

پیش شرط‌های ورود ترتیبات منطقه‌ای برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی

علی احدی کرنق*

مهدی حدادی**

چکیده

ترتیبات منطقه‌ای که طیف وسیعی از نهادهای بین‌المللی را دربر می‌گیرند، باوجود برخی انتقادهای هم در نظام جامعه ملل و هم در نظام سازمان ملل متحد پیش‌بینی شدند تا از ظرفیت آنها در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌الملل استفاده شود. بر این اساس، فصل هشتم منشور سازمان ملل متحد ضمن تأکید بر مشارکت ترتیبات منطقه‌ای در راستای حفظ صلح و امنیت منطقه‌ای، شروط و محدودیت‌هایی برای مشارکت این ترتیبات قائل شده است. این مقاله ضمن پرداختن به نقش ترتیبات منطقه‌ای در صلح و امنیت بین‌المللی، به مهم‌ترین شروط و محدودیت‌های این ترتیبات ذیل فصل هشتم منشور می‌پردازد. این شرایط عبارتند از: ۱. رعایت اصول و اهداف منشور: این شرط هماهنگی سازمان ملل متحد و ترتیبات منطقه‌ای در حفظ صلح و امنیت است ۲. برخورداری از سازوکار حل‌وفصل اختلافات: این شرط حاکی از تناظر فصل ششم و هفتم با فصل هشتم منشور ملل متحد است ۳. اخذ مجوز از شورای امنیت در اتخاذ اقدامات قهری: این شرط با توجه به مسئولیت اولیه شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است ۴. اطلاع‌رسانی به شورای امنیت: این شرط مکمل شرط قبلی است.

واژه‌های کلیدی: ترتیبات منطقه‌ای، صلح و امنیت، منشور ملل متحد، شورای امنیت، حل‌وفصل اختلافات

* دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران
ahadia48@gmail.com

** استادیار گروه حقوق بین‌الملل عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران
mhaddy@ut.ac.ir

مقدمه

امروزه نهادها و سازمان‌های منطقه‌ای که اغلب به طور عام از آنها تحت عنوان ترتیبات منطقه‌ای یاد می‌شود، نقش مهمی در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ایفا می‌کنند. ترتیبات منطقه‌ای شامل طیف وسیعی از موافقت‌نامه‌ها، نهادها، مؤسسات و سازمان‌های بین‌دولتی می‌شوند که عموماً در یک منطقه جغرافیایی خاص قرار داشته و با توجه به مسائل سیاسی، اقتصادی، نظامی، حقوقی، علمی، فنی و فرهنگی و در راستای دستیابی به اهداف خاصی تأسیس می‌شوند. مفهوم ترتیبات منطقه‌ای، مفهومی نوظهور تلقی نمی‌شود. توسسیدید در کتاب «تاریخ جنگ پلویونزی» در میان دولت‌های شهرهای یونان پدیده‌ای را شرح می‌دهد که امروزه گروه‌بندی‌های امنیتی متقابل نامیده می‌شود (حدادی، ۱۳۸۴: ۱۱۴). با این وجود، مفهوم ترتیبات منطقه‌ای به صورت جدی و تخصصی از قرن بیستم در ادبیات حقوق و سازمان‌های بین‌المللی و به ویژه در موضوعات همکاری‌های منطقه‌ای طرح شد. در عمل نیز از ۱۹۴۵ به بعد عرصه بین‌المللی شاهد رشد قابل ملاحظه‌ای در شمار و گستره سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای بود. مهم‌ترین دلیل این گسترش، اعتقاد به علایق و اهداف مشترک در چارچوب همکاری‌های منطقه‌ای به منظور حل و فصل اختلافات بود. این نوع توسل به حل و فصل درون‌منطقه‌ای اختلافات مورد توجه منشور سازمان ملل متحد نیز بوده است. اگرچه امور مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در سازمان ملل متحد عموماً در شورای امنیت متمرکز شده است؛ با وجود این امر از اهمیت جایگاه ترتیبات منطقه‌ای در این زمینه کاسته نشده تا جایی که منشور ملل متحد توجه خاصی به این ترتیبات در قالب یک

فصل خاص (فصل هشتم) نموده است. پیش‌بینی فصل هشتم منشور ملل متحد به معنای آن است که سازمان ملل متحد نمی‌تواند همه مشکلات جهان را حل و فصل کند و ناگزیر باید با ترتیبات منطقه‌ای همکاری کند (Lowe et al, ۲۰۰۷: ۱۰).

