدید علیه صلح به حساب می آید، یوگسلاوی را مسؤل شناخته و بر علیه آن کشور تحریم همه جانبه اعمال کرد.

د- در قضیه لیبی، شورای امنیت به موجب قطعنامه ۷۴۸ عدم تحویل دو تبعه آن کشور را که متهم به دست داشتن در انفجار هواپیمای پانام بودند، تهدید علیه صلح و امنیت بین المللی شناخته و علیه آن دولت تحریم هوایی، تسلیحاتی و محدودیت در روابط دیپلماتیک اعمال کرد.

درخصوص عملکرد شورای امنیت راجع به قضیه لیبی توضیح این مطلب را لازم می داند که این مورد اولین باری نبود که شورای امنیت موضوع تروریسم را بررسی و تصمیماتی اتخاذ کرده است. شورای امنیت در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ توصیه های درخصوص امنیت مسافری هوایی بین المللی صادر کرده بود ولیکن بر نحوه رسیدگی شورای امنیت به این قضیه ایرادهایی وارد است بدین معنی که اولاً به نظر نمی رسد که وضعیت پیش آمده آنچنان انفجارآمیز بود که عملاً تهدیدی علیه صلح و امنیت بین المللی وجود داشته باشد. ثانیاً در قضیه لیبی قبل از اعمال تحریم کلیه

۱۰. شورای امنیت در سال ۱۹۷۰ به موجب قطعنامه ۲۸۶ از کلیه دولتها خواست که مسافران هواپیماهای روبرده شده را هرچه زودتر آزاد کنند. همچنین به موجب قطعنامه (۱۹۸۱) ۶۳۵ ضمن محکوم کردن کلیه اقدامات غیرقانونی علیه هواپیماهای کشوری از کلیه دولتها و همچنین سازمان هواپیمایی کشوری بین المللی خواست که جهت جلوگیری از اقدامات غیرقانونی علیه هواپیمایی کشوری با یکدیگر همکاری کنند.

راههای مسالمت آمیز اختلافات طی نشد. و ثالثاً قواعد حقوق بین الملل در خصوص استرداد مجرمین محترم شمرده نشد. بدین معنی که در خصوص استرداد مجرمین هیچگونه مقررات الزام آوری در حقوق بین الملل سنتی وجود ندارد. کنوانسیونهایی هم که برخی از جرائم و جرائم بین المللی اعلام کرده اند معمولاً اعضای خود را متعهد می کنند که در صورت دستگیری یک مجرم در قلمروشان یا وی را محاکمه کرده و یا به یکی از دولتهای درخواست کنند تحویل دهند.^{۱۱}

مجموع مطالب ارائه شده در خصوص مسؤلیت شورای امنیت در قبال شناسایی وجود تهدید علیه صلح و امنیت بین المللی، نقض صلح و وقوع عمل تجاوز را بدین شرح می توان خلاصه کرد: نخست آنکه شورای امنیت تعیین و تشخیص موارد مندرج در ماده ۳۹ را منحصرأ حق خود می داند. ثانیاً در انجام این مسؤلیت خود را مقید به هیچ ضابطه ای ندانسته و شناسایی متجاوز را صرفاً یک امر سیاسی به حساب می آورد. ثالثاً، در دوره بعد از جنگ سرد مفهوم صلح و امنیت بین المللی را به صورت گسترده تفسیر کرده و مواردی را تهدید علیه صلح به حساب آورده که در آن استفاده از زور مطرح نبوده و یا وضعیت پیش آمده به گونه ای نبوده است که انفجار آمیز و تهدید جدی علیه صلح و امنیت به حساب می آمده است. رابعاً در این دوره شورای امنیت اختیارات خود را گسترش داده و در مسائلی مداخله کرده است که بطور کلاسیک در چارچوب مسائل داخلی دولتها بوده که علی الاصول شورای امنیت از مداخله در آنها منع شده است. حالا قسمت دوم وظایف محوله به شورای امنیت یعنی اتخاذ تدابیر و اقدامات مندرج در مواد ۴۱ و ۴۲ توسط این شورا را در دوره بعد از جنگ سرد مورد بررسی قرار می دهیم:

۱۱. به عنوان مثال ماده ۷ کنوانسیون مونترال در این خصوص اشعار می دارد:

«دولت متعاهدی که در قلمرو آن مجرمی یافت شود اگر نخواهد آن را مسترد کند باید بدون استثنا و بدون توجه به اینکه جرم در قلمرو آن دولت اتفاق افتاده یا نه، قضیه را جهت پیگیری به مقامات ذیربط تسلیم کند.»

دوم- اتخاذ تدابیر و اقدامات مندرج در مواد ۴۱ و ۴۲ توسط امنیت در دوره بعد از جنگ سرد

مقدماتاً باید خاطر نشان کرد که فصل هفتم منشور یک سلسله اختیاراتی را برای تصمیماتی که شورای امنیت راجع به حفظ صلح و امنیت بین المللی اتخاذ می کند، در اختیار آن شورا قرار داده است. در دسته اول اقداماتی قرار می گیرند که شامل استفاده از زور نمی باشد. ماده ۴۱ منشور این اقدامات را «شامل متوقف ساختن تمام یا قسمتی از روابط اقتصادی و ارتباطات راه آهن، دریایی، هوایی، پستی، تلگرافی، رادیویی و سایر وسایل ارتباطی و قطع روابط سیاسی» بر شمرده است. در صورتی اقدامات پیش بینی شده در ماده ۴۱ برای رسیدن به هدف کافی نباشد، شورای امنیت می تواند جهت اجرای تصمیماتش بر اساس ماده ۴۲ منشور از قوه قهریه استفاده کند. در دوره مورد بررسی شورای امنیت در دو مورد به قوه قهریه متوسل شده و یا اجازه توسل به آن را صادر کرده است. در این دوره شورای امنیت در چندین مورد علیه دولتها تحریم اعمال کرده است. مضافاً بر آنکه علمیات حفظ صلح سازمان ملل در این دوره هم از نظر کیفیت و هم از نظر مأموریت های محوله به آنان بطور چشمگیری متحول شده است که هم اکنون درباره هر کدام از موارد فوق توضیحاتی داده می شود:

الف- توسل به قوه قهریه جهت مقابله با تجاوز یا دفع خطر تهدید علیه صلح و امنیت

بین المللی

در این دوره شورای امنیت در دو مورد پس از شناسایی وجود تهدید یا نقض صلح و امنیت بین المللی اقدام به اعزام قوای قهری کرده و یا مجوز توسل به آن را صادر نموده است. مورد اول تجاوز عراق علیه کویت و مورد دوم اعزام نیرو به سومالی می باشد. همچنین در قضیه بوسنی-هرزه گوین پس از آنکه شورای امنیت شش منطقه را در آن کشور به عنوان مناطق امن

حفاظت کنند. برای تقویت نیروهای یاد شده به دولت‌های عضو و سازمان‌های منطقه ای مأموریت داد تا تحت اقتدار شورای امنیت و ضمن مشورت با دبیرکل اقدامات لازم، از جمله از نیروی هوایی استفاده کنند. (ر.ک. بندهای ۵، ۹ و ۱۰ قطعنامه ۸۳۶ شورای امنیت) متعاقب بمباران شهر گورازده توسط نیروهای صرب و پس از دادن اخطار از سوی ناتو مبنی بر قطع بمباران این شهر، هواپیماهای ناتو در دو مورد اهداف نظامی صربها را مورد هدف قرار دادند. نظر به اینکه نیروهای سازمان ملل پیش بینی شده در ماده ۴۳ تأسیس نیافته اند لذا در هر کدام از موارد فوق به گونه ای معین اقدام به اعزام نیرو و توسل به زور شد که با موازین مندرج در منشور مطابقت کامل نداشت.

