

نظام امنیت دستجمعی در میدان آزمایش

● نوشته دکتر سعید میرزائی ینگجه

مقدمه

منظور از نظام امنیت دستجمعی، يك سیستم نهادی منطقه‌ای یا جهانی است که به موجب يك معاهده چندجانبه بین‌المللی شکل گرفته و براساس آن دولت‌های عضو سیستم موافقت می‌کنند با متجاوز بطور دستجمعی مقابله کنند.^۱ بنابراین، هدف اولیه سیستم امنیت دستجمعی اقدام در برابر استفاده کننده غیر مشروع از زور در چارچوب يك نظام امنیت دستجمعی است، نه اقدام در برابر تهدید خارجی.^۲ همین خصیصه، سیستم امنیت دستجمعی را از اتحادیه‌های نظامی، که معمولاً برای مقابله با تهدید خارجی برپا می‌شود، متمایز می‌سازد. البته تصریح این نکته را ضروری می‌داند که با وجود نفی استفاده غیر قانونی از زور، معمولاً سیستم امنیت دستجمعی توسل به زور مشروع را نفی نمی‌کند؛ بدین معنی که دولت قربانی تجاوز محق است تا زمانی که سیستم امنیت دستجمعی بطور مؤثر برای مقابله با تجاوز به کار نیفتاده، از خود دفاع مشروع کند. سیستم امنیت دستجمعی مندرج در منشور، يك سیستم امنیت دستجمعی جهانی است زیرا کلیه دولت‌های دنیا، بجز موارد معدودی مثل سوئیس و ناورو، عضو آن هستند. این سیستم دارای ویژگیهای زیر است:

۱- طبق منشور هرگونه استفاده از زور در روابط بین‌المللی، جز

در مورد دفاع مشروع، ممنوع شده است.^۳
۲- شورای امنیت به عنوان مسئول اولیه حفظ صلح بین‌المللی، براساس فصل هفت منشور مختار است در برابر دولت ناقض صلح یا دولت متجاوز تدابیر غیر قهرآمیز اتخاذ کند یا از قوه قهریه استفاده نماید.

۳- در سیستم امنیت جمعی منشور به قدرت‌های بزرگ نقش ممتاز داده شده است. بدین معنی که پنج قدرت، آمریکا، روسیه،^۴ چین، انگلیس و فرانسه، هم اعضاء دائم شورای امنیت هستند و هم عدم مخالفت صریح آنها^۵ برای اتخاذ تصمیمات ماهوی در شورای امنیت ضروری است. این امتیاز بدین صورت توجیه شده که همکاری آنها برای حفظ صلح و امنیت در جهان ضروری می‌باشد. اجرای سیستم امنیت دستجمعی در دوره جنگ سرد با موانع و مشکلات عمده‌ای مواجه بود. در این دوره، منافع متضاد دو قدرت رقیب یعنی آمریکا و شوروی و استفاده مکرر آنها از حق وتو، شورای امنیت را که می‌بایست تصمیمات مهم مربوط به اجرای سیستم دستجمعی را اتخاذ نماید، عملاً فلج کرده بود. پایان جنگ سرد و فروپاشی نظام دو قطبی حاکم بر دنیا فرصتی فراهم آورد تا توانایی‌های شورای امنیت در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی آزموده شود.

سیستم امنیت دستجمعی 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، مسئولیت‌های محوله به شورای امنیت بر دو گونه است: اول، شناسایی وجود تهدید نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی، نقض صلح و وقوع عمل تجاوز؛ دوم، اتخاذ تدابیر و اقدامات مندرج در مواد ۴۱ و ۴۲ بر ضد دولت ناقض صلح و متجاوز. بخاطر هزینه‌های زیاد اقدام نظامی از سوی سازمان ملل و اعزام نیروهای حافظ صلح، در سالهای اخیر بیشتر روی دیپلماسی و اقدامات پیشگیرانه تأکید می‌شود. بنابراین، لازم است افزون بر دو مورد یاد شده، راجع به دیپلماسی پیشگیرانه نیز توضیحات لازم ارائه شود.

اول: شناسایی وجود تهدید نسبت به صلح، نقض صلح و وقوع عمل تجاوز

منشور ملل متحد شناسایی «وجود تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» و «عمل تجاوز» را وفق ماده ۳۹ برعهده شورای امنیت گذاشته است ولی تعریفی از مفاهیم یاد شده به دست نمی‌دهد. در جریان کنفرانس سانفرانسیسکو، تعدادی از دولت‌ها خواستار گنجانیدن تعریف مفاهیم یاد شده در متن منشور بودند، لیکن موفق به انجام این امر نشدند. از آن به بعد کوشش برای تعریف مفاهیم یاد

فعال شدن شورای امنیت در دوره پس 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 درگیری این شورا در مخاصمات بین‌المللی گواه این مدعاست. شورای امنیت در فاصله اول ژانویه ۱۹۹۲ تا ۳۱ ژانویه ۱۹۹۳، ۳۵۹ جلسه مشورت‌های غیررسمی و ۲۴۷ جلسه رسمی داشته است و در این مدت ۱۳۷ قطعنامه و ۴۴ بیانیه صادر کرده است.^۶ در این دوره، شورای امنیت به مسائلی مانند جنگ در بوسنی و هرزگوین، تشکیل محکمه بین‌المللی برای محاکمه جنایتکاران در قلمرو یوگسلاوی سابق، مسئله بازرسی نیروگاه اتمی در جمهوری دموکراتیک خلق کره توسط آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، اخراج فلسطینیان از سرزمین‌های اشغالی، سومالی، هائیتی، لیبی، مقدونیه، رواندا، 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 این شورا در قبال هر یک از مسائل یاد شده تا حدودی جایگاه و مسیر حرکت و نقش شورای امنیت در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در دوره بعد از جنگ سرد را روشن می‌سازد. به منظور ارزیابی نقش شورای امنیت در خصوص اجرای

شده منجر به تصویب قطعنامه ۳۳۱۴ مورخ ۱۴ دسامبر ۱۹۷۲ مجمع عمومی گردید که فقط تجاوز را تعریف می‌کند و درخصوص «وجود تهدید نسبت به صلح» یا «نقض صلح» ساکت است.

شناسایی «تهدید نسبت به صلح»، «نقض صلح» و «عمل تجاوز» از آن جهت حائز اهمیت است که اقدامات پیش‌بینی شده در مواد ۴۱ و ۴۲ قبل از تشخیص یکی از سه مورد مزبور میسر نمی‌باشد و شورای امنیت پس از شناسایی یکی از موارد یاد شده می‌تواند نسبت به اتخاذ اقدامات مندرج در مواد ۴۱ و ۴۲ اقدام کند.

حال این سؤال مطرح می‌شود که شناسایی یکی از این سه مورد برای شورای امنیت بک حق است یا تکلیف؟ به عبارت دیگر، مثلاً در صورت وقوع تجاوز آیا شورای امنیت موظف است آن را شناسایی کند یا آن که شناسایی یا عدم شناسایی تجاوز منوط به رأی خود شورای امنیت است؟ در این خصوص اتفاق نظر وجود ندارد. طبق یک نظر در متن ماده ۳۹ منشور عبارت «Shall Determine» به کار رفته است، بنابراین شناسایی وجود «تهدید نسبت به صلح»، «نقض صلح» و «وقوع عمل تجاوز» از جمله مسئولیت‌های شورای امنیت است و شورا نمی‌تواند از آن گریز داشته باشد. طرفداران این نظر به قطعنامه تعریف تجاوز استناد می‌کنند و خاطر نشان می‌سازند که شورای امنیت نه تنها باید وقوع تجاوز را شناسایی کند بلکه در اتخاذ چنین تصمیمی ملزم به پیروی از یک سلسله معیارهاست که در قطعنامه تعریف تجاوز مندرج می‌باشد. در مقابل، عده‌ای دیگر معتقدند که قطعنامه مجمع عمومی جنبه توصیه دارد و شورای امنیت ملزم به تبعیت از آن نیست. طبق نظر آنان، شورای امنیت در بررسی‌هایش فقط مقید به رعایت موازین منشور ملل متحد می‌باشد. در هر صورت، با وجود اختلاف نظر راجع به تبعیت یا پیروی نکردن شورای امنیت از قطعنامه ۳۳۱۴ مجمع عمومی، این شورا در غیاب یک مرجع ذیصلاح قضائی بین‌المللی^۲ نه تنها خود را رکن ذیصلاح درخصوص تشخیص وجود تهدید نسبت به صلح و امنیت و وقوع تجاوز دانسته بلکه آن را یک حق برای خود به حساب می‌آورد؛ بدین معنی که در صورت وقوع تجاوز اگر شورای امنیت اقدامی نسبت به شناسایی آن نکند، کسی نمی‌تواند متعرض شورا بشود، به نحوی که شورای امنیت حتی قطعنامه‌ها و توصیه‌های مجمع عمومی را نیز ملاک عمل قرار نمی‌دهد. در مواردی که مجمع عمومی وضعی را تهدید کننده صلح قلمداد کرده و از شورای امنیت خواسته است که اقدامات لازم را برای اعاده صلح انجام دهد، شورا موضوع را جداگانه مورد بررسی قرار داده و چنانچه خود راساً وجود خطر برای صلح یا نقض صلح را شناسایی کرده، تدابیر مقتضی اتخاذ کرده است. در چنین شرایطی، نباید انتظار داشت که تصمیمات شورای امنیت در این خصوص مبتنی بر ملاحظات عینی و بیطرفانه باشد. عملکرد شورای امنیت در سالهای گذشته مؤید این نظر است؛ بدین معنی که در بعضی موارد با وجود قرائن و شرایط عینی، شورای امنیت بنا بر ملاحظات سیاسی از شناسایی تهدید نسبت به صلح یا یک عمل تجاوز کارانه امتناع کرده است.^۳ بررسی رویه شورای امنیت حکایت از آن دارد که این شورا هنگامی اقدام به شناسایی نقض صلح یا عمل تجاوز کرده که همه اعضا یا اکثریت اعضا آن آمادگی داشته‌اند براساس مواد ۴۱ و ۴۲ تدابیری اتخاذ کنند یا دست به اقداماتی بزنند.