با توجه به اینکه شورای امنیت دارای صلاحیت اولیه در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و اتخاذ اقدامات اجرایی است، ورود سازمان‌های منطقه‌ای در امر حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، بدون هماهنگی با شورا ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر اندازد. از این‌رو ضروری است که این سازمان‌ها اقدامات خود را با سازمان ملل متحد هماهنگ سازند. بند ۱ ماده ۵۳ منشور سازمان ملل متحد در موضوع هماهنگی اقدامات شورای امنیت و سازمان‌های بین‌المللی یا منطقه‌ای در اتخاذ اقدامات اجرایی بیان می‌کند: «شورای امنیت در موارد مقتضی از چنین قراردادها یا مؤسسات منطقه‌ای برای عملیات اجرایی تحت اختیار خود استفاده خواهد کرد. با این‌وجود، هیچ‌گونه عملیات اجرایی به موجب قراردادهای منطقه‌ای یا توسط مؤسسات منطقه‌ای بدون اجازه شورای امنیت صورت نخواهد گرفت...» (منشور ملل متحد، ماده ۵۳: بند ۱). اهمیت ماده ۵۳ منشور در این است که در این ماده، سخن از عملیات اجرایی است؛ عملیاتی که برای اجرای قطعنامه‌های فصل هفتم باید توسط سازمان‌های بین‌المللی به‌کار گرفته شود. با توجه به این‌که موضوع اصلی مقاله حاضر، اجرای قطعنامه‌های فصل هفتم شورای امنیت توسط سازمان‌های بین‌المللی است و شرایط ورود سازمان‌های بین‌المللی در فصل هشتم منشور ذکر شده است، در ادامه به ارتباط فصل هفتم و هشتم می‌پردازیم.

۱. ارتباط فصل هفتم و هشتم منشور ملل متحد

صدور مجوز توسط شورای امنیت برای انجام اقدامات قهری توسط سازمان‌های منطقه‌ای طبق فصل هشتم در حقیقت تفویض اختیارات فصل هفتم شورای امنیت است. این در حالی است که فصل هشتم در راستای حفظ صلح و امنیت بین‌الملل، برای شورای امنیت، اختیاری مضاف بر اختیاراتی که بر مبنای فصل هفتم دارد، در نظر نگرفته است. بند ۱ ماده ۵۳ تنها به شورا اجازه می‌دهد که اختیارات فصل

هفتم خود را به ترتیبات منطقه‌ای منتقل کند. به همین ترتیب، مقررات بند ۱ ماده ۵۳ که برای شورا حق به‌کارگیری ترتیبات منطقه‌ای را قائل است، به این موضوع که اختیاراتی که شورا به ترتیبات منطقه‌ای منتقل می‌کند، اختیارات فصل هفتم هستند، خدشه‌ای وارد نمی‌کند (Sarooshi, ۲۰۰۷: ۲۲۸). در همین راستا، شورای امنیت در قطعنامه ۱۷۰۶، از دبیرکل خواست تا «همه گام‌های لازم برای تقویت مأموریت اتحادیه آفریقایی در سودان (آمی‌س)^۱ از طریق منابع موجود و کمکی ملل متحد در آن منطقه اتخاذ کند» (UN Security Council Resolution, ۱۷۰۶: para. ۱۱). شورای امنیت در قطعنامه ۱۷۶۹ برای «تأسیس یک دوره اولیه دوازده‌ماهه برای انجام مأموریت مشترک سازمان ملل متحد و اتحادیه آفریقایی در دارفور (UNAMID)» اقدام به صدور مجوز کرد. (Murithi, ۲۰۱۰: ۷۸).

برخی از صاحب‌نظران معتقدند که صدور مجوز طبق فصل هفتم نیاز به احراز وضعیت‌هایی همچون تهدید به صلح، نقض صلح و عمل تجاوز دارد و این شرط در فصل هفتم منشور گنجانده شده است، درحالی‌که در فصل هشتم سخنی از آن نیست. برخی دیگر معتقدند که تمایز دیگر این دو فصل این است که عمل بر مبنای فصل هفتم به نظر شورای امنیت بستگی دارد و عمل بر مبنای فصل هشتم به ابتکار سازمان منطقه‌ای وابسته است. در عمل، شورای امنیت به‌طور هم‌زمان به هر دو فصل اشاره کرده است و سازمان‌های منطقه‌ای را به کار گرفته است (Paliwal, ۲۰۱۰: ۸). بعضی از قطعنامه‌هایی که در آنها پس از اجرای عملیات، مجوز صادر شده است، طبق ماده ۵۳ منشور به فصل هشتم اشاره شده و برخی نیز اشاره نکرده‌اند.^(۱)

اتحادیه آفریقایی متعاقب قطعنامه شورای امنیت در مورد سومالی، مبادرت به تشکیل گروه مأموریتی در سومالی (آمی‌سام)^۲ کرد. شورای امنیت در قطعنامه خود به این گروه اجازه داد «تا از همه اقدامات لازم» برای انجام مأموریت خود بهره گیرند. این اقدامات شامل «حمایت از مؤسسات ترانزیتی برای کمک به انجام