در قضیه تجاوز عراق به کویت شورای امنیت ضمن تصویب قطعنامه ۶۷۸ کلیه دولت‌های همکاری کننده با دولت کویت را مختار کرد در صورتی که عراق تا تاریخ ۱۵ ژانویه ۱۹۹۱ قطعنامه های شورای امنیت را اجرا نکرده و قلمرو کویت را تخلیه نکند، از کلیه روش‌های ممکن به منظور اجرای قطعنامه ۶۶۰ و دیگر قطعنامه های شورای امنیت استفاده کنند. البته لازم به یادآوری است که شورای امنیت قبلاً براساس قطعنامه ۶۶۱ یک تحریم همه جانبه علیه دولت کویت اعمال کرده بود. اعتقاد عمومی بر این است که اقدام نظامی نیروهای متحدین علیه قوای متجاوز عراق در چارچوب ماده ۵۱ منشور صورت گرفته و در واقع یک اقدام دفاع دسته جمعی بوده است. دلایل متعددی در تأیید این ادعا می توان ارائه کرد. نخست آنکه قطعنامه ۶۷۸ کلیه قطعنامه های قبلی شورای امنیت در خصوص تجاوز عراق به کویت را مورد تأیید قرار داد. طبق قطعنامه ۶۶۱ شورای امنیت حق دفاع فردی یا دسته جمعی را برای دولت کویت شناخته بود. دوم آنکه بندهای ۲ و ۵ قطعنامه ۶۷۸ برای کلیه دولت‌ها تعهدآور نبود. بند ۲ قطعنامه دولت‌های همکاری کننده با دولت کویت را مورد خطاب قرار داده بود و نه دولت‌های عضو را. بنابراین قطعنامه مزبور بر دولت‌هایی که تمایل به همکاری با کویت نداشتند، جنبه الزامی نداشت.

سوم نیروهایی که پس از تصویب قطعنامه ۶۷۸ علیه قوای متجاوز عملیات نظامی انجام دادند، نیروهای بودند که بعد از تجاوز عراق به کویت، بنا به درخواست دولتهای کویت و عربستان سعودی به منطقه اعزام شده بودند. چهارم، اقدام نظامی علیه عراق براساس ماده ۴۲ منشور صورت نگرفت زیرا که لازمه اقدام نظامی در چارچوب ماده ۴۲ منشور تأسیس نیروهای سازمان ملل براساس ماده ۴۳ می باشد که تاکنون عملی نشده است. پنجم، کنترل نیروها در اختیار شورای امنیت نبود زیرا فرماندهی عملیات بر عهده نیروهای متحدین بود و نه شورای امنیت.

البته این استدلال که اقدام قوای متحدین در عراق یک عمل دفاع دسته جمعی بود، بدان معنی نیست که بر اقدام سازمان ملل در این خصوص ایرادهایی وارد نباشد. عده ای بکارگیری همزمان سیستم امنیت دسته جمعی یعنی ادامه اعمال تحریم علیه عراق، با سیستم دفاع دسته جمعی را مجاز ندانسته و معتقدند که پس از بکار افتادن سیستم امنیت دسته جمعی، دفاع مشروع اعم از دفاع دسته جمعی و یا فردی، باید خاتمه یابد.^{۱۲} در مقابل عده دیگری بکارگیری همزمان دو سیستم یاد شده را بلاشکال می دانند.^{۱۳} به نظر می رسد که اظهار نظر آقای پرزدو کوئینار، دبیرکل وقت سازمان ملل متحد در این خصوص یک اظهار نظر منصفانه ای است. او در گزارش خود به مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۹۱ در این باره چنین می نویسد:

«یک وجه مهم دیگر قضیه آن است که اقدامات قهری کاملاً براساس ماده ۴۲ فصل هفت به مرحله اجرا درنیامد. به جای آن شورای امنیت مجوز توسل به زور ملتها و قوای ائتلافی را صادر کرد. در شرایط حاضر و با توجه به هزینه های عملیات و قابلیت هایی که در اثر بکارگیری سلاحهای مدرن مورد نیاز بود، از این ترتیبات گریزی نبود. ولی تجارت حاصله از عملیات در خلیج فارس حکایت از آن دارد که باید راجع به مسائل مربوط

12. BURNS Weston SECURITY COUNCIL RESOLUTION 678 and PERSIAN GULF DECISION MAKING, AJIL, VOL. 85, PP. 519-520.
13. OSCAR SCHACTER, Authorized use of Force by the United Nations and Regional Organizations, in Law and Force in the New International Order, P. 77.

به استفاده از زور در آینده توسط شورای امنیت براساس فصل هفت،
تعمق و تأمل گردد».^{۱۴}

مورد دیگر توسل به زور در دوره مورد بررسی اعزام نیرو به سومالی است. شورای امنیت در تاریخ سوم دسامبر ۱۹۹۲ با اجماع قطعنامه ۷۹۴ را از تصویب گذارنده مجوز اعزام نیرو را به سومالی صادر کرد. متعاقب آن ۲۸۰۰۰ نیرو، که بطور عمده نیروهای آمریکایی بودند، به سومالی اعزام شدند. بند ۱۰ قطعنامه ۷۹۴ هدف نیروهای اعزامی به سومالی را «برقراری هرچه سریع تر محیطی امن برای عملیات انسان دوستانه کمک رسانی» «با استفاده از کلیه روشهای لازم» توصیف کرد. با توجه به انتقاداتی که راجع به کنترل و فرماندهی نیروها در جریان بحران خلیج فارس به عمل آمد، ضمن تصویب قطعنامه ۷۹۴ سعی شد که مکانیسمی پیش بینی شود که کنترل و فرماندهی نیروها از آن سازمان ملل باشد. بند دوازده قطعنامه به دبیرکل و دولتهایی که نیرو در اختیار قرار داده اند این اختیار را می دهد که نسبت به تشکیل یک فرماندهی واحد اقدام کنند. این بدان معنی نیست که فرماندهی و کنترل نیروها در اختیار سازمان ملل قرار گیرد. در عمل نیروهای اعزامی تحت فرماندهی فرماندهان خود بوده و پرچم ملی خود را حمل کردند و نه پرچم سازمان ملل را. اما راجع به کنترل عملیات از جمله زمان پایان عملیات و جانشینی این نیروها با نیروهای حافظ صلح پس از مأموریتهای محوله، براساس بند ۱۴ قطعنامه یک کمیسیون مرکب از اعضای شورای امنیت تشکیل گردید.

نیروهای اعزامی به سومالی در واقع یک نوآوری بود. زیرا این نیروها، نیروهای حافظ صلح نبودند. نیروهای حافظ صلح قبلاً به سومالی اعزام شده ولیکن نتوانسته بودند مأموریتهای محوله را به نحو احسن انجام دهند. براساس بند ۱۵ قطعنامه ۷۹۴ نیروهای حافظ صلح به این نیروها پیوستند. از سوی دیگر نیروهای اعزامی به سومالی عملیاتی مثل عملیات

14. Javier Perez de Cuellar, ANARCHY or ORDER, Annual Reports 1982-1991, United Nations, P. 335.

انجام شده از سوی سازمان ملل در کره و خلیج فارس نیز نبودند. زیرا که نیروهای مزبور پس از وقوع تجاوز از سوی یک دولت، علیه نیروهای تجاوزگر بکار گرفته شده بودند. در حالی که این نیروها به منظور برقراری نظم و امنیت در سومالی به آن کشور اعزام شده بودند و برای اعزام این نیروها رضایت قبلی سومالی تحصیل نشده بود.