این رویه گرچه در دوره قبل از جنگ سرد به وجود آمده، در دوره بعد از جنگ سرد نیز صادق بوده است. پایان جنگ سرد و ایجاد روحیه تفاهم بین اعضا دایم شورای امنیت به معنی پایان ملاحظه کاری سیاسی شورای امنیت نمی‌باشد و تا زمانی که تجدیدنظر اساسی در ترکیب و آئین کار شورای امنیت نشود، نباید جز این هم انتظار دیگری داشت.

تحول عمده در عملکرد شورای امنیت در دوره مورد بررسی، تفسیر موسع این شورا از مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد. سرآغاز چنین تحولی اعلامیه صادره از سوی اولین اجلاس سران شورای امنیت در تاریخ ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ به حساب می‌آید. این اعلامیه تصریح می‌کند که «نبود جنگ و درگیری بین دولت‌ها به خودی خود تضمین کننده صلح و امنیت بین‌المللی نیست. منابع غیرنظامی عدم ثبات در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، انسانی و زیست محیطی اکنون تهدید نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی به شمار می‌آید.»^۴ هماهنگی و یکپارچگی موجود بین اعضا شورای امنیت در دوره بعد از جنگ سرد موجب شده که شورا به این برداشت از مفهوم صلح و امنیت

بین‌المللی جامه عمل بپوشاند. به عبارت دیگر، در این دوره، شورای امنیت به قضایائی رسیدگی و نسبت به آنها تصمیماتی اتخاذ کرده است که در آنها کاربرد زور در برابر دولتی دیگر مطرح نبوده، یا آنکه مورد تحت رسیدگی به گونه‌ای نبوده است که تهدید جدی نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی به حساب آید. ذیلاً نمونه‌هایی از این موارد شرح داده می‌شود:

الف: شورای امنیت براساس قطعنامه ۶۸۸ (۱۹۹۱) دولت عراق را به خاطر سرکوب مردم غیر نظامی آن کشور، از جمله کردها، محکوم شناخت و این اقدامات و عواقب آن را تهدید کننده صلح و امنیت بین‌المللی دانست. این شورا هم چنین از دولت عراق خواست که به منظور رفع خطر نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی فوراً به این سرکوب‌ها خاتمه دهد. بعلاوه، قطعنامه مذکور از دولت عراق خواست که اجازه دهد کمک‌های انساندوستانه در اختیار نیازمندان قرار گیرد و از دبیرکل سازمان ملل نیز درخواست کرد از همه امکانات برای رسیدگی فوری به نیازهای مبرم پناهندگان و مردم جابجا شده عراق استفاده کند.

درخصوص اقدام شورای امنیت در جریان سرکوب مردم مناطق کردنشین در شمال عراق تصریح این نکته را ضروری می‌داند که در این قضیه موضوع کاربرد یا تهدید به استفاده از زور از سوی دولتی در برابر دولت دیگر مطرح نبود، بلکه شورای امنیت در امری مداخله کرد که براساس حقوق بین‌الملل، موضوع داخلی یک دولت عضو سازمان ملل به حساب می‌آمد. شورای امنیت در برخورد با این قضیه به دو نکته توجه داشته است: نخست آنکه، ایجاد انساندوستانه قضیه چنان وسیع بود که نمی‌توانست به آن بی‌تفاوت بماند. دیگر آنکه، سرازیر شدن حدود ۲ میلیون نفر کرد به کشورهای مجاور یعنی ایران و ترکیه قطعاً تهدید کننده صلح و امنیت بین‌المللی بود.

ب: مورد دیگر شناسایی تهدید نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی، وضع داخلی سومالی بود. شورای امنیت به موجب قطعنامه ۷۳۳ (۱۹۹۲) وضع موجود در سومالی را که یک مسئله کاملاً داخلی بود، تهدید کننده صلح و امنیت بین‌المللی شناخت و در مورد آن دولت تحریم تسلیحاتی اعمال کرد. متعاقباً، قطعنامه‌های (۷۵۱ و ۷۹۴ شورای امنیت) وجود تهدید نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی را مورد تأیید قرار داد و نیروهای سازمان ملل در چارچوب فصل هفت به سومالی اعزام گردیدند.

راجع به عملکرد شورای امنیت در سومالی توضیح این نکته را ضروری می‌داند که شرایط حاکم بر سومالی استثنائی بود و قطعنامه ۷۹۴ درحالی صادر شد که سومالی تقریباً برای مدت دو سال فاقد حکومت مرکزی بود و درگیری بین گروه‌های رقیب موجب تلف شدن صدها هزار نفر، پناهنده شدن میلیون‌ها نفر و خرابی گسترده در کشور گردیده بود. با این وجود، وضع پیش آمده در سومالی کاملاً جنبه داخلی دارد که شورای امنیت براساس بند هفت ماده ۲ از مداخله در آن منع گردیده است. مداخله در امور سومالی تنها از راه استناد به فصل هفت منشور ملل متحد میسر بود که شورای امنیت بدان متوسل گردید.

ج: تصویب قطعنامه ۷۱۳ (۱۹۹۱) شورای امنیت درخصوص یوگسلاوی سابق نیز در شرایط مشابهی صورت گرفت. ملاحظات انساندوستانه و هم چنین بیم از خطر گسترش جنگ داخلی در قلمرو یوگسلاوی سابق به کشورهای همسایه، در شناسایی نقض صلح براساس قطعنامه یاد شده نقش تعیین کننده داشت. شورای امنیت براساس این قطعنامه، در مورد 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 تشخیص اینکه وضع در بوسنی و هرزگوین و دیگر جمهوری‌های یوگسلاوی سابق تهدیدی برای صلح به حساب می‌آید، یوگسلاوی را مسئول شناخت و در مورد آن کشور تحریم همه جانبه اعمال کرد. د: در قضیه لیبی، شورای امنیت به موجب قطعنامه ۷۴۸ عدم تحویل دو نفر از اتباع آن کشور را که متهم به دست داشتن در انفجار هواپیمای «پانام» بودند، تهدید نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی شناخت و در مورد آن دولت تحریم هوایی، تسلیحاتی و محدودیت در روابط دیپلماتیک برقرار کرد.

درخصوص عملکرد شورای امنیت راجع به قضیه لیبی توضیح این مطلب را لازم می‌داند که این نخستین بار نبود که شورای امنیت موضوع تروریسم را

مسائل داخلی دولت‌ها قرار داشته و علی‌الاصول شورای امنیت مجاز به مداخله در آنها نبوده است.

دوم: کاربرد مواد ۴۱ و ۴۲ توسط شورای امنیت در دوره بعد از جنگ سرد

در آغاز باید خاطر نشان کرد که فصل هفتم منشور برای اجرای تصمیماتی که شورای امنیت راجع به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اتخاذ می‌کند، یک سلسله اختیارات برای شورا پیش‌بینی کرده است. در دسته اول، اقداماتی قرار می‌گیرد که دربرگیرنده استفاده از زور نیست. ماده ۴۱ منشور این اقدامات را شامل «متوقف ساختن تمام یا قسمتی از روابط اقتصادی و ارتباطات راه‌آهن، دریایی، هوایی، پستی، تلگرافی، رادیویی و سایر وسایل ارتباطی و قطع روابط سیاسی» دانسته است. در صورتی که اقدامات پیش‌بینی شده در ماده ۴۱ برای رسیدن به هدف کافی نباشد، شورای امنیت می‌تواند برای اجرای تصمیماتش براساس ماده ۴۲ منشور از قوه قهریه استفاده کند. در دوره مورد بررسی، شورای امنیت در دو مورد به قوه قهریه متوسل شده یا اجازه توسل به آن را داده است. در این دوره، شورای امنیت چندبار در مورد دولت‌ها اعمال تحریم کرده است. مضافاً آنکه عملیات حفظ صلح سازمان ملل در این دوره، هم از نظر کیفیت و هم از نظر مأموریت‌های محوله، به گونه‌ای چشمگیر متحول شده است که درباره هر یک از این موارد توضیحاتی داده می‌شود:

الف: توسل به قوه قهریه برای مقابله با تجاوز یا دفع خطر نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی

در این دوره، شورای امنیت در دو مورد پس از شناسایی تهدید یا نقض صلح و امنیت بین‌المللی اقدام به اعزام نیرو کرده یا مجوز استفاده از آن را صادر نموده است. مورد اول، تجاوز عراق به کویت و مورد دوم اعزام نیرو به سومالی می‌باشد. همچنین، در قضیه بوسنی و هرزگوین پس از آنکه شورای امنیت شش منطقه را در آن کشور به عنوان منطقه امن اعلام کرد، به نیروهای حافظ صلح اعزامی به آن کشور مأموریت داد از مناطق امن حفاظت کنند. برای تقویت نیروهای یاد شده، به دولت‌های عضو و سازمان‌های منطقه‌ای مأموریت داده شد که تحت اقتدار شورای امنیت و ضمن مشورت با دبیر کل اقدامات لازم اتخاذ و در صورت لزوم از نیروی هوایی استفاده کنند (ر.ک. بندهای ۵، ۹ و ۱۰ قطعنامه ۸۳۶ شورای امنیت). پس از بمباران شهر گورازده توسط نیروهای صرب و پس از اخطار ناتو مبنی بر قطع بمباران این شهر، هواپیماهای ناتو در دو مورد به اهداف نظامی صرب‌ها حمله کردند. نظر به این که نیروهای سازمان ملل پیش‌بینی شده در ماده ۴۳ تشکیل نشده، در هر یک از موارد فوق به گونه‌ای 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 همه دولت‌های همکاری کننده با دولت کویت را مختار کرد در صورتی که عراق تا تاریخ ۱۵ ژانویه ۱۹۹۱ قطعنامه‌های شورای امنیت را اجرا و قلمرو کویت را تخلیه نکند، از کلیه روش‌های ممکن به منظور اجرای قطعنامه ۶۶۰ و دیگر قطعنامه‌های شورای امنیت استفاده کنند. البته لازم به یادآوری است که شورای امنیت قبلاً براساس قطعنامه ۶۶۱ تحریم همه‌جانبه‌ای در مورد دولت عراق اعمال کرده بود. اعتقاد عمومی بر این است که اقدام نظامی نیروهای مؤتلف در برابر قوای متجاوز عراق در چارچوب ماده ۵۱ منشور صورت گرفته و در واقع یک اقدام دفاع دستجمعی بوده است. دلائل متعددی در تأیید این ادعا می‌توان ارائه کرد: نخست آنکه، قطعنامه ۶۷۸ همه قطعنامه‌های قبلی شورای امنیت درخصوص تجاوز عراق به کویت را مورد تأیید قرار داد. طبق قطعنامه ۶۶۱، شورای امنیت حق دفاع فردی یا دستجمعی را برای دولت کویت شناخته بود. دوم آنکه، بندهای ۲ و ۵ قطعنامه ۶۷۸ برای همه دولت‌ها تهدیدآور نبود. بند ۲ قطعنامه، دولت‌های همکاری کننده با دولت کویت را مورد خطاب قرار داده بود، نه دولت‌های عضو را. بنابراین قطعنامه مزبور برای دولت‌هایی که تمایل به همکاری با کویت نداشتند، جنبه الزامی نداشت. سوم، نیروهایی که پس از تصویب قطعنامه ۶۷۸ در برابر قوای متجاوز عملیات نظامی انجام دادند، نیروهایی بودند که پس از تجاوز عراق به کویت، بنا به درخواست دولت‌های کویت و عربستان سعودی به منطقه اعزام شده بودند. چهارم، اقدام