۱. AMIS

۲. AMISOM

اقدامات دولتی و تأمین امنیت برای بازسازی» و «مشارکت در ایجاد یک محیط امن برای انجام کمک‌های بشردوستانه به هنگامی که لازم دانسته شد» است (SC/RES/۱۷۴۴, ۲۷ February ۲۰۰۷). از آنجایی که قطعنامه طبق فصل هفتم تنظیم شده بود، می‌توان آن را به‌عنوان مجوزی برای کاربرد زور در جهت انجام مأموریت بر شمرد و با توجه به اینکه این گروه یکی از گروه‌های اتحادیه آفریقایی محسوب می‌شود، می‌توان این مجوز را بر طبق بند ۱ ماده ۵۳ تفسیر کرد؛ هرچند که تنها فصل هفتم ذکر شده است (Simma et al, ۲۰۱۲: ۱۴۴۴).

از این توسعه تدریجی به‌عنوان حرکت منطقه‌گرایی به فصل هفتم یاد می‌شود. هنگامی که بحث اجازه مطرح می‌شود، شورای امنیت به‌طور آشکار برای استفاده از اختیار خود بر مبنای بند ۱ ماده ۵۳ از اختیارات فصل هفتم استفاده می‌کند. با توجه به این‌که اصولاً اقدامات نظامی باید تحت ماده ۴۳ صورت گیرد، جای خود را به این‌گونه مجوزها داده است و تمایز فصل هفتم و بند ۱ ماده ۵۳ به‌عنوان مبنای حقوقی مجوزهای لازم برای اقدامات نظامی توسط سازمان‌های بین‌المللی اهمیت عملی خود را از دست داده است (Gray, ۲۰۱۲: ۱۴۴۴).

حال با توجه به این‌که شورای امنیت بر مبنای کدام فصل به انجام عملیات اجرایی با کمک سازمان‌های بین‌المللی اقدام می‌کند، این است که آیا سازمان‌های منطقه‌ای صرفاً برای عملیات اجرایی باید وارد عمل شوند و منظور از این عملیات اجرایی چیست؟ همچنین آیا سازمان منطقه‌ای می‌تواند پس از عملیات از شورای امنیت کسب مجوز کند؟

سازمان‌های بین‌المللی با توجه به مبانی مختلفی همچون مقررات سند تأسیس و مقررات منشور برای اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت وارد عمل می‌شوند. مقررات منشور درباره سازمان‌ها نشان می‌دهد که ورود این سازمان‌های برای اجرای تصمیمات شورای امنیت تابع شروط و محدودیت‌هایی است که این سازمان‌ها باید آنها را در نظر بگیرند. این شرایط عبارتند از: رعایت اصول و اهداف منشور، داشتن سازوکار حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات، هماهنگی با تصمیمات شورای امنیت و لزوم اطلاع‌رسانی به شورای امنیت در مورد فعالیت‌های سازمان.

در ارتباط با این امر که آیا موضوع فصل هشتم منشور صرفاً مختص شرایط همکاری سازمان‌های منطقه‌ای است یا اینکه تمام سازمان‌ها را دربر می‌گیرد، نگرش‌های متفاوتی وجود دارد. یک نگرش مبتنی بر مقایسه ویژگی جهانی سازمان ملل متحد است و بر این فرض مبتنی است که عبارت منطقه‌ای در متن منشور به معنای جزئی^۱ است و منظور از آن معاهداتی است که توسط برخی از اعضای ملل متحد و نه همه آنها منعقد شده باشد (Kelsen, ۲۰۰۰: ۳۱۹-۳۲۰).

با توجه به توسعه تاریخی مقررات فصل هشتم منشور و خودداری کشورها در کنفرانس سانفرانسیسکو از پذیرش طرح مصر که این عبارت را ترتیبات منطقه‌ای تعریف کرده بود، شکست این اصلاحیه به‌عنوان رد هرگونه شرط قلمرو جغرافیایی توسط مؤسسان منشور قلمداد شده است. طبق این تفسیر معنای عادی عبارت «منطقه‌ای»، غیرجهانی است. از این رو، طبق این تفسیر هر سازمانی که توسط تعدادی از کشورها و نه همه اعضای سازمان ملل متحد تأسیس شده باشد با توجه به معنا و مفهومی که از فصل هشتم مستفاد می‌شود، یک سازمان منطقه‌ای است (Simma et al, ۲۰۱۲: ۱۴۴۷).

سازمان ملل متحد در مکاتباتی که با سازمان‌های بین‌المللی دارد، اساس روابط خود را مقررات فصل هشتم می‌داند. در واقع، مقرره‌ای غیر از فصل هشتم برای ارتباط سازمان ملل متحد با انواع دیگر سازمان‌