در تحلیل نهایی از عملکرد شورای امنیت در خصوص توسل به قوه قهریه در دوره بعد از جنگ سرد باید خاطر نشان ساخت که کمتر محتمل است که شورای امنیت در آینده قابل پیش بینی بار دیگر علیه دولتی از زور استفاده کند زیرا که حتی پایان جنگ سرد هم زمینه مساعدی را برای تأسیس نیروهای سازمان ملل پیش بینی شده در ماده ۴۳ فراهم نکرده است. مضافاً بر آنکه بر انجام عملیاتی نظیر عملیات انجام شده به هنگام تجاوز عراق به کویت و عملیات در سومالی انتقاداتی وارد آمده است که بطور خلاصه بدین شرح است: شورای امنیت در تفسیر موسع منشور که در واقع یک معاهده چند جانبه بین المللی است، تا چه حد می تواند آزادی عمل داشته باشد؟ علاوه بر آن با توجه به اینکه انجام عملیات یاد شده هزینه های بسیار سنگینی در برداشت، لذا کمتر محتمل است که دولتهایی که هزینه های این قبیل عملیات را پرداخت کردند، این آمادگی آن را داشته باشند که هزینه عملیات در هرگونه نقض صلح را بپردازند. به عنوان نمونه این سؤال را می توان مطرح کرد که اگر لیبی از سوی مصر مورد حمله قرار گیرد آیا سازمان ملل خواهد توانست اقدام مشابهی انجام دهد؟ پاسخ این سؤال در شرایط فعلی به احتمال قریب به یقین منفی است. از این رو اعتقاد فزاینده بر این است که در شرایط حاضر شورای امنیت از ابزارهای اجرایی دیگر که در اختیارش قرار دارند یعنی اعمال تحریم و اعزام نیروهای حافظ صلح بیش از پیش استفاده خواهد کرد:

ب- اعمال تحریم

برقراری تحریم از جمله اقدامات غیر نظامی پیش بینی شده در ماده

۴۱ منشور است که شورای امنیت می تواند پس از شناسایی نقض صلح و یا وقوع عمل تجاوز علیه دولتی اعمال کند. در دوره جنگ سرد شورای امنیت فقط در دو مورد علیه دولت معینی تحریم اعمال کرده است. برای اولین بار در تاریخ سازمان ملل، شورای امنیت در سال ۱۹۶۶ علیه رودزیای جنوبی تحریم لازم الاجرا ولی محدود اعمال کرد.^{۱۵} و متعاقباً در سال ۱۹۶۸ تحریم اعمال شده علیه رودزیای جنوبی را به کلیه صادرات و واردات از آن کشور تسری داده و کمیته ای را تأسیس کرد که گزارشهای مربوط به اجرا تحریم علیه رودزیای جنوبی را مورد بررسی قرار دهد. برای دومین بار شورای امنیت در ماه نوامبر ۱۹۷۷ با اتفاق آرا از کلیه دولتها خواست که «ارسال هرگونه سلاح و تجهیزات نظامی را به آفریقای جنوبی» متوقف سازند و متعاقب آن کمیته ای را به منظور بررسی اجرای تحریم تأسیس کرد.^{۱۶} این تحریم هنوز به قوت خود باقی است.^{۱۷}

در دوره بعد از جنگ سرد شورای امنیت علیه شش دولت تحریم کامل یا محدود اعمال کرده است که عبارتند از لیبی، لیبیریا، عراق،

۱۵. قطعنامه شماره ۲۵۳ مورخ ماه مه ۱۹۶۸ شورای امنیت.

۱۶. ر.ک قطعنامه شماره ۴۱۸ مورخ نوامبر ۱۹۷۷ و ۴۲۱ مورخ ۹ دسامبر ۱۹۷۷ شورای امنیت.

۱۷. علاوه بر شورای امنیت مجمع عمومی نیز در ۳ مورد ضمن تصویب قطعنامه هایی علیه ۳ دولت تحریم اعمال کرده است ولیکن فرق اعمال تحریم از سوی مجمع عمومی با اعمال تحریم از سوی شورای امنیت در آن است که قطعنامه های مجمع عمومی جنبه توصیه داشته و ضمانت اجرای آنها افکار عمومی بین المللی است. در صورتی که تحریم های اعمال شده از سوی شورای امنیت تحریم های لازم الاجرا می باشند که براساس ماده ۲۵ منشور تبعیت از آنها برای کلیه دولتهای عضو سازمان ملل الزامی است. موارد تحریم های اعمال شده از سوی مجمع عمومی بدین قرارند: در سال ۱۹۵۱ مجمع عمومی توصیه کرد که کلیه دولتها مناطقی را که تحت کنترل قوای حکومت مرکزی جمهوری خلق چین و تحت اقتدار کره شمالی بودند، تحریم تسلیحاتی نمایند. (قطعنامه ۵۰۰۷ مورخ ۱۸ مه ۱۹۵۱) بار دیگر مجمع عمومی در سال ۱۹۶۵ خواستار تحریم کامل برتقال شده و از دولتهای عضو سازمان ملل خواست تا روابط هوایی، دریایی و دیپلماتیک خود را با آن دولت قطع کنند (قطعنامه ۲۱۰۷ مورخ ۲۱ دسامبر ۱۹۶۵) همچنین مجمع عمومی ضمن تصویب قطعنامه های متعددی علیه رژیم نژادپرست آفریقای جنوبی اعمال تحریم کرده بود که در ماه دسامبر ۱۹۹۳، پس از تشکیل شورای موقت انتقالی در آن کشور، کلیه تحریم ها را لغو کرد.

سومالی، یوگسلاوی و هائیتی. ملاحظه شود که میزان تحریم های اعمال شده از سوی شورای امنیت در دوره بعد از جنگ سرد ۳ برابر میزان تحریم های اعمال شده در دوره قبل از جنگ سرد می باشد. افزایش تعداد تحریم های اعمال شده این تصور را پدید آورده که این ابزار اجرایی شورای امنیت که در مقایسه با توسل به قوه قهریه، به ویژه برای اعضای دائم شورای امنیت، هزینه کمتری دربردارد، بنابراین چه بسا ممکن است که شورای امنیت در آینده بدون آنکه با مشکلی برخورد کند، علیه دولت یا دولتهای دیگر نیز تحریم برقرار سازد.

- به منظور سنجش درجه اعتبار این نظر بهتر است ابتدا اهدافی را که اعمال تحریم درصدد تحصیل آنهاست مورد بررسی قرار داده و سپس موانع و مشکلات اعمال تحریم را برشماریم. اعمال تحریم علیه یک دولت از سوی شورای امنیت ممکن است یک یا چند هدف از اهداف زیر را دنبال کند:
- ۱- ممکن است به منظور تغییر رفتار یک دولت علیه آن تحریم محدود یا کامل اجرا گردد. به عنوان نمونه اعمال تحریم علیه لیبی از آن جهت صورت گرفته که آن دولت حاضر نیست دو تبعه خود را که متهم به دست داشتن در انفجار هواپیمای پانام می باشند، برای محاکمه به آمریکا یا انگلیس مسترد کند. *بوم انسانی و مطالعات فرهنگی*
 - ممکن است برای محدود کردن جنگ علیه دولتی اعمال تحریم شود. به عنوان مثال اعمال تحریم تسلیحاتی علیه سومالی و همچنین یوگسلاوی سابق این هدف را دنبال می کرده اند.
 - ۳- اعمال تحریم ممکن است مقدمه ای برای بکارگیری قوه قهریه از سوی سازمان ملل علیه یک دولت باشد. به عنوان نمونه توسل به قوه قهریه علیه عراق در قضیه تجاوز آن دولت علیه کویت، پس از اعمال تحریم لازم الاجرا از سوی شورای امنیت صورت گرفت.
 - ۴- برقراری تحریم ممکن است اهداف اعلام نشده ای را نیز دنبال کند. به عنوان مثال ممکن است تغییر رژیم حاکم بر یک دولت یکی از اهداف اعلام نشده تحریم باشد.

تجربه سازمان ملل در خصوص اعمال تحریم در دوره های قبل و بعد از جنگ سرد نارسایی های این مکانیسم اجرایی را روشن کرده و حکایت از آن دارد که برقراری تحریم به منظور نیل به هر کدام از اهداف فوق با دشواری هایی مواجه است. نارسایی های اعمال تحریم به قرار زیر می باشند:

۱- هنگامی که هدف از اعمال تحریم وادار کردن یک دولت برای تغییر در رفتار بین المللی اش باشد، مدت زمان طولانی برای این منظور لازم است. به عنوان مثال اعمال تحریم علیه آفریقای جنوبی برای مدت سه دهه ادامه یافت. تحریم اعمال شده اگرچه مؤثر بود ولی نقش معین کننده ای در تحولات آفریقای جنوبی ایفا نکرد. بلکه عوامل عدیده دیگر از جمله تحولات اخیر صحنه بین المللی موجب پایان حکومت نژادپرستها در آفریقای جنوبی شد. همچنین تحریم اعمال شده علیه صربستان هنوز در رفتار آن دولت نسبت به همسایگانش تغییری ایجاد نکرده است.