● شورای امنیت که در تعیین و تشخیص موارد مندرج در ماده ۳۹ منشور خود را مقید به هیچ ضابطه‌ای نمی‌داند و شناسایی متجاوز را صرفاً یک امر سیاسی به شمار می‌آورد، در دوران پس از جنگ سرد مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی را به صورت گسترده تفسیر کرده و گاه مواردی کم اهمیت را که در آن استفاده از زور مطرح نبوده، تهدیدی نسبت به صلح قلمداد کرده است. همچنین دامنه اختیارات خود را گسترش داده و در مسائلی مداخله کرده که علی‌الاصول حق دخالت در آنها را نداشته است.

● این استدلال که اقدام نیروهای مؤتلف در عراق عمل دفاع دستجمعی بوده، به معنی بی‌نقص بودن کارکرد سازمان ملل در این زمینه نیست. بسیاری از حقوق‌دانان، بکارگیری همزمان سیستم امنیت جمعی یعنی ادامه دادن سیاست تحریم عراق و سیستم دفاع جمعی را مجاز نمی‌دانند و معتقدند که پس از به کار افتادن سیستم امنیت جمعی، دفاع مشروع خواه فردی یا جمعی باید پایان پذیرد.

● تحریم، معمولاً به منظور اعمال فشار برای تغییر یافتن رفتار رژیم حاکم بر یک کشور صورت می‌گیرد، اما در واقع مردم کشورهای تحریم شده هستند که بیشترین آسیب را می‌بینند. ادامه تحریم، فشار را برگرداند افراد عادی می‌گذارد و به گفته‌ای، بر ثروت ثروتمندان و فقر فقرا در کشور تحریم شده می‌افزاید.

بررسی و تصمیماتی اتخاذ می‌کرد. شورای امنیت در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ توصیه‌هایی درخصوص امنیت مسافری هوایی بین‌المللی صادر کرده بود،^{۱۱} لکن بر نحوه رسیدگی شورای امنیت به این قضیه ایرادهایی وارد است؛ بدین معنی که اولاً به نظر نمی‌رسد وضع پیش‌آمده چنان انفجارآمیز بوده که عملاً صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر اندازد؛ ثانیاً، در قضیه لیبی پیش از اعمال تحریم کلیه راه‌های حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات طی نشده بود و ثالثاً، قواعد حقوق بین‌المللی درخصوص استرداد مجرمین رعایت نگردیده بود. بدین معنی که در زمینه استرداد مجرمین هیچگونه مقررات الزام‌آوری در حقوق بین‌المللی سنتی وجود ندارد. کنوانسیون‌هایی هم که برخی از جرایم را جرایم بین‌المللی اعلام کرده است، معمولاً اعضاء خود را متعهد می‌سازد که در صورت دستگیری یک مجرم در قلمروشان وی را محاکمه کنند یا به یکی از دولت‌های درخواست کننده تحویل دهند.^{۱۱}

مجموع مطالب ارائه شده درخصوص مسئولیت شورای امنیت درقبال شناسایی وجود تهدید نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی، نقض صلح و وقوع عمل تجاوز را بدین شرح می‌توان خلاصه کرد: نخست آنکه شورای امنیت تعیین و تشخیص موارد مندرج در ماده ۳۹ را منحصرأ حق خود می‌شناسد. ثانیاً در انجام این مسئولیت، خود را مقید به هیچ ضابطه‌ای نمی‌داند و شناسایی متجاوز را صرفاً یک امر سیاسی به حساب می‌آورد. ثالثاً، در دوره بعد از جنگ سرد مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی را به صورت گسترده تفسیر کرده و مواردی را تهدید نسبت به صلح به حساب آورده که در آن استفاده از زور مطرح نبوده یا وضع پیش‌آمده به گونه‌ای نبوده است که انفجارآمیز و تهدید جدی برای صلح و امنیت به شمار آید. رابعاً، در این دوره، شورای امنیت اختیارات خود را گسترش داده و در مسائلی مداخله کرده است که بطور کلاسیک در چارچوب

انتقاداتی شده است که بطور خلاصه چنین است: شورای امنیت در تفسیر موسع منشور که در واقع يك معاهده چندجانبه بین المللی است، تا چه اندازه می تواند آزادی عمل داشته باشد؟ بعلاوه، با توجه به اینکه عملیات یاد شده هزینه های بسیار سنگینی در برداشت، کمتر محتمل است دولت هایی که هزینه های این قبیل عملیات را پرداخت کرده اند آمادگی داشته باشند هزینه عملیات در زمینه هرگونه نقض صلح را بپردازند. به عنوان نمونه، این سؤال را می توان مطرح کرد که اگر لیبی مورد حمله مصر 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 اجرائی دیگری که در اختیار دارد، یعنی اعمال تحریم و اعزام نیروهای حافظ صلح، بیش از پیش استفاده خواهد کرد:

ب: اعمال تحریم

برقراری تحریم از جمله اقدامات غیرنظامی پیش بینی شده در ماده ۴۱ منشور است که شورای امنیت می تواند پس از شناسایی نقض صلح و یا وقوع عمل تجاوز، به آن دست زند. در دوره جنگ سرد، شورای امنیت فقط در دو مورد اعمال تحریم کرد. برای اولین بار در تاریخ سازمان ملل، شورای امنیت در سال ۱۹۶۶ درباره رودزبای جنوبی تحریم لازم الاجرا ولی محدودی اعمال کرد. ۱۵ متعاقباً در سال ۱۹۶۸ تحریم اعمال شده در مورد رودزبای جنوبی را به کلیه صادرات و واردات از آن کشور تسری داد و کمیته ای تأسیس کرد که گزارش های مربوط به اجرای تحریم را مورد بررسی قرار دهد. برای دومین بار، شورای امنیت در ماه نوامبر ۱۹۷۷ با اتفاق آراء از همه دولت ها خواست که «ارسال هرگونه سلاح و تجهیزات نظامی را به آفریقای جنوبی» متوقف سازند و سپس کمیته ای را به منظور بررسی اجرای تحریم برپا کرد. ۱۶ این تحریم پس از فروپاشی حکومت نژادپرست در آفریقای جنوبی و تأسیس حکومت مبتنی بر آراء مردم در تاریخ ۲۶ ماه مه ۱۹۹۴ لغو شد. (رک قطعنامه شماره ۹۱۹ شورای امنیت). ۱۷

در دوره پس از جنگ سرد، شورای امنیت در مورد شش دولت تحریم گامل یا محدود اعمال کرده است که عبارتند از لیبی، لیبیا، عراق، سومالی، یوگسلاوی و هائیتی. ملاحظه می شود که میزان تحریم های اعمال شده از سوی شورای امنیت در دوران بعد از جنگ سرد، سه برابر تحریم های اعمال شده در دوره قبل از آن می باشد. افزایش تحریم ها این تصور را پدید آورده که این ابزار اجرائی شورای امنیت که در مقایسه با توسل به قوه قهریه، بویژه برای اعضای دائم شورای امنیت، هزینه کمتری دارد، چه بسا ممکن است در آینده بدون آنکه مشکلی برای شورای امنیت پیش آید، در مورد دولت یا دولت های دیگر نیز برقرار شود.

به منظور سنجش درجه اعتبار این نظر بهتر است ابتدا اهدافی را که اعمال تحریم درصدد تحصیل آنهاست مورد بررسی قرار دهیم و سپس موانع و مشکلات اعمال تحریم را برشماریم. برقراری تحریم در مورد يك دولت از سوی شورای امنیت ممکن است يك یا چند هدف زیر را دنبال کند:

۱- به منظور تغییر دادن رفتار يك دولت، تحریم محدود یا کامل اجرا گردد. به عنوان نمونه، تحریم لیبی به این دلیل صورت گرفته که آن دولت حاضر نیست دو نفر از اتباع خود را که متهم به دست داشتن در انفجار هواپیمای «پانام» می باشند، برای محاکمه به آمریکا یا انگلیس تحویل دهد.

۲- برای محدود کردن جنگ، درباره دولتی اعمال شود؛ برای مثال، تحریم تسلیحاتی سومالی و هم چنین یوگسلاوی سابق.

۳- مقدمه ای برای به کارگیری قوه قهریه توسط سازمان ملل در برابر يك دولت باشد. برای نمونه، توسل به قوه قهریه در مورد عراق در قضیه تجاوز آن دولت به 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، مثلاً تغییر رژیم حاکم در يك کشور.

تجربه سازمان ملل درخصوص اعمال تحریم در دوره های قبل و بعد از جنگ سرد، نارسایی های این مکانیسم اجرائی را روشن کرده و حکایت از آن دارد که برقراری تحریم به منظور دستیابی به هر يك از اهداف فوق با

نظامی در برابر عراق براساس ماده ۴۲ منشور صورت نگرفت زیرا لازمه اقدام نظامی در چارچوب ماده ۴۲، تشکیل نیروهای سازمان ملل براساس ماده ۴۳ می باشد که تاکنون عملی نشده است. پنجم، کنترل نیروها در اختیار شورای امنیت نبود زیرا فرماندهی عملیات را نیروهای مؤتلف برعهده داشتند نه شورای امنیت.