۲- علیرغم تأسیس کمیته های نظارت بر اجرای تحریم زیر نظر شورای امنیت، این شورا به ابزار لازم جهت اجرای تحریم ها مجهز نمی باشد. به عبارت دیگر اجرای تحریم ها کلاً به عهده دولتها واگذار شده است. اگر فرضاً شورای امنیت گزارشی در خصوص تحریم دریافت کند از دولت ذیربط می خواهد که به موضوع رسیدگی کند. مشکل آنجاست که از دولتی خواسته می شود که موارد نقض تحریم را بررسی کند که نقض تحریم در قلمرو همان دولت اتفاق افتاده است. بنابراین طبیعی است که گزارش چنین دولتی به شورای امنیت عین واقعیت نباشد.

۳- تحریم ها معمولاً به منظور اعمال فشار یا تغییر در رفتار رژیم حاکم بر یک دولت صورت می گیرد ولی واقعیت آن است که مردم کشورهای تحت تحریم بیشترین آسیب را می بینند. افراد عادی ساکن در قلمرو یک دولت تحت تحریم اولین کسانی هستند که آثار تحریم را احساس می کنند و ادامه تحریم فشار را روی این طبقه بیشتر می سازد. همچنین استدلال می شود که اعمال تحریم بر ثروت ثروتمندان و بر فقر فقرا

می افزاید.

۴- در مواقعی که اعمال تحریم تسلیحاتی شده و هدف کاستن از شدت یک جنگ بوده این امر در عمل خواسته یا ناخواسته ممکن است موجب تقویت یا تضعیف یکی از اطراف مخاصمه بشود. به عنوان مثال اگرچه اعمال تحریم تسلیحاتی علیه جمهوریهای سابق یوگسلاوی ظاهراً به منظور محدود کردن دامنه جنگ صورت گرفته ولی در عمل دولت بوسنی و هرزگوین را در موقعیت بسیار نامطلوب از نظر تدافعی قرار داده است. زیرا که صربها تا بن دندان مسلحند در حالی که مسلمانان برای دفاع از خود نمی توانند سلاح تهیه کنند.

۵- در بعضی موارد بعضی از اعضای شورای امنیت اهدافی را دنبال می کنند که فراتر از اهداف تعیین شده توسط شورای امنیت می باشد. به عنوان مثال قطعنامه ۶۸۷ دو شرط برای برداشتن تحریم عراق تعیین کرده است که عبارتند از: پرداخت سهمیه مقرر توسط دولت عراق به صندوق پرداخت غرامت، و از بین بردن سلاحهای امحای دسته جمعی و تأسیسات تولید سلاحهای شیمیایی و اتمی عراق. در این اواخر آمریکائیان دو شرط دیگر به شروط مندرج در قطعنامه ۶۸۷ افزوده اند بدین معنی که آنها می گویند که عراق علاوه بر شروط مندرج در قطعنامه اولاً باید دست از آزار و اذیت کردها در شمال و شیعیان در جنوب بردارد و ثانیاً مرزهای عراق - کویت را همانطور که از سوی شورای امنیت تعیین گردیده به رسمیت بشناسد.

۶- اجرای ماده ۵۰ منشور یکی دیگر از مشکلات مبتلا به است. بدین معنی که طبق این ماده دولتهای ثالثی که در اثر اجرای تحریم متضرر می شوند می توانند به منظور رفع این مشکلات با شورای امنیت مشورت کنند. بر اثر اعمال تحریم علیه عراق و یوگسلاوی تعداد زیادی از دولتها، که با دولتهای یاد شده روبرو تجاری داشتند، متضرر گردیدند. بیست و یک دولت زیان دیده در اثر اعمال تحریم های شورای امنیت طی یک اقدام دسته جمعی از این شورا خواستند که به منظور رفع مشکلات

اقتصادی ناشی از اعمال تحریم تدابیر عملی اتخاذ کند. ولی شورای امنیت به جز توصیه به مؤسسات مالی بین المللی و همچنین دولتهای کمک دهنده به منظور یاری رساندن به این قبیل دولتها اقدام دیگری انجام نداده است. این موضوع یکی از مسائل مورد بحث در سازمان ملل بوده و به خاطر تشتت آرا^{۱۸} نیل به یک راه حل عملی در آینده قابل پیش بینی متصور نیست. در این امر تردیدی نیست که برای اجرای مؤثر تحریم ها همکاری دولتهای عضو جامعه بین المللی ضروری است و دولتهای عضو جامعه بین المللی نیز در صورتی با شورای امنیت همکاری کامل خواهند کرد که راه حلهای عملی به مشکلات فوق پیدا شود. به عبارت دیگر شورای امنیت باید به هنگام برقراری تحریم علیه یک دولت مجموع جهات و جوانب امر را دقیقاً بررسی کند. به عبارت دیگر بدون بررسی جهات سیاسی، اقتصادی، انسانی قضیه، اعمال تحریم ها ممکن است اثر اجرایی خود را از دست بدهند. از این رو می توان گفت که اعمال تحریم حربه ای نیست که مناسب هر باشد.

ج- اعزام نیروهای حافظ صلح

استفاده از نیروهای حافظ صلح سازمان ملل در منشور پیش بینی نشده است. در واقع پیدایش این مکانیزم حفظ صلح نتیجه تجربیات سازمان ملل در دوره جنگ سرد در برخورد با بحرانهایی است که صلح و امنیت بین المللی را در معرض مخاطره قرار داده بودند. در دوره جنگ سرد از این قبیل عملیات نظارت بر آتش بس، ترک مخاصمه و یا جداسازی

۱۸. تعدادی از دولتها بر این عقیده اند که باید یک صندوق از سوی مجمع تأسیس شود که قسمتی از موجودی آن از محل بودجه عادی سازمان ملل و قسمتی دیگر از کمکهای داوطلبانه تأمین گردد. تعدادی دیگر از دولتها مسؤلیت تأسیس یک صندوق را از آن شورای امنیت دانسته معتقدند که شورای امنیت به هنگام اتخاذ تصمیم مربوط به اعمال تحریم باید راجع به تأسیس یک صندوق ویژه جهت جبران خسارات وارده به دولتهای زیان دیده نیز تصمیم گرفت. از سوی دولتهای عضو دائم شورای امنیت حاضر نیستند قدمی فراتر از متن ماده ۵۰ بردارند که برای دولتهای ثالث زیان دیده فقط حق مشورت را شناخته است.

نیروها بهره گرفته شده است. در این دوره چهار اصل زیر راهنمای اعزام نیروهای حافظ صلح بود: اصل اول، ابتدا می بایست موافقتنامه ای بین نیروهای متخاصم به منظور اعلام آتش بس، ترک مخاصمه و یا صلح به امضا می رسید و آنگاه نیروهای حافظ صلح به منظور اجرای موافقتنامه به منطقه اعزام می شدند. اصل دوم، رضایت کلیه طرفهای مخاصمه برای اعزام این قبیل نیروها ضروری بود. اصول سوم، نیروهای حافظ صلح ملزم به عدم شرکت در مخاصمات و رعایت بی طرفی کامل بودند. اصل چهارم، نیروهای حافظ صلح فقط به منظور دفاع از خود می توانستند از سلاح انفرادی استفاده کنند.

در دوره پس از جنگ سرد استفاده از نیروهای حافظ صلح به نحو چشمگیری افزایش یافته است. در حال حاضر سازمان ملل به هفده منطقه از دنیا سربازان حافظ صلح اعزام کرده است که قسمت اعظم آنها به دوره بعد از جنگ سرد تعلق دارند. زیرا که در سال ۱۹۸۷ سازمان ملل فقط هفت عملیات حفظ صلح را هدایت می کرد که مجموع نیروهای حافظ صلح در آن سال ده هزار نفر بوده و بودجه آن هم در حدود ۲۳۳ میلیون دلار بود. در حالی که هم اکنون ۷۰ هزار نفر در نیروهای حافظ صلح خدمت می کنند و بودجه آنها بالغ بر ۳/۵ میلیارد دلار است.^{۱۹} علاوه بر افزایش چشمگیر تعداد عملیات حفظ صلح در دوره بعد از جنگ سرد، در سالهای اخیر مأموریت هایی به این قبیل نیروها داده شده که با مأموریت های محول شده به آنها در دوره ماقبل آن سه فرق عمده دارد. بدین معنی که اولاً در این دوره مأموریت های چند منظوره به نیروهای حافظ صلح می شود. به عنوان مثال مأموریت محوله به UNTAC^{۲۰} دارای سه بعد بود: اداره امور کامبوج در دوره قبل از تأسیس یک حکومت دمکراتیک منتخب مردم زیر نظر شورای عالی ملی (SNC) به UNTAC محول گردید. همچنین در بعد نظامی، وظایف متعددی از قبیل نظارت و تأیید خروج نیروهای خارجی از

۱۹. ر. ک. مصاحبه آقای کوفی عنان، معاون دبیرکل در امور نیروهای حافظ صلح، نیویورک تابمژ مورخ

کامبوج، نظارت بر اجرای آتش بس بین طرفین متخاصم، خلع سلاح گروه‌های درگیر، آزادی و مبادله زندانیان با کمک صلیب سرخ... به نیروهای سازمان ملل محول شده بود. مضافاً بر آنکه سازماندهی و برگزاری انتخابات آزاد در کامبوج کلاً توسط پرسنل سازمان ملل انجام گرفت. ثانیاً در بعضی موارد نیروهای حافظ صلح، با استناد به فصل هفت انجام شده که شرح آن گذشت. ثالثاً نیروهای سازمان ملل در بعضی موارد به منظور پیشگیری از بروز بحران و یا جلوگیری از پیدایش وضعیت تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی به برخی مناطق اعزام شده اند که شرح آن در قسمت مربوط به دیپلماسی پیشگیرانه خواهد آمد.

رفع موانع سیاسی که در طول جنگ سرد فراروی تشکیل نیروهای حافظ صلح قرار داشت، تلاش سازمان ملل به ویژه شورای امنیت برای تقویت نقش خود در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، بروز مناقشات و بحرانهای تازه خصوصاً درگیریهای قومی و نژادی و سرانجام افزایش تقاضا از سوی دولتها، در گسترش تعداد و بسط دامنه فعالیت‌های حفظ صلح تأثیر به‌سزایی داشته است. حال این سؤال مطرح است که آیا عملیات حفظ صلح سازمان ملل می‌توانند نقش مؤثری در پیاده کردن سیستم امنیت دسته جمعی ایفا کنند؟ برای پاسخگویی به این سؤال لازم است دو نکته را روشن کنیم نخست آنکه آیا توافق همه جانبه مابین اعضای ملل متحد در خصوص گسترش دامنه عملیات حفظ صلح ملل متحد وجود دارد؟ دوم آنکه، موانع و مشکلات اعزام نیروهای حافظ صلح کدامند؟

موانع دولتها در خصوص آینده نیروهای حافظ صلح

در خصوص استفاده بیشتر از عملیات حفظ صلح ملل متحد بین اعضای سازمان ملل اتفاق نظر حاصل نیست. از یکسو تعدادی از دولتها، علیرغم هزینه‌های بسیار زیاد و مشکلات اعزام این قبیل نیروها، از گسترش دامنه این قبیل عملیات حمایت کرده و رفع موانع و مشکلات و تأمین

هزینه های نیروهای حافظ صلح را بر موانع و مشکلاتی که بروز جنگها و درگیری ها ایجاد می کند ترجیح می دهند. تعدادی از دولتها از جمله دولتهای عضو شورای نوردیک از هواخواهان این نظر می باشند. از سوی دیگر، اغلب دولتهای در حال توسعه و چین مواضع محتاطانه ای نسبت به گسترش عملیات حفظ صلح سازمان ملل دارند. این قبیل دولتها بیم آن را دارند که گسترش فعالیتهای حفظ صلح، به ویژه در ابعاد و اشکال جدید آن، از حدود و ثغور تعیین شده بر فعالیتهای شورای امنیت، براساس بند ۷ ماده ۲ منشور، پا فراتر بگذارد. دولتهای در حال توسعه برای گسترش این قبیل عملیات شرایطی از قبیل تعیین هدف مشخص و روشن، جلب رضایت دولت میزبان، تضمین اصول منشور به ویژه احترام به حاکمیت دولتها و عدم مداخله در امور داخلی دولتها قائلند.^۳

موانع و مشکلات اعزام نیروهای حافظ صلح

عدم تناسب امکانات و منابع سازمان ملل با میزان افزایش کمی و کیفی عملیات حافظ صلح یکی از مشکلات اساسی سازمان ملل در دوره بعد از جنگ سرد به حساب می آید. اهم مسائل و مشکلات مربوط به عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد به قرار زیرند:

۱- مسائل مالی

- براساس اظهار معاون دبیرکل در امور نیروهای حافظ صلح، مجموع بدهیهای اعضای ملل متحد در زمینه بودجه عملیات حفظ صلح بالغ بر ۱/۴ میلیارد دلار است که از این میان ۵۰۷ میلیون دلار بدهی روسیه و ۲۸۸ میلیون دلار بدهی آمریکا می باشد.^۳ این مشکلات مالی موجب شده که
۲۱. در این رابطه موضع چین شایان توجه است. این دولت به دفعات در جریان توضیح رأی خود به هنگام تصویب قطعنامه های تأسیس و تمدید مأموریت های عملیات حفظ صلح تأکید کرده است که عملیات حفظ صلح حتی المقدور نباید در چارچوب فصل هفت منشور انجام شود.
۲۲. مصاحبه معاون دبیرکل، نیویورک، تابمژ مورخ ۴ مارس ۱۹۹۴.

سازمان ملل هزینه اعزام سربازان از سوی دولتهای مختلف را با تأخیرهای چند ساله پرداخت کند. از این رو تعدادی از دولتهای غربی تأمین کننده نیرو، نظیر کانادا و دانمارک، تهدید کرده اند که نیروهای خود در عملیات حفظ صلح را کاهش خواهند داد. همچنین دولتهای در حال توسعه تأمین کننده این امکان را ندارند که بدون پرداخت هزینه از سوی سازمان ملل نیرو در اختیار این سازمان قرار دهند.

۴ - مشکلات مربوط به برنامه ریزی و ارتباطات

گسترش بی سابقه فعالیت‌های حفظ صلح در سالهای اخیر ضعف بنیانی سازمان ملل در سازماندهی و هدایت نیروهای حافظ صلح را روشن ساخت. به منظور مقابله با این مشکلات واحد برنامه ریزی مجهز به سیستم اطلاعاتی و ارتباطی پیشرفته در معاونت عملیات حفظ صلح سازمان ملل تأسیس یافته است. با این وجود واحد مزبور در تهیه آخرین اطلاعات سیاسی - نظامی مربوط به مناطق عملیاتی (که ماهواره ها در تهیه آنها نقش مهمی دارند) تا حدود زیادی به قدرتهای بزرگ به ویژه آمریکا متکی است.

۳ - امنیت و ایمنی نیروهای حافظ صلح

عملیات حفظ صلح سازمان ملل خالی از خطر نبوده و از آغاز تاکنون حدود ۹۴۹ نفر تلفات داشته است که از آن میان ۵۵۰ نفر در عملیات جاری حفظ صلح از بین رفته اند.^۳ کشتار نیروهای اعزامی به سومالی به ویژه سربازان آمریکایی موجب شده که از یکسو این دولت و تعدادی دیگر از دولتهای غربی در سیاستهای خود در قبال نیروهای حافظ صلح تجدید نظر کنند. نیروهای آمریکایی و دیگر دولتهای غربی در ماه مارس ۱۹۹۴ سومالی را ترک کرده و سربازانی از دولتهای در حال توسعه جانشین آنها شدند. حفظ صلح را تحت مطالعه دارد ولی با توجه به تجارب حاصله از سومالی آنچه که مسلم است این دولت در اعزام این قبیل نیروها در آینده محتاطانه عمل خواهد کرد. از سوی دیگر سلسله تدابیری به منظور افزایش

23. U.N DOC., A/48/1, P. 61 Para 307.

امنیت و ایمنی نیروها توسط سازمان ملل اتخاذ گردیده است. اکنون شورای امنیت اعزام این قبیل نیروها را منوط به امضای «موافقتنامه وضعیت نیروها»^۳ می کند. همچنین کمیته ویژه ای جهت تهیه و تدوین یک کنوانسیون برای تعیین مسؤلیت حمله کنندگان به نیروهای سازمان تأسیس شده که قرار است نتیجه کار خود را به اجلاس ۲۹ مجمع عمومی ارائه کند.