البته این استدلال که اقدام نیروهای مؤتلف در عراق يك عمل دفاع دستجمعی بوده، بدان معنی نیست که بر اقدام سازمان ملل در این خصوص ایرادی نباشد. عده ای، بکارگیری همزمان سیستم امنیت دستجمعی یعنی ادامه اعمال تحریم در مورد عراق، با سیستم دفاع دستجمعی را مجاز ندانسته و معتقدند که پس از بکار افتادن سیستم امنیت دستجمعی، دفاع مشروع اعم از دفاع جمعی یا فردی، باید خاتمه یابد. ۱۸ در مقابل، کسان دیگری بکارگیری همزمان دو سیستم یاد شده را بلاشکال می دانند. ۱۹ به نظر می رسد که اظهار نظر آقای برزوکوئیتار، دبیرکل وقت سازمان ملل متحد در این خصوص منصفانه باشد. او در گزارش خود به مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۹۱ در این باره چنین می نویسد:

«يك وجه مهم دیگر قضیه آنست که اقدامات قهری کاملاً براساس ماده ۴۲ فصل هفتم به مرحله اجرا در نیامد. به جای آن، شورای امنیت مجوز توسل به زور توسط ملت ها وخواهی ائتلافی را صادر کرد. در شرایط حاضر و با توجه به هزینه های عملیات و قابلیت هایی که در اثر بکارگیری سلاح های مدرن لازم می آمد، از این ترتیبات گریزی نبود. ولی تجارب حاصله از عملیات در خلیج فارس حکایت از آن دارد که باید راجع به مسائل مربوط به استفاده از زور در آینده توسط شورای امنیت براساس فصل هفتم، تعمق و تأمل گردد.» ۲۰

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 گذراند و مجوز اعزام نیرو به سومالی را صادر کرد. متعاقب آن، ۲۸۰۰۰ نفر که بطور عمده نیروهای آمریکائی بودند، به سومالی اعزام شدند. بند ۱۰ قطعنامه ۷۹۴ هدف نیروهای اعزامی به سومالی را «برقراری هرچه سریعتر محیطی امن برای عملیات انساندوستانه کمک رسانی»، «با استفاده از همه روش های لازم» ذکر 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 مکانیسمی پیش بینی گردد که کنترل و فرماندهی نیروها از آن سازمان ملل باشد. بند دوازده قطعنامه به دبیرکل و دولت هایی که نیرو در اختیار قرار داده اند این اجازه را می دهد که نسبت به تشکیل 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 بودند و پرچم ملی خود را حمل کردند، 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 انجام مأموریت های محوله، براساس بند ۱۴ قطعنامه کمیسیونی مرکب از اعضای شورای امنیت تشکیل شد.

اعزام نیرو به سومالی، در واقع يك نوآوری بود، زیرا آنها نیروهای حافظ صلح نبودند. نیروهای حافظ صلح قبلاً به سومالی اعزام شده ولیکن نتوانسته بودند مأموریت های محوله را به نحو احسن انجام دهند. براساس بند ۱۵ قطعنامه ۷۹۴ نیروهای حافظ صلح به این نیروها پیوستند. از سوی دیگر، هدف نیروهای اعزامی به سومالی انجام عملیاتی مانند عملیات انجام شده از سوی سازمان ملل در کره و خلیج فارس نبود زیرا نیروهای مزبور پس از تجاوز يك دولت، در برابر نیروهای تجاوزگر به کار 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 آنها رضایت قبلی سومالی جلب نشده بود.

در تحلیل نهائی از عملکرد شورای امنیت درخصوص توسل به قوه قهریه در دوره بعد از جنگ سرد باید خاطر نشان ساخت که کمتر محتمل است شورای امنیت در آینده قابل پیش بینی بار دیگر در برابر دولتی از زور استفاده کند زیرا حتی پایان جنگ سرد هم زمینه مساعدی برای تشکیل نیروهای سازمان ملل پیش بینی شده در ماده ۴۳ فراهم نکرده است. مضافاً آن که از عملیاتی چون عملیات انجام شده هنگام تجاوز عراق به کویت و عملیات در سومالی،

مناسب هر فصلی 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 بین‌المللی را به خطر انداخته بود. در دوران جنگ سرد، از این قبیل عملیات به منظور نظارت بر آتش‌بس، ترک مخاصمه یا جداسازی نیروها بهره گرفته می‌شد. در این دوره، چهار اصل زیر راهنمای اعزام نیروهای حافظ صلح بود: نخست، ابتدا می‌بایست موافقتنامه‌ای بین نیروهای متخاصم به منظور اعلام آتش‌بس، ترک مخاصمه و با صلح به امضاء برسد و آنگاه نیروهای حافظ صلح برای اجرای موافقتنامه به منطقه اعزام شوند. دوم، رضایت همه طرف‌های مخاصمه برای اعزام این قبیل نیروها ضروری بود. سوم، نیروهای حافظ صلح ملزم به عدم شرکت در مخاصمات و رعایت بیطرفی کامل بودند. چهارم، نیروهای حافظ صلح فقط به منظور دفاع از خود می‌توانستند 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 در هفده منطقه سربازان حافظ صلح دارد که قسمت اعظم آنها مربوط به دوره پس از جنگ سرد هستند. در سال ۱۹۸۷ سازمان ملل فقط هفت مورد عملیات حفظ صلح را هدایت می‌کرد. مجموع نیروهای حافظ صلح در آن سال ده هزار نفر و بودجه آن در حدود ۲۳۳ میلیون دلار بود. اما اکنون هفتاد هزار نفر در نیروهای حافظ صلح خدمت می‌کنند و بودجه مربوطه بالغ بر ۴/۵ میلیارد دلار است.^{۱۹} افزون بر افزایش چشمگیر تعداد عملیات حفظ صلح در دوره پس از جنگ سرد، در سال‌های اخیر مأموریت‌هایی به این قبیل نیروها داده شده که با مأموریت‌های محول شده به آنها در دوره پیش از آن سه فرق عمده دارد: اولاً، در این دوره مأموریت‌های چند منظوره به نیروهای حافظ صلح داده می‌شود. به عنوان مثال، مأموریت UNTAC^{۲۰} دارای سه بُعد 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 بر خروج نیروهای خارجی از کامبوج، اجرای آتش‌بس بین طرفین متخاصم، خلع سلاح گروه‌های درگیر، آزادی و مبادله زندانیان با کمک صلیب سرخ... به نیروهای سازمان ملل محول شده بود. مضافاً 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 منشور و بدون جلب رضایت دولت میزبان گسیل شده‌اند. اعزام نیرو به سومالی در چارچوب فصل هفت انجام شده که شرح آن گذشت. ثالثاً، نیروهای سازمان ملل در بعضی موارد به منظور پیشگیری از بروز بحران یا جلوگیری از پیدایش وضع تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی به برخی مناطق اعزام شده‌اند 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 بویژه شورای امنیت برای تقویت نقش خود در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، بروز مناقشات و بحران‌های تازه خصوصاً در گریه‌های قومی و نژادی، و سرانجام افزایش تقاضا از سوی دولت‌ها در مورد افزایش و بسط دامنه فعالیت‌های مربوط به حفظ صلح تأثیر به سزایی داشته است. حال این سؤال مطرح است که آیا عملیات حفظ صلح سازمان ملل می‌تواند نقش مؤثری در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی داشته باشد؟ برای پاسخگویی به این سؤال لازم است دو نکته را روشن کنیم. نخست آنکه آیا توافق همه جانبه اعضای ملل متحد در خصوص گسترش دامنه عملیات حفظ صلح ملل متحد وجود دارد؟ دوم آنکه، موانع و مشکلات اعزام نیروهای حافظ صلح چیست؟

موانع دولت‌ها در خصوص آینده نیروهای حافظ صلح

درباره توسل بیشتر به عملیات حفظ صلح، بین اعضای سازمان ملل اتفاق نظر وجود ندارد از یکسو، تعدادی از دولت‌ها، با وجود هزینه بسیار زیاد و مشکلات اعزام این قبیل نیروها، از گسترش دامنه این گونه عملیات حمایت کرده و آن را بر موانع و مشکلاتی که بروز جنگ‌ها و درگیری‌ها ایجاد می‌کند

دشواری‌هایی روبروست. نارسایی‌های اعمال تحریم به قرار زیر است:

۱- هنگامی که هدف از اعمال تحریم، وادار کردن يك دولت، به تغییر رفتار بین‌المللی‌اش باشد، زمانی طولانی لازم است. به عنوان مثال، اعمال تحریم در مورد آفریقای جنوبی برای سه دهه ادامه یافت. این تحریم گرچه مؤثر بود ولی نقش تعیین‌کننده‌ای در تحولات آفریقای جنوبی ایفا نکرد، بلکه عوامل عدیده دیگری از جمله تحولات اخیر در صحنه بین‌المللی به حکومت نژادپرستانه در آفریقای جنوبی پایان داد. هم‌چنین، تحریم لیبی هنوز در موضع آن دولت مبنی بر خودداری از تحویل دو نفر محکوم، تغییری ایجاد نکرده است.

۲- با وجود تأسیس کمیته‌های نظارت بر اجرای تحریم زیر نظر شورای امنیت، این شورا به ابزارهای لازم برای اجرای تحریم‌ها مجهز نیست. به عبارت دیگر، اجرای تحریم‌ها کلاً به عهده دولت‌ها گذاشته شده است. اگر فرضاً شورای امنیت گزارشی در خصوص نقض تحریم دریافت کند، از دولت ذیربط می‌خواهد که به موضوع رسیدگی کند. مشکل آنجاست که از دولتی خواسته می‌شود موارد نقض تحریم را بررسی کند که نقض تحریم در قلمرو آن صورت پذیرفته است. بنابراین، طبیعی است که گزارش چنین دولتی به شورای امنیت منعکس‌کننده واقعیت نباشد.

۳- تحریم معمولاً به منظور اعمال فشار برای تغییر رفتار رژیم حاکم بر يك دولت صورت می‌گیرد، ولی در واقع مردم کشورهای تحت تحریم بیشترین آسیب را می‌بینند. افراد عادی ساکن در قلمرو يك دولت تحت تحریم، اولین کسانی هستند که آثار تحریم را احساس می‌کنند و ادامه تحریم فشار بر این طبقه را بیشتر می‌سازد. هم‌چنین استدلال می‌شود که اعمال تحریم بر ثروت ثروتمندان و بر فقر فقرا می‌افزاید.