در تحلیل نهایی از عملیات حفظ صلح سازمان ملل لازم است خاطر نشان نمود که موفقیت در عملیات حفظ صلح اگرچه می تواند در ارتقای اعتبار سازمان ملل نقش برجسته ای ایفا کند، در عین حال شکست این قبیل عملیات نیز می تواند اثرات سویی بر شهرت سازمان ملل وارد آورد. خوشبینی های اغراق آمیز در این زمینه که در پی موفقیت های سازمان ملل در حل و فصل پاره ای از بحرانها مانند نامی بیا، السالوادور و کامبوج حاصل شده بود، اینک در اثر بروز مشکلات عدیده از خاطره ها محو می گردد. در حال حاضر این باور که موفقیت عملیات حفظ صلح در عرصه مناقشات و بحرانهایی با ماهیت غامض نژادی و قومی و یا پیچیدگیهای ناشی از فروپاشی ساختارهای حکومتی، امری بسیار خطیر و دشوار می باشد، از اعتبار زیادی برخوردار است. مضافاً بر آنکه اغلب دولتهای غربی استدلال می کنند که تعهدات سازمان ملل متحد نسبت به استقرار نیروهای حافظ صلح نباید شکل دائمی به خود گیرد چون طرفین اختلاف یا مناقشه را از انجام تلاش جدی برای حل و فصل سریع اختلاف باز می دارد.

د- دیپلماسی پیشگیرانه

درست است که شورای امنیت در دوره جنگ سرد فعال شده است ولی به مسائل و بحرانهایی رسیدگی می کند که به درجه نگران کننده ای ارتقا یافته و به نحوی از انحا در شورای امنیت مطرح شده اند. معمولاً شورای امنیت هنگامی به بحرانی رسیدگی می کند که یک دولت براساس ماده ۳۵ منشور از شورای امنیت درخواست رسیدگی کند و یا آنکه

24. Status of force Agreement.

دبیرکل براساس ماده ۹۹ منشور توجّه شورای امنیت را به وضعیت یا اختلافی جلب کند. چه بسا اتفاق افتاده که اختلافی مدت زمانی زیادی ادامه داشته و توسط شورای امنیت مورد بررسی قرار نگرفته و هنگامی به شورای ارجاع شده که فیصله آن بسیار دشوار بوده است. در موارد دیگر توجّه شورای امنیت به وضعیت یا اختلافی جلب شده بدون آنکه درخواست تشکیل جلسه به عمل آمده باشد نتیجتاً شورای امنیت اقدام خاصی انجام نداده است.

افزایش بحرانهای منطقه ای و هزینه های بسیار سنگین عملیات سازمان ملل در قضیه تجاوز عراق به کویت و سومالی و همچنین مسائل و مشکلات موجود بر سر راه اعمال تحریم ها و اعزام نیروهای حافظ صلح این فکر را پدید آورده است که سازمان ملل و شورای امنیت باید تدابیری بیندیشند که اختلافات را در مراحل اولیه کنترل کرده و دامنه درگیری ها را محدودتر سازند. از این رو اعلامیه سران شورای امنیت که در تاریخ ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ صادر شد، ضمن تأکید بر تقویت نقش سازمان ملل در خصوص دیپلماسی پیشگیرانه، از دبیرکل خواست که پیشنهادهای در این خصوص ارائه کند:

دبیرکل در گزارش خود تحت عنوان «دستورکاری برای صلح»، «دیپلماسی پیشگیرانه» را شامل اقداماتی می داند که مانع از بروز اختلاف شده و یا مانع از آن می شود که اختلاف موجود به درگیری تبدیل گردد. و در صورت وجود درگیری مانع از گسترش آن می شود.^{۲۵} او معتقد است که دیپلماسی پیشگیرانه ممکن است توسط شخص وی، شورای امنیت، مجمع عمومی و سازمانهای منطقه ای با همکاری سازمان ملل صورت گیرد. از نظر دبیرکل دیپلماسی پیشگیرانه و سازمانهای منطقه ای با همکاری سازمان ملل صورت گیرد. از نظر دبیرکل دیپلماسی پیشگیرانه به طرق زیر میسر است:

اتخاذ تدابیر اطمینان ساز، جمع آوری اطلاعات، حقیقت یابی، اعزام پیشگیرانه و ایجاد مناطق غیرنظامی.

در اینجا لازم است که راجع به اعزام پیشگیرانه توضیحاتی داده شود. بطوری که قبلاً متذکر گردید، نیروهای حافظ صلح سازمان ملل معمولاً بعد از وقوع درگیری ها، به منظور نظارت بر آتش بس، ترک مخاصمه یا جداسازی نیروها اعزام شده اند. اعزام نیروهای سازمان ملل به مناطق بحران زده قبل از بروز درگیری و برای مقاصد پیشگیرانه در دوره جنگ سرد سابقه ندارد. دبیرکل طی گزارش خود در این باره پیشنهاد کرده که نیروهای سازمان ملل قبل از وقوع جنگها و به منظور پیشگیری از گسترش اختلافات به مناطق بحران زده که اعزام شوند. او احتمال اعزام چنین نیروهایی را در سه مورد پیش بینی کرده است:

نخست، به هنگام بروز بحرانهای داخلی اعزام نیروهای سازمان ملل می تواند در جلوگیری از گسترش بحران نقش مؤثری ایفا کند. البته دبیرکل درخواست دولت بحران زده و یا رضایت طرفهای دیگر در یک بحران داخلی را برای اعزام این قبیل نیروها لازم می داند. دوم، در صورت بروز اختلاف بین دو دولت، اعزام نیروهای پیشگیرانه سازمان ملل جهت استقرار در مرزهای دو کشور می تواند مانع از گسترش بحران و تبدیل شدن آن به یک جنگ بشود. دبیرکل شرط اعزام این نیروها را احساس ضرورت از سوی دولتین طرف اختلاف ذکر کرده است. سوم، هنگامی که دولتی از سوی دولت دیگر احساس تهدید کرده درخواست می کند که نیروهای سازمان ملل در قلمرو آن دولت و در مرزهایش با دولتی که از سوی آن احساس تهدید می کند، مستقر شوند تا بدین ترتیب در برابر تهدید مانع ایجاد کنند.

تاکنون شورای امنیت در دو مورد اعزام به نیروهای پیشگیرانه کرده که عبارتند از اعزام نیرو جهت استقرار در مرزهای راوندا با اوگاندا و اعزام نیرو به مقدونیه جهت استقرار در مرزهای آن کشور با یوگسلاوی. تاکنون شورای امنیت برای پیشگیری از بحرانهای داخلی اقدام به اعزام نیروهای پیشگیرانه نکرده است. اعزام نیرو به سومالی در این قالب نمی گنجد زیرا که بعد از بروز بحران و درگیری و در چارچوب فصل هفت منشور اعزام گردیده اند.

در خصوص اعزام نیرو جهت استقرار در مرزهای اوگاندا - راواندا باید خاطر نشان ساخت که شورای امنیت به موجب قطعنامه ۸۴۶ مورخ ۲۲ ژوئن ۱۹۹۳ تصمیم گرفت که ۸۱ نفر ناظر نظامی و تعدادی غیرنظامی جهت استقرار در طرف اوگاندای مرزهای بین دو کشور اعزام کند. این اقدام شورای دارای دو ویژگی است. نخست آنکه دو دولتی که با هم مرز مشترک دارند تقاضای اعزام چنین نیروهایی را به عمل آوردند. دوم آنکه هیأتی جهت بررسی اوضاع به منطقه اعزام و تأیید کرد که اعزام نیروهای پیشگیرانه جنبه بازدارندگی خواهد داشت. سپس شورای امنیت اقدام به اعزام نیرو کرد.

البته مورد یاد شده دومین باری بود که شورای امنیت تصمیم به اعزام نیروهای پیشگیرانه گرفته بود. شورای امنیت برای اولین بار نیروهای پیشگیرانه را جهت استقرار در مرزهای مقدونیه با صربستان اعزام کرده بود. فرق نیروهای اعزامی به راواندا - اوگاندا با اعزام نیرو به مقدونیه در آن است که در مورد اخیر تصمیم شورای امنیت براساس درخواست یک دولت و کسب رضایت طرف دیگر صورت گرفت در صورتی که در مورد دیگر رضایت طرفین تحصیل شده بود.

و سرانجام در خصوص اعزام نیروهای پیشگیرانه باید گفت که تجارب سازمان ملل در این خصوص اندک بوده و زود است که در خصوص نقش آنها ارزیابی انجام داد. با وجود این چون نیروهای پیشگیرانه جزئی از عملیات حفظ صلح سازمان ملل را تشکیل می دهد. بنابراین همان مسائل و مشکلاتی که در خصوص عملیات حفظ صلح شرح داده شد در این خصوص نیز مصداق دارند با این فرق که نگرانی دولتهای در حال توسعه در خصوص توسعه این قبیل عملیات، به ویژه هنگامی که نیروها بنا به درخواست یک دولت و بدون رضایت دولت دیگر اعزام می شوند و یا آنکه اعزام پیشگیرانه در اختلافات داخلی، بیش از مورد گسترش نیروهای سنتی حافظ صلح می باشد.

بطوری که قبلاً توضیح داده شد پایان جنگ سرد فرصت مغتنمی را به وجود آورد تا توانایی های سازمان ملل متحد در زمینه حفظ صلح و امنیت بین المللی سنجیده شود. اکنون پس از مرور کوتاه بر عملکرد

شورای امنیت لازم است مسائل و مشکلاتی که تجدید نظر در منشور یعنی قانون اساسی سازمان ملل را ضروری ساخته، ذیلاً مورد بررسی قرار دهیم:

بحران قانون اساسی در سازمان ملل متحد

منشور ملل متحد در واقع قانون اساسی سازمان ملل متحد است زیرا که حقوق و تعهدات اعضای ملل متحد، حدود و اختیارات ارکان سازمان ملل و رابطه آنها را با یکدیگر مشخص کرده است. به خاطر افزایش تعداد اعضای سازمان ملل که از زمان تأسیس آن بیش از ۳ برابر شده و همچنین به خاطر نقائص موجود در عملکرد شورای امنیت تعداد زیادی از دولتها تجدید نظر در منشور ملل متحد را ضروری دانسته و آن را در دستور کار مجمع عمومی قرار داده اند. مسائل و مشکلاتی که ضرورت تجدید نظر در منشور را مطرح ساخته اند به قرار زیر می باشند:

۱- افزایش اختیارات شورای امنیت

بطوری که در صفحات پیش توضیح داده شد، اختیارات شورای امنیت در اثر تفسیر موسع منشور، تحول مفهوم امنیت بین المللی و توسعه حقوق بین الملل افزایش یافته است. البته شورای امنیت وفق بند ۲ ماده ۲۴ ملزم است که براساس اصول و اهداف منشور عمل کند. ماده یک منشور که اهداف آن را برشمرده در بند یک «فراهیم کردن زمینه حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات را براساس اصول و عدالت و حقوق بین الملل» از جمله اهداف منشور قلمداد کرده است. حال این سؤال مطرح می شود در صورتی که شورای امنیت از چارچوب تعیین شده پافراتر بگذارد، چه رکنی می تواند در این باره قضاوت بکند.

پاسخ آنکه تدوین کنندگان منشور راه حلی را در این خصوص پیش بینی نکرده اند. آن موقع این تصور وجود داشت که منافع متفاوت دولتهای دارنده حق و تو به عنوان یک عامل کنترل کننده رفتار شورای امنیت عمل خواهد کرد و همچنین این سیستم مانع از آن خواهد شد که

شورا به صورت ابزاری که اختیار یک ابرقدرت قرار گیرد. این سیستم هیچگاه به درستی عمل نکرده است. در دوره جنگ سرد حق و تو برای مدت زمان زیادی مانع از اتخاذ تصمیم در شورای امنیت گردید. اکنون که در اثر همکاری بین آمریکا و روسیه، شورای امنیت توان تصمیم گیری دارد. حق و تو به عنوان یک عامل کنترل کننده عمل نمی کند.^{۲۸}

برخی از حقوقدانان معتقدند که دیوان بین المللی دادگستری صلاحیت آن را دارد که راجع به مشروعیت تصمیمات و قطعنامه های شورای امنیت داوری کند^{۲۹} این استدلال ممکن است در تئوری صحیح باشد زیرا طبق ماده ۹۲ منشور دیوان بین المللی دادگستری رکن اصلی قضایی سازمان ملل می باشد. ولی در عمل دیوان هنگام می تواند به قضاوت بنشیند که شورای امنیت راجع به یک مسأله حقوقی، که ممکن است راجع به صلاحیت خود نیز باشد، از دیوان نظر مشورتی درخواست کند. تجارب سالهای گذشته نشان داده است که شورای امنیت هیچگاه مایل نبوده راجع به صلاحیت خود از دیوان رأی مشورتی درخواست بکند. علاوه بر آن به هنگام رسیدگی به یک اختلاف، دادگاه می تواند اعتبار حقوقی قطعنامه های شورای امنیت را بررسی کند. به عنوان نمونه در قضیه رأی مشورتی راجع به نامی بیا دیوان به این نتیجه رسید که تصمیم شورای امنیت بر اساس مواد ۲۴ و ۲۵ منشور اتخاذ شده است.^{۳۰} این نظر در تأیید مشروعیت رأی شورای امنیت صادر شد ولی اگر رأی دادگاه مبنی بر فقدان اعتبار حقوقی قطعنامه شورای امنیت و یا مغایرت آن با منشور صادر شود، این تصمیم ارزش حقوقی خواهد داشت ولی نتایج عملی بر آن مترتب نخواهد بود زیرا که ضمانت اجرای آرای دادگاه با شورای امنیت است و این شورا که یک رکن سیاسی است تصمیمات حقوقی دادگاه را که مغایر

۲۷. به هنگام بررسی موضوع سرنگونی هواپیمای پانام در شورای امنیت و تصویب قطعنامه ۷۴۷ مبنی بر اعمال تحریم هوایی، تسلیحاتی و محدودیت در روابط دیپلماتیک علیه لیبی، علیرغم نادیده انگاشتن یک اصل حقوق بین الملل یعنی اعمال تحریم به منظور تحمیل استرداد دو متهم، دولتی مثل چین توانست از حق و تو استفاده کند.

28. Prof. Graefrath, On the Libian Case, not published as yet. pp. 22-3.

29. I. C. J. Reports. 1971. p. 53.

با رأی سیاسی آن شورا باشد اجرا نخواهد کرد.^{۳۰}

۴- تسلط قدرتهای بزرگ بر شورای امنیت

در دوره بعد از جنگ سرد شورای امنیت به صورت ابزاری در دست قدرتهای بزرگ، به ویژه آمریکا و انگلیس، درآمده است. بطوری که آنها این توانایی را دارند که هرگونه قطعنامه ای را معرفی کرده و یا جلب آرای موافق دیگر اعضای شورای امنیت از طریق تطمیع و یا تهدید، آن را از تصویب بگذارند.^{۳۱} درخصوص افزایش نفوذ قدرتهای بزرگ لازم است خاطر نشان سازم که ۳ عامل به پیدایش این وضعیت کمک کرده است: اولاً قدرتهای بزرگ با توجه به امکانات فراوانی که در اختیار دارند توانایی تأثیر در رفتار تعداد زیادی از دولتها، از جمله رفتار و موضع گیری اعضای شورای امنیت را دارا می باشند. ثانیاً با گسترش فعالیت های شورای امنیت و تأسیس کمیته ها و کمیسیون های فرعی، دولتهای کوچک عضو شورای امنیت از توانایی لازم جهت مشارکت فعال و مؤثر در کلیه فعالیت های شورا

۳۰. در قضیه شکایت نیکاراگوئه علیه آمریکا، دادگاه در سال ۱۹۸۶ رأی بر محکومیت آمریکا داده و اعلام کرد که آمریکا به خاطر ضرر و زیان وارده به نیکاراگوئه، باید به آن دولت غرامت بپردازد. ولیکن این رأی دادگاه هیچگاه عملی نشد تا آنکه پس از تغییر حکومت در نیکاراگوئه این دولت ادامه رسیدگی در دادگاه را متوقف کرد.