۴- در مواقعی که تحریم تسلیحاتی شده و هدف کاستن از شدت يك جنگ بوده، این امر در عمل خواسته یا ناخواسته ممکن است موجب تقویت یا تضعیف یکی از اطراف مخاصمه شود. به عنوان مثال، گرچه اعمال تحریم تسلیحاتی در مورد جمهوری‌های سابق یوگسلاوی ظاهراً به منظور محدود کردن دامنه جنگ صورت گرفته، ولی عملاً دولت بوسنی و هرزگوین را در وضع بسیار نامطلوبی از نظر پدافندی قرار داده است؛ زیرا صربها تا بن دندان مسلحند در حالی که مسلمانان برای دفاع از خود نمی‌توانند جنگ‌افزار تهیه کنند.

۵- در بعضی موارد، برخی از اعضای شورای امنیت اهدافی را دنبال می‌کنند که فراتر از اهداف تعیین شده توسط شورا است. برای نمونه، قطعنامه ۶۸۷ دو شرط برای برداشتن تحریم عراق تعیین کرده است: پرداخت سهمیه مقرر توسط دولت عراق به صندوق غرامت، و از بین بردن سلاح‌های مخصوص کشتار جمعی و تأسیسات تولید سلاح‌های شیمیایی و اتمی. در این اواخر، آمریکائیان دو شرط دیگر به شروط مندرج در قطعنامه ۶۸۷ افزوده‌اند بدین معنی که می‌گویند عراق افزون بر شروط مندرج در قطعنامه اولاً باید دست از آزار و اذیت کرده‌ها در شمال و شیعیان در جنوب بردارد و ثانیاً مرزهای عراق - کویت را همانطور که از سوی شورای امنیت تعیین شده به رسمیت بشناسد.

۶- اجرای ماده ۵۰ منشور یکی از دیگر مشکلات است؛ بدین معنی که طبق این ماده دولت‌های ثالثی که در اثر اجرای تحریم متضرر می‌شوند، می‌توانند به منظور رفع این مشکلات با شورای امنیت مشورت کنند. بر اثر اعمال تحریم در مورد عراق و یوگسلاوی سابق، تعداد زیادی از دولت‌ها، که با دولت‌های یاد شده روابط تجاری داشتند، متضرر گردیدند. بیست و یک دولت زیان‌دیده در اثر اعمال تحریم‌های شورای امنیت، بطور جمعی از شورا خواستند که به منظور رفع مشکلات اقتصادی ناشی از تحریم، تدابیر عملی اتخاذ کند. ولی شورای امنیت جز توصیه به مؤسسات مالی بین‌المللی و هم‌چنین دولت‌های کمک‌دهنده 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 آراء^{۱۸} نیل به يك راه حل عملی در آینده قابل پیش‌بینی بعید می‌نماید. تردیدی نیست که برای اجرای مؤثر تحریم‌ها، همکاری دولت‌های عضو جامعه بین‌المللی ضروری است و این دولت‌ها نیز در صورتی با شورای امنیت همکاری کامل خواهند کرد که راه‌حل‌های عملی برای مشکلات فوق پیدا شود. به عبارت دیگر، شورای امنیت باید هنگام برقراری تحریم در مورد يك دولت، همه جهات و جوانب امر را دقیقاً بررسی کند. زیرا بدون در نظر گرفتن جهات سیاسی، اقتصادی و انسانی قضیه، تحریم ممکن است اثر اجرائی خود را از دست بدهد. از این رو، می‌توان گفت که اعمال تحریم حربه‌ای نیست که

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 شده 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 اندازه زیادی به قدرتهای بزرگ بویژه آمریکا متکی است.

۳- امنیت نیروهای حافظ صلح

عملیات حفظ صلح سازمان ملل خالی از خطر نبوده و تاکنون حدود ۹۴۹ نفر تلفات داشته است که از آن میان ۵۵۰ نفر در عملیات جاری حفظ صلح از بین رفته اند.^{۳۳} کشتار نیروهای اعزامی به سومالی بویژه سربازان آمریکائی موجب شده که این دولت و تعدادی دیگر از دولت های غربی در سیاست های خود در قبال نیروهای حافظ صلح تجدیدنظر کنند. نیروهای آمریکا و دیگر دولت های غربی در ماه مارس ۱۹۹۴ سومالی را ترک کردند و سربازانی از دولت های درحال توسعه جاننشین آنها شدند. دولت آمریکا نقش این دولت در آینده عملیات حفظ صلح را تحت مطالعه دارد ولی با توجه به تجارب حاصله از قضیه سومالی، مسلم است که این دولت برای اعزام نیروهای از این دست در آینده محتاطانه عمل خواهد کرد. از سوی دیگر، سلسله تداپیری به منظور افزایش امنیت نیروها توسط سازمان ملل اتخاذ گردیده است. اکنون شورای امنیت اعزام این قبیل نیروها را منوط به امضای «موافقتنامه وضع نیروها»^{۳۴} می کند. همچنین، کمیته ویژه ای برای تهیه و تدوین کنوانسیون درخصوص تعیین مسئولیت حمله کنندگان به نیروهای سازمان تأسیس شده که قرار است نتیجه کار خود را به اجلاس ۴۹ مجمع عمومی ارائه کند.

در تحلیل نهائی از عملیات حفظ صلح سازمان ملل، لازم است خاطرنشان شود که گرچه موفقیت عملیات حفظ صلح می تواند در افزایش اعتبار سازمان ملل نقش برجسته ای ایفا کند، در عین حال شکست این قبیل عملیات نیز می تواند اثرات سونی بر شهرت سازمان ملل بگذارد. خوشبینی های اغراق آمیز در این زمینه که در پی موفقیت های سازمان ملل در حل و فصل پاره ای از بحرانها مانند بحرانهای نامیبیا، السالوادور و کامبوج حاصل شده بود، اینک در اثر بروز مشکلات عهده از خاطره ها محو می گردد. در حال حاضر این باور که توفیق عملیات حفظ صلح در عرصه مناقشات و بحرانهایی با ماهیت غامض نژادی و قومی یا پیچیدگی های ناشی از فروپاشی ساختارهای حکومتی، امری بسیار خطیر و دشوار است، اعتبار زیادی یافته. مضافاً آن که بیشتر دولت های غربی استدلال می کنند که تعهدات سازمان ملل متحد نسبت به استقرار نیروهای حافظ صلح نباید شکل دائمی به خود گیرد، چون طرفهای اختلاف یا مناقشه را از تلاش جدی برای حل و فصل سریع اختلاف باز می دارد.

د: دیپلماسی پیشگیرانه

درست است که شورای امنیت در دوره پس از جنگ سرد فعال شده است، ولی به مسائل و بحرانهایی رسیدگی می کند که به درجه نگران کننده ای رسیده و به نحوی از انحاء در شورای امنیت مطرح شده است. معمولاً شورای امنیت هنگامی به بحرانی می پردازد که یک دولت براساس ماده ۳۵ منشور از شورای امنیت درخواست رسیدگی می کند یا آنکه دبیرکل براساس ماده ۹۹ منشور توجه شورای امنیت را به وضع یا اختلافی جلب می نماید. چه بسا اختلافی برای مدت زمانی طولانی ادامه داشته و توسط شورای امنیت مورد بررسی قرار نگرفته و هنگامی به شورای ارجاع شده که فیصله دادن آن بسیار دشوار بوده است. در موارد دیگر، توجه شورای امنیت به وضع یا اختلافی جلب شده، بدون آن که درخواست تشکیل جلسه شده باشد؛ در نتیجه، شورای امنیت دست به اقدام خاصی نزده است.

افزایش بحران های منطقه ای و هزینه های بسیار سنگین عملیات سازمان ملل در قضایای 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 تداپیری ببندیشند که اختلافات را در مراحل اولیه کنترل کنند 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 زمینه دیپلماسی پیشگیرانه، از دبیرکل خواست که

● در سال ۱۹۸۷، سازمان ملل فقط هفت مورد عملیات حفظ صلح را هدایت می کرد و مجموع نیروهای حافظ صلح در آن سال ده هزار نفر بود؛ اکنون هفتاد هزار نفر در قالب نیروهای حافظ صلح خدمت می کنند و بودجه عملیات از حدود ۲۳۳ میلیون دلار در ۱۹۸۷ به ۲/۵ میلیارد دلار در حال حاضر رسیده است.

● بیشتر دولت های درحال توسعه در قبال گسترش عملیات سازمان ملل برای حفظ صلح مواضع محتاطانه ای اتخاذ کرده اند. این دولت ها از آن بیم دارند که فعالیت های حفظ صلح، بویژه در ابعاد و گونه های جدیدش، از حدود تعیین شده برای اختیارات شورای امنیت براساس بند ۷ ماده ۲ منشور فراتر رود.

● دولت های درحال توسعه برای گسترش دامنه عملیات حفظ صلح شرایطی از قبیل تعیین هدفهای روشن و مشخص، جلب رضایت دولت میزبان، تضمین رعایت اصول منشور ملل متحد بویژه احترام به حاکمیت دولت ها و عدم مداخله در امور داخلی آنها قائلند.

ترجیح می دهند. برخی دولت ها از جمله اعضای «شورای نوردیک» از هواداران این نظر می باشند. از سوی دیگر، اغلب دولت های درحال توسعه و چین مواضع محتاطانه ای نسبت به گسترش عملیات حفظ صلح سازمان ملل دارند. این قبیل دولت ها بیمناکند که گسترش فعالیت های حفظ صلح، بویژه در ابعاد و اشکال جدید آن، از حدود و ثغور تعیین شده برای فعالیت های شورای امنیت، براساس بند ۷ ماده ۲ منشور، فراتر رود. دولت های درحال توسعه برای گسترش این گونه عملیات شرایطی از قبیل تعیین هدف مشخص و روشن، جلب رضایت دولت میزبان، تضمین اصول منشور بویژه احترام به حاکمیت دولت ها و عدم مداخله در امور داخلی آنها قائلند.^{۳۵}

موانع و مشکلات اعزام نیروهای حافظ صلح

عدم تناسب امکانات و منابع سازمان ملل با میزان افزایش کمی و کیفی عملیات نیروهای 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 زیر است:

۱- مسائل مالی

براساس اظهار معاون دبیرکل در امور نیروهای حافظ صلح، مجموع بدهی های اعضاء 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.^{۳۶} این مشکلات مالی موجب شده که سازمان ملل هزینه اعزام سرباز از سوی دولت های مختلف را با تأخیرهای چندساله پرداخت کند. از این رو، شماری از دولت های غربی تأمین کننده نیرو، مانند کانادا و دانمارک، تهدید کرده اند که نیروهای خود در عملیات حفظ صلح را کاهش خواهند داد افزون بر آن، دولت های درحال توسعه تأمین کننده نیروها، این امکان را ندارند که بدون پرداخت هزینه از سوی سازمان ملل، نیرو در اختیار قرار دهند.

۲- مشکلات مربوط به برنامه ریزی و ارتباطات

گسترش بی سابقه فعالیت های حفظ صلح در سال های اخیر، ضعف بنیانی سازمان ملل در زمینه سازماندهی و هدایت نیروهای حافظ صلح را روشن

پیشنهادهایی در این خصوص ارائه کند.

دبیرکل در گزارش خود تحت عنوان «دستور کاری برای صلح»، «دیپلماسی پیشگیرانه» را شامل اقداماتی می‌داند که از بروز اختلاف پیش‌گیری می‌کند یا مانع از آن می‌شود که اختلاف موجود به درگیری تبدیل گردد؛ و در صورت وجود درگیری، جلوی گسترش آن را می‌گیرد.^{۲۵} او معتقد است که دیپلماسی پیشگیرانه ممکن است توسط شخص وی، شورای امنیت، مجمع عمومی و سازمانهای منطقه‌ای با همکاری سازمان ملل صورت پذیرد. از نظر دبیرکل، اجرای دیپلماسی پیشگیرانه از راههای زیر میسر است: اتخاذ تدابیر اطمینان‌ساز، جمع‌آوری اطلاعات، حقیقت‌یابی، اعزام پیشگیرانه نیرو و ایجاد مناطق غیرنظامی.

در اینجا لازم است دربارهٔ اعزام پیشگیرانه نیرو توضیحاتی داده شود. نیروهای حافظ صلح سازمان ملل معمولاً بعد از وقوع درگیری‌ها، به منظور نظارت بر آتش‌بس، ترک مخاصمه یا جداسازی نیروها گسیل شده‌اند. اعزام نیروهای سازمان ملل به مناطق بحران‌زده قبل از بروز درگیری و برای مقاصد پیشگیرانه، در دوره جنگ سرد سابقه ندارد. دبیرکل در گزارش خود در این باره پیشنهاد کرده که نیروهای سازمان ملل پیش از وقوع جنگ‌ها و به منظور پیشگیری از گسترش اختلافات به مناطق بحران‌زده اعزام شوند. او احتمال اعزام چنین نیروهایی را در سه مورد پیش‌بینی کرده است: نخست، هنگام بروز بحران‌های داخلی، فرستادن نیروهای سازمان ملل می‌تواند در جلوگیری از گسترش بحران نقش مؤثری ایفا کند. البته دبیرکل درخواست دولت بحران‌زده یا رضایت طرف‌های درگیر در يك بحران داخلی را برای اعزام این قبیل نیروها لازم می‌داند. دوم، در صورت بروز اختلاف بین دو دولت، استقرار نیروهای پیشگیرانه سازمان ملل در مرزهای دو کشور می‌تواند مانع از گسترش بحران و تبدیل شدن آن به يك جنگ گردد. دبیرکل شرط اعزام این نیروها را احساس ضرورت از سوی دولت‌های طرف اختلاف ذکر کرده است. سوم هنگامی که دولتی از سوی دولت دیگر احساس تهدید و درخواست کند که نیروهای سازمان ملل در قلمرو آن دولت و در مرزهایش با دولتی که منبع تهدید است مستقر شوند و بدین ترتیب در برابر تهدید مانع ایجاد کنند.^{۲۶}

شورای امنیت در دو مورد اقدام به فرستادن نیروهای پیشگیر کرده است یکی برای استقرار در مرزهای رواندا و اوگاندا، دیگری برای استقرار در مرزهای مقدونیه و یوگسلاوی. تاکنون شورای امنیت برای پیشگیری از بحران‌های داخلی نیروهای پیشگیرانه به جانی نفرستاده است. اعزام نیرو به سومالی در این قالب نمی‌گنجد زیرا که بعد از بروز بحران و درگیری و درچارچوب فصل هفت منشور صورت پذیرفته است.

درخصوص اعزام نیرو برای استقرار در مرزهای اوگاندا - رواندا باید خاطر نشان ساخت که شورای امنیت به موجب قطعنامه ۸۴۶ مورخ ۲۲ ژوئن ۱۹۹۳ تصمیم گرفت ۸۱ نفر ناظر نظامی و تعدادی غیر نظامی به اوگاندا بفرستد تا در کنار مرزهای آن کشور بارواندا قرار گیرند. این اقدام شورای امنیت دو ویژگی بود: نخست آنکه دو دولتی که با هم مرز مشترک داشتند تقاضای اعزام چنین نیروهایی کرده بودند. دوم آنکه هیئتی برای بررسی اوضاع به منطقه اعزام شد و تأیید کرد که نیروهای پیشگیرانه نقش بازدارنده ایفاء خواهند کرد. پس از آن بود که شورای امنیت اقدام به اعزام نیرو کرد.

شورای امنیت نخستین بار نیروهای پیشگیر را برای استقرار در مرزهای مقدونیه با صربستان فرستاده بود. فرق نیروهای اعزامی به رواندا - اوگاندا و نیروهای گسیل شده به مقدونیه آن بود که در مورد اخیر تصمیم شورای امنیت براساس درخواست يك دولت و بدون کسب رضایت طرف دیگر صورت گرفت، در صورتی که در مورد قبلی رضایت طرفین تحصیل شده بود.

و سرانجام درخصوص اعزام نیروهای پیشگیر باید گفت که تجارب سازمان ملل در این خصوص اندک بوده و هنوز زود است که نقش آنها را ارزیابی کرد. با وجود این، چون نیروهای پیشگیر مجری بخشی از عملیات حفظ صلح سازمان ملل می‌باشند، بنابراین همان مسائل و مشکلاتی که در مورد عملیات حفظ صلح شرح داده شد دربارهٔ آنها نیز مصداق دارد، با این فرق که نگرانی دولت‌های درحال توسعه از گسترش این گونه عملیات است، به ویژه هنگامی که نیروها بنا به درخواست يك دولت و بدون رضایت دولت دیگر اعزام می‌شوند؛ مضافاً اینکه زمینه اعزام پیشگیرانه نیرو در رابطه با اختلافات داخلی گسترده‌تر از زمینه اعزام نیروهای سنتی حافظ صلح می‌باشد.

بطوری که قبلاً توضیح داده شد، پایان جنگ سرد فرصت مغتنمی به وجود آورده که توانایی‌های سازمان ملل متحد برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی سنجیده شود. اکنون از سوی دیگر، شرایط جدید ضرورت تغییر ساختار سازمان ملل و تطبیق آن با اوضاع و احوال تازه را مطرح ساخته است. اکنون پس از مروری کوتاه بر عملکرد شورای امنیت لازم است مسائل و مشکلاتی که تجدیدنظر در منشور یعنی قانون اساسی سازمان ملل را ضروری ساخته، مورد بررسی قرار دهیم.

بحران قانون اساسی در سازمان ملل متحد

منشور ملل متحد حقوق و تعهدات اعضا، حدود اختیارات ارکان سازمان ملل و رابطه آنها با یکدیگر را مشخص کرده است. به خاطر افزایش تعداد اعضای سازمان ملل که از زمان تأسیس آن بیش از ۳ برابر شده، و همچنین به علت نقائص موجود در عملکرد شورای امنیت، تعداد زیادی از دولت‌ها تجدیدنظر در منشور ملل متحد را ضروری دانسته و آن را در دستور کار مجمع عمومی قرار داده‌اند. مسائل و مشکلاتی که لزوم تجدیدنظر در منشور را مطرح ساخته، به قرار زیر است:

۱- افزایش اختیارات شورای امنیت

بطوری که پیشتر توضیح داده شد، اختیارات شورای امنیت در اثر تفسیر موسع منشور، تحول مفهوم امنیت بین‌المللی و توسعه حقوق بین‌الملل افزایش یافته است. البته شورای امنیت بر طبق بند ۲ ماده ۲۴ ملزم است براساس اصول و اهداف منشور عمل کند. ماده ۱۰ منشور که اهداف آن را برشمرده، در بند يك «فراهم کردن زمینه حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات براساس اصول عدالت و حقوق بین‌الملل» را از جمله اهداف منشور دانسته است. حال این سوال مطرح می‌شود که چنانچه شورای امنیت از چارچوب تعیین شده بافراتر بگذارد، چه رکنی می‌تواند در این باره قضاوت کند؟ پاسخ این است که تدوین کنندگان منشور راه حلی در این خصوص پیش‌بینی نکرده‌اند. در زمان تدوین منشور این تصور وجود داشته که منافع متفاوت دولت‌های دارنده حق و تو به عنوان يك عامل کنترل‌کننده رفتار شورای امنیت عمل خواهد کرد، و نیز این سیستم مانع خواهد شد که شورا به صورت آزراری در اختیار يك 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 تصمیم‌گیری دارد، حق و تو دیگر به عنوان يك عامل کنترل‌کننده عمل نمی‌کند.^{۲۷}

برخی از حقوقدانان معتقدند که دیوان بین‌المللی دادگستری صلاحیت دارد که راجع به مشروعیت تصمیمات و قطعنامه‌های شورای امنیت داوری کند.^{۲۸} این استدلال ممکن است در تئوری صحیح باشد، زیرا طبق ماده ۹۲ منشور، دیوان بین‌المللی دادگستری رکن اصلی قضائی سازمان ملل است. ولی در عمل، دیوان هنگامی می‌تواند به قضاوت بنشیند که شورای امنیت راجع به يك مسئله حقوقی، که ممکن است راجع به صلاحیت خود آن نیز باشد، از دیوان نظر مشورتی بخواهد. تجارب سال‌های گذشته نشان داده است که شورای امنیت هیچگاه مایل نبوده راجع به صلاحیت خود از دیوان رأی مشورتی درخواست کند. بعلاوه، هنگام رسیدگی به يك اختلاف، دادگاه می‌تواند اعتبار حقوقی قطعنامه‌های شورای امنیت را بررسی کند. برای نمونه، در قضیه رأی مشورتی راجع به نامیبیا دیوان به این نتیجه رسید که تصمیم شورای امنیت براساس مواد ۲۴ و ۲۵ منشور اتخاذ شده است.^{۲۹} این نظر در تأیید مشروعیت رأی شورای امنیت صادر شد ولی اگر رأی دادگاه مبنی بر فقدان اعتبار حقوقی قطعنامه شورای امنیت یا مغایرت آن با منشور باشد، این تصمیم ارزش حقوقی خواهد داشت ولی نتایج عملی بر آن مترتب نخواهد بود زیرا ضمانت اجرای آراء دادگاه با شورای امنیت است و این شورا، بعنوان يك رکن سیاسی، تصمیمات حقوقی دادگاه را که مغایر با آراء سیاسی اش باشد اجراء نخواهد کرد.^{۳۰}

۲- تسلط قدرتهای بزرگ بر شورای امنیت

در دوره پس از جنگ سرد، شورای امنیت به صورت آزراری در دست

دائم نسبت به دیگر اعضا، و پنهان کاری شورای امنیت در قبال سایر ارکان سازمان ملل متحد. تا آنجا که به پنهان کاری اعضای دائم در برابر اعضای غیر دائم مربوط می‌شود، اعضای دائم و بویژه نمایندگان دولت‌های انگلیس، فرانسه و آمریکا پیش از حضور در جلسات مواضع خود را هماهنگ می‌سازند و سپس در جلسات غیر رسمی شورا حضور پیدا می‌کنند.^{۳۲} راجع به پنهان کاری شورای امنیت در قبال دیگر ارکان ملل متحد باید گفت که شورای امنیت در سال‌های اخیر به جای تشکیل جلسات رسمی، مسائل و موضوعات مطروحه را در جلسات غیررسمی رسیدگی می‌کند. بر این نحوه رسیدگی دو ایراد وارد است: اولاً، دیگر اعضای سازمان ملل از بررسی‌های شورای امنیت بی‌اطلاع می‌مانند؛ ثانیاً، امکان مشارکت یا سخنرانی آنها در جلسات شورای امنیت میسر نمی‌شود و بدین ترتیب اعضای شورای امنیت از مواضع دیگران بی‌اطلاع می‌مانند. البته در این اواخر، بر اثر فشار دولت‌های غیر عضو شورای امنیت، به منظور اطلاع دیگر اعضا ملل متحد از بررسی‌های شورای امنیت تدابیری اتخاذ شده است.

۵- رابطه شورای امنیت با مجمع عمومی

افزوده شدن بیست و شش دولت بر اعضای سازمان ملل در دوره پس 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 دهه‌های شصت و هفتاد، در پی استقلال دولت‌های آسیایی و آفریقایی و افزایش شمار اعضای سازمان ملل، مجمع عمومی از موقع ممتازی برخوردار شده بود. موفقیت‌های مجمع عمومی در تصویب قطعنامه‌هایی بر ضد استعمار و نژادپرستی در این دوره میسر گردید. اکنون بار دیگر دولت‌های در حال توسعه درصدد برپا کردن جایگاه گذشته مجمع عمومی و خواستار پاسخگونی شورای امنیت در برابر مجمع عمومی هستند. طبیعی است که این گرایش، خوشایند دولت‌های غربی، بویژه اعضای دائم شورای امنیت، نباشد.

به هر صورت، نقائص موجود در کار شورای امنیت و نیز افزایش اعضای سازمان ملل موجب شده که فکر تجدیدنظر در منشور قوت گیرد. به همین منظور، گروه کاری زیرنظر مجمع عمومی تشکیل شده است. مأموریت این گروه کار، «بررسی پیشنهادهای مربوط به افزایش اعضای شورای امنیت و دیگر مسائل مربوط به آن» می‌باشد. پیشنهادهای ارائه شده از سوی دولت‌ها در خصوص تجدیدنظر در ترکیب شورای امنیت بسیار متفاوت است. از یک سو، دولتی مانند روسیه با هرگونه تجدیدنظر در ترکیب شورای امنیت مخالف است و از سوی دیگر، دولتی مثل گواتمالا ادامه عضویت دائم در شورای امنیت را مورد سؤال قرار داده است.^{۳۳} در حفاصل دو پیشنهاد افراطی مزبور، پیشنهادهای دیگری ارائه شده است. برخی طرفدار افزایش اعضای غیردائم و برخی خواستار افزایش اعضای دائم و تعدادی طالب افزایش همزمان اعضای دائم و غیردائم هستند. همچنین، پاره‌ای از دولتها خواستار تجدیدنظر در آئین کار شورای امنیت و استفاده از حق وتو بوده و عده‌ای دیگر خواستار حذف آن شده‌اند. احتمالاً این مذاکرات تا سال ۱۹۹۵ که مقارن با پنجاهمین سالگرد سازمان ملل است به نتیجه خواهد رسید و باز هم احتمالاً چند عضو دائم و غیردائم بر شمار اعضای شورای امنیت اضافه خواهد شد.

در پایان لازم است به این سؤال پاسخ داده شود که آیا افزایش اعضای شورای امنیت کارساز خواهد بود؟ بدیهی است که مسائل و مشکلات بنیادین فوق از این راه برطرف نخواهد شد، ولی ممکن است فروکش کند. این مسائل در واقع از بافت سیستم بین‌المللی سرچشمه می‌گیرد که انعکاس آن در سازمان ملل به این صورت آشکار گشته است. بنابراین، مسائل و مشکلات مزبور هنگامی حل خواهد شد که دگرگونی بنیادینی در نظام بین‌المللی پدید آید.

□□ پی‌نوشت‌ها

1. Encyclopedia of Public International Law, Vol.4, p. 105.
۲. کنسرت اروپایی، یک نمونه بارز سیستم امنیت دستجمعی منطقه‌ای بود که با

● در زمان تدوین منشور ملل متحد این تصور وجود داشت که منافع متفاوت دولتهای دارنده حق وتو به عنوان کنترل کننده رفتار شورای امنیت عمل خواهد کرد و مانع از آن خواهد شد که شورا به صورت ابزاری در اختیار یک ابرقدرت قرار گیرد. اما با پایان جنگ سرد و آغاز همکاری آمریکا و روسیه، حق وتو دیگر نمی‌تواند یک عامل مهارکننده تصمیمات شورای امنیت به شمار آید.

● در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، به دنبال استقلال یافتن شمار زیادی از دولتهای آسیایی و آفریقایی و افزایش اعضای سازمان ملل متحد، مجمع عمومی از موقع ممتازی برخوردار شده بود. اکنون بار دیگر دولت‌های در حال توسعه درصدد برپا کردن جایگاه گذشته مجمع عمومی و خواستار پاسخگو بودن شورای امنیت در برابر مجمع هستند. طبیعی است که این گرایش خوشایند دولتهای غربی، بویژه اعضای دائم شورای امنیت، نباشد.

● مسائل و مشکلات بنیادین سازمان ملل با افزایش اعضای شورای امنیت برطرف نخواهد شد. این مسائل در واقع از بافت نظام بین‌المللی سرچشمه می‌گیرد و هنگامی حل خواهد شد که دگرگونی ریشه‌ای در نظام بین‌المللی پدید آید.

قدرتهای بزرگ، بویژه آمریکا و انگلیس، درآمد است. آنها این توانایی را به دست آورده‌اند که هرگونه قطعنامه‌ای را معرفی کنند و با جلب آراء موافق دیگر اعضا شورای امنیت از طریق تطمیع، یا تهدید، آن را از تصویب بگذرانند.^{۳۴} در خصوص افزایش نفوذ قدرتهای بزرگ لازم است خاطرنشان شود که سه عامل به پیدایش این وضعیت کمک کرده است: نخست، قدرتهای بزرگ با توجه به امکانات فراوانی که در اختیار دارند، قادرند بر رفتار بسیاری دولت‌ها، از جمله موضع‌گیری اعضای شورای امنیت اثر بگذارند؛ دوم، با گسترش فعالیت‌های شورای امنیت و تأسیس کمیته‌ها و کمیسیون‌های فرعی، دولت‌های کوچک عضو شورای امنیت از توانایی لازم برای مشارکت فعال و مؤثر در همه فعالیت‌های شورا برخوردار نیستند و در نتیجه میدان برای یک‌تازی قدرتهای بزرگ در شورای امنیت باز است؛ سوم، عضویت دولت‌های در حال توسعه در شورای امنیت متناسب با تعداد آنها نیست. بنابراین، نمایندگی ناکافی دولت‌های در حال توسعه در شورای امنیت، زمینه مساعدی برای تسلط قدرتهای بزرگ بر این رکن فراهم ساخته است.

۳- برخورد دوگانه شورای امنیت با مسائل مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی

بررسی عملکرد شورای امنیت در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که این شورا نتوانسته است به مسئولیت‌هایش وفق منشور عمل کند. نقائص کار شورای امنیت را می‌توان در دو نکته خلاصه کرد: اول آنکه، تدابیر اتخاذ شده از سوی شورای امنیت در مقابله با تهدید نسبت به صلح و وقوع تجاوز، فوری و مؤثر نبوده است. دوم آنکه، شورای امنیت با قضایای مختلف مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی برخوردی دوگانه داشته است. به عنوان مثال، برخورد شورای امنیت با تجاوز صربها به مسلمانان در بوسنی و هرزگوین صورت انفعالی داشته و به گستاخ‌تر شدن متجاوزان صرب انجامیده است.

۴- پنهان کاری در شورای امنیت

پنهان کاری در شورای امنیت از دو جهت مطرح است: پنهان کاری اعضای

شده از سوی شورای امنیت لازم الاجرا و براساس ماده ۲۵ منشور پیروی از آنها برای همه دولت‌های عضو سازمان ملل الزامی است. تحریم‌های اعمال شده از سوی مجمع عمومی بدین قرار بوده است: در سال ۱۹۵۱ مجمع عمومی توصیه کرد که کلیه دولت‌ها مناطق تحت کنترل قوای حکومت مرکزی جمهوری خلق چین و کره شمالی را تحریم تسلیحاتی کنند (قطعهنامه ۵۰۰۷ مورخ ۱۸ مه ۱۹۵۱). بار دیگر، مجمع عمومی در سال ۱۹۶۵ خواستار تحریم کامل پرتغال شد و از دولت‌های عضو سازمان ملل خواست که روابط هوایی، دریایی و دیپلماتیک خود را با آن دولت قطع کنند (قطعهنامه ۲۱۰۷ مورخ ۲۱ دسامبر ۱۹۶۵). همچنین، مجمع عمومی ضمن تصویب قطعهنامه‌های متعدد رژیم نژادپرست آفریقایی جنوبی را تحریم کرده بود که در ماه دسامبر ۱۹۹۳، پس از تشکیل شورای موقت انتقالی در آن کشور، همه تحریم‌ها را لغو کرد.

۱۸. تعدادی از دولت‌ها بر این عقیده اند که باید صندوقی از سوی مجمع تأسیس شود که قسمتی از موجودی آن از محل بودجه عادی سازمان ملل و بخشی دیگر از کمک‌های داوطلبانه تأمین گردد. برخی دیگر از دولت‌ها مسئولیت تأسیس یک صندوق را می‌بوید به شورای امنیت می‌دانند و معتقدند که شورای امنیت هنگام اتخاذ تصمیم درباره اعمال تحریم باید راجع به تأسیس یک صندوق ویژه برای جبران خسارات وارده به دولت‌های زیان دیده نیز تصمیم بگیرد. از سوی دیگر، دولت‌های عضو دائم شورای امنیت حاضر نیستند قسمی فراتر از متن ماده ۵۰ بردارند که برای دولت‌های ثالث زیان‌دیده فقط حق مشورت را شناخته است.

۱۹. رک. مصاحبه آقای کوفی عنان، معاون دبیرکل در امور نیروهای حافظ صلح، نیویورک تایمز مورخ ۴ مارس ۱۹۹۴، ص ۴.

20. United Nation Transitional Authority in Cambodia.

۲۱. در این رابطه موضع چین شایان توجه است. آن دولت بارها در جریان توضیح رأی خود هنگام تصویب قطعهنامه‌های برقراری و تمدید مأموریت‌های حفظ صلح تأکید کرده است که عملیات حفظ صلح حتی المقدور تولید درچارچوب فصل هفتم منشور صورت پذیرد.

۲۲. مصاحبه معاون دبیرکل، نیویورک تایمز مورخ ۴ مارس ۱۹۹۴.

23. UN. DOC., A/48/1, p 61 Para 307.

24. Status of Force Agreement.

25. Boutos - boutros- Ghali, An agenda for Peace, 1992, p. 23.

26. Ibid, p. 16.

۲۷. هنگام بررسی موضوع سرنگونی هواپیماهای پانام در شورای امنیت و تصویب قطعهنامه ۷۲۷ مبنی بر اعمال تحریم هوایی و تسلیحاتی در مورد لیبی و محدود کردن روابط دیپلماتیک با آن کشور، با وجودی که یک اصل حقوق بین‌المللی یعنی اعمال تحریم به منظور استرداد دو متهم نادیده انگاشته شده بود دولتی مثل چین نتوانستند از حق وتو استفاده کنند.

28. Prof. Graefrath, On the Libyan Case, published as yet. pp. 22-3.

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

۳۰. در قضیه شکایت نیکاراگوئه از آمریکا، دادگاه در سال ۱۹۸۶ رأی بر محکومیت آمریکا داد و اعلام کرد که ایالات متحده به خاطر ضرر و زیان وارده به نیکاراگوئه، باید به آن دولت غرامت بپردازد. لیکن این رأی دادگاه هیچگاه عملی نشد تا آن که پس از تغییر حکومت در نیکاراگوئه، رژیم جدید دست از پی گیری موضوع در دادگاه کشید.

۳۱. «دستون» درخصوص فعالیت‌های پشت پرده آمریکا برای تصویب قطعهنامه ۶۷۸ می‌نویسد که ایالات متحده به منظور همراه کردن دیگر اعضای شورای امنیت، به دولت‌های کلمبیا، ساحل عاج اتیوپی و زیمبابوه کمک اقتصادی داده و برای جلب نظر شوروی [سابق] موافقت کرد با آن دولت در زمینه ممانعت از حضور نمایندگان دولت‌های استونی، لاتویا و لیتوانی در کنفرانس سران ۱۹۹۰ پاریس، همکاری کند. همچنین تعهد کرد دولت‌های کویت و عربستان را برای سرمایه‌گذاری در شوروی ترغیب نماید. به منظور وادار کردن چین به «فلسفه» رأی منتخبه به قطعهنامه مذکور، موافقت کرد که تحریم دولت مزبور را که متعاقب بحران «تین ان من» اعمال شده بود، برچهنده و در مورد اعطای وام ۱۱۴/۳ میلیون دلاری بانک جهانی به آن دولت رضایت داد و سرانجام، بخاطر رأی مخالف یمن به قطعهنامه مذکور، کمک ۷۰ میلیون دلاری به آن دولت را قطع کرد. برای اطلاع بیشتر رک.

Weston, H. Burns, «Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy», 58 AJIL, pp. 523-25.

۳۲. جهت اطلاع بیشتر رک. Anthony Aust, «The Procedure and Practice of Security Council Today», in the Development of the Role of the Security Council, Academi De Droit International, 1992, pp. 365-374.

۳۳. رک. سند A/48/264.

برگزاری کنگره وین در سال ۱۸۱۵ در اروپا شکل گرفت. طبق این سیستم، دولت‌های اروپایی برای مقابله با هر متجاوزی در داخل سیستم از در اتحاد درمی آمدند. بدین ترتیب، موازنه قوا برای مدت یک صد سال در اروپا حفظ شد و امنیت اروپا جز در موارد معدود برای یک سده برقرار بود.

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، رئیس‌جمهور روسیه با ارسال نامه‌ای به دبیرکل سازمان ملل اعلام کرد که دولت روسیه به عنوان جانشین شوروی سابق از تاریخ ۱/۱/۱۹۹۲ همه امتیازات و تعهدات شوروی سابق را متقبل خواهد شد.

۵. براساس بند ۲ ماده ۲۷ منشور رأی موافق پنج قدرت بزرگ برای اتخاذ تصمیمات ماهوی در شورای امنیت لازم است، لیکن در عمل آراء متنتع اعضای یاد شده به منزله حق وتو تلقی نمی‌شود و قطعهنامه‌های متعددی در شورای امنیت به تصویب رسیده که یک یا چند دولت عضو دائم به آنها رأی متنتع داده‌اند.

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

۷. کمیسیون حقوق بین‌الملل پیش‌نویس «کد جنایات نسبت به صلح و امنیت بشری» را در اجلاس چهل و سوم (۱۹۹۱) تهیه و برای اظهار نظر دولت‌ها ارسال کرده است که ماده ۱۵ آن تجاوز را در زمره این قبیل جنایات قلمداد و تعریفی از تجاوز ارائه کرده که در واقع مأخوذ از تعریف تجاوز مصوبه مجمع عمومی می‌باشد. این مواد درخصوص شناسایی تجاوز توسط یک محکمه بین‌المللی ساکت است. در جریان مباحثات کمیسیون حقوق بین‌الملل درباره موضوع فوق و همچنین هنگام تهیه اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی توسط این کمیسیون، عده قابل توجهی از اعضای کمیسیون استدلال کردند که شناسایی متجاوز از جمله وظایف شورای امنیت است و دیوان کیفری بین‌المللی نمی‌تواند در این خصوص تصمیمی اتخاذ کند. طبق نظر آنها، کار رکن قضائی باید فرغ بر کار شورای امنیت باشد؛ بدین معنی که پس از شناسایی متجاوز توسط شورای امنیت رکن قضائی باید به جنبه‌های کیفری قضیه رسیدگی کند. رک.

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 کرد و به موجب بند ۶ قطعهنامه ۵۹۸ انجام این امر را به عهده دبیرکل گذاشت. دبیرکل پس از مشورت با طرفین و کارشناسان مستقل، با تسلیم گزارشی به شورای امنیت عراق را آغازگر جنگ و مسئول مخاصمه هشت ساله ایران و عراق معرفی کرد. رک. سند S/23273 مورخ ۹ دسامبر ۱۹۹۱ شورای امنیت. ۹. رک. سند S/P.V. 3046, p. 143.

۱۰. شورای امنیت در سال ۱۹۷۰ به موجب قطعهنامه ۲۸۶ از کلیه دولت‌ها خواست که مسافران هواپیماهای ربه شده را هر چه زودتر آزاد کنند. همچنین در قطعهنامه (۱۹۸۹) ۶۳۵ ضمن محکوم کردن همه اقدامات غیرقانونی در مورد هواپیماهای کشوری از دولت‌ها و نیز سازمان هواپیمایی کشوری بین‌المللی خواست که برای جلوگیری از اقدامات غیرقانونی نسبت به هواپیماهای کشوری با یکدیگر همکاری کنند. ۱۱. به عنوان مثال، ماده ۷ کنوانسیون مونترال در این خصوص اشعار می‌دارد: «دولت متعاهدی که مجرمی در قلمرو آن یافت شود، اگر نخواهد او را مسترد کند، باید بدون استثناء و بدون توجه به وقوع یا عدم وقوع جرم در قلمرو خود، قضیه را برای پیگیری به مقامات ذیربط احواله کند».

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.

14. Javier Perez de cuellar, Anarchy or Order, Annual Reports 1982-1991, United Nations, p. 335.

۱۵. قطعهنامه شماره ۲۵۳ مورخ ۲۹ ماه مه ۱۹۶۸ شورای امنیت.

۱۶. رک. قطعهنامه شماره ۴۱۸ مورخ نوامبر ۱۹۷۷ و ۴۲۱ مورخ ۹ دسامبر ۱۹۷۷ شورای امنیت.

۱۷. غیر از شورای امنیت، مجمع عمومی نیز در سه مورد ضمن تصویب قطعهنامه‌هایی درباره دولت‌ها اعمال تحریم کرده است، لیکن فرق تحریم اعمال شده از سوی مجمع عمومی و شورای امنیت در آنست که قطعهنامه‌های مجمع عمومی جنبه توصیه داشته و ضمانت اجرای آنها افکار عمومی بین‌المللی است در صورتی که تحریم‌های اعمال