۳۱. وستون درخصوص فعالیت های پشت پرده آمریکا جهت تصویب قطعنامه ۶۷۸ می نویسد که به منظور همراه کردن دیگر اعضای شورای امنیت آمریکا به دولتهای کلمبیا، ساحل عاج، اتیوپی و زئیر وعده کمک اقتصادی داد. برای جلب نظر شوروی [سابق] موافقت کرد با آن دولت به منظور ممانعت از حضور نمایندگان دولتهای استونی، لاتویا و لیتوانی در کنفرانس سران ۱۹۹۰ پاریس، همکاری کند. همچنین تمهید کرد که دولتهای کویت و عربستان را جهت سرمایه گذاری در شوروی ترغیب نماید. جهت وادار کردن چین برای دادن رأی ممتنع به قطعنامه مذکور، موافقت کرد که تحریم اعمال شده علیه دولت مزبور را که متعاقب بحران نیان مین اعمال شده بود، برچیند و با اعطای وام ۱۴/۳ میلیون دلاری بانک جهانی به آن دولت رضایت داد. و سرانجام به خاطر رأی مخالف یمن به قطعنامه مذکور کمک ۷۰ میلیون دلاری به آن دولت را قطع کرد. جهت اطلاع بیشتر ر.ک.

Weston, H. Burns, "Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy", 85 AJIL, pp. 523-25.

برخوردار نیستند و نتیجتاً میدان برای تک تازی قدرتهای بزرگ در شورای امنیت باز است. ثالثاً عضویت دولتهای در حال توسعه در شورای امنیت متناسب با تعداد آنها نیست. بنابراین عدم نمایندگی کافی دولتهای در حال توسعه در شورای امنیت زمینه مساعدی را برای تسلط قدرتهای بزرگ فراهم ساخته است.

۳- برخورد دوگانه شورای امنیت با مسائل مربوط به صلح و امنیت بین المللی بررسی عملکرد شورای امنیت در سالهای اخیر نشان می دهد که این شورا نتوانسته است به مسؤلیتهایش وفق منشور عمل کند. نقائص کار شورای امنیت را می توان در دو نکته خلاصه کرد: نکته اول آنکه تدابیر اتخاذ شده از سوی شورای امنیت در مقابله با وجود تهدید علیه صلح و وقوع تجاوز فوری و مؤثر نبوده اند. نکته دوم آنکه شورای امنیت با قضایای مختلف مربوط به صلح و امنیت بین المللی برخوردی دوگانه داشته است. به عنوان مثال برخورد شورای امنیت با تجاوز صربها علیه مسلمانان در بوسنی و هرزگوین یک برخورد انفعالی بوده که به جری شدن متجاوزین صرب انجامیده است.

۴- پنهان کاری در شورای امنیت

پنهان کاری شورای امنیت از دو جهت مطرح است. پنهان کاری اعضای دائم شورای امنیت نسبت به دیگر اعضای شورا در پنهان کاری شورای امنیت در قبال دیگر اعضای ملل متحد. تا آنجا که به پنهان کاری اعضای دائم در قبال اعضای غیردائم مربوط است، اعضای دائم و به ویژه نمایندگان دولتهای انگلیس، فرانسه و آمریکا قبل از حضور در جلسات مواضع خود را هماهنگ نموده و سپس در جلسات غیررسمی شورای امنیت حضور پیدا می کنند.^{۳۳} راجع به پنهان کاری شورای امنیت در قبال دیگر اعضای ملل متحد این ایراد وارد است که شورای امنیت در سالهای اخیر به جای تشکیل جلسات رسمی، مسائل و موضوعات مطروحه را در جلسات

۳۲. جهت اطلاع بیشتر ر. ک.

Anthony Aust, "The Procedure and Practice of Security Council Today", in the Development of the Role Security Council, Academi De Droit International, 1992, pp. 365-374.

غیررسمی رسیدگی می کند. این نحوه رسیدگی دو ایراد دارد: اولاً دیگر اعضای سازمان ملل از بررسی های شورای امنیت بی اطلاع می مانند؛ ثانیاً امکان مشارکت دیگر اعضای سازمان ملل و یا سخنرانی آنها در جلسات شورای امنیت میسر نمی شود و بدین ترتیب اعضای شورای امنیت از مواضع دیگر اعضای ملل متحد بی اطلاع می مانند. البته در این اواخر در اثر فشار دولتهای غیرعضو شورای امنیت تداپیری به منظور اطلاع دیگر اعضای ملل متحد از بررسی های شورای امنیت اتخاذ شده است.

۵- رابطه شورای امنیت با مجمع عمومی

افزایش بیست و شش دولت بر تعداد اعضای سازمان ملل در دوره بعد از جنگ سرد و همچنین نقائص موجود در کار شورای امنیت موجب شده که دولتهای در حال توسعه بار دیگر برای کسب قدرت بیشتر برای مجمع عمومی کوشش کنند. در دهه های شصت و هفتاد متعاقب استقلال دولتهای آسیایی و آفریقایی و افزایش شمار اعضای سازمان ملل، مجمع عمومی از موقعیت ممتاز برخوردار شده بود. موفقیت های مجمع عمومی در تصویب قطعنامه هایی علیه استعمار و نژادپرستی در این دوره میسر گردید. اکنون بار دیگر دولتهای در حال توسعه در صدد احیای موقعیت ممتاز مجمع عمومی بوده و خواستار پاسخگویی شورای امنیت در برابر مجمع عمومی هستند. طبیعی است که این گرایش خوشایند دولتهای غربی، به ویژه اعضای دائم شورای امنیت نباشد.

به هر صورت نقائص موجود در کار شورای امنیت و نیز افزایش اعضای سازمان ملل موجب شده که فکر تجدید نظر در منشور قوت بگیرد. به همین منظور گروه کاری زیر نظر مجمع عمومی تشکی شده است. مأموریت این گروه کار « بررسی پیشنهادهای مربوط به افزایش اعضای شورای امنیت و دیگر مسائل مربوط به آن » می باشد. پیشنهادهای ارائه شده از سوی دولتها در خصوص تجدید نظر در ترکیب شورای امنیت بسیار متفاوت است. از یک طرف دولتی مثل روسیه با هرگونه تجدید نظر در ترکیب شورای امنیت مخالف است و از سوی دیگر دولتی مثل کلمبیا ادامه

عضویت دائم در شورای امنیت را مورد سؤال قرار داده است.^{۳۳} در حد فاصل دو پیشنهاد افراطی مزبور پیشنهادهای دیگر ارائه شده است. برخی از طرفدار افزایش اعضای غیردائم و برخی طرفدار افزایش اعضای دائم و تعدادی خواستار افزایش همزمان اعضای دائم و غیردائم هستند. همچنین تعدادی خواستار تجدید نظر در آیین کار شورای امنیت و استفاده از حقّ وتو بوده و تعدادی دیگر خواستار حذف آن شده اند. احتمالاً این مذاکرات تا سال ۱۹۹۵ که مقارن با پنجاهمین سالگرد سازمان ملل است به نتیجه خواهد رسد و باز هم احتمالاً چند عضو دائم و چند عضو غیردائم بر تعداد اعضای شورای امنیت اضافه خواهد شد.

در پایان لازم است به این سؤال پاسخ داده شود که آیا افزایش چند عضو بر تعداد اعضای شورای امنیت مسائل و مشکلات فوق را حل خواهد کرد؟ بدیهی است که مسائل و مشکلات بنیادین فوق با افزایش چند عضو حل نخواهد شد ولیکن ممکن است فروکش کند. این مسائل در واقع از بافت سیستم بین المللی سرچشمه می گیرند که انعکاس آن در سازمان ملل به شکل مسائل یاد شده آشکار گشته است. بنابراین مسائل و مشکلات مزبور هنگامی حل خواهد شد که تغییر بنیادین در سیستم بین المللی حاصل شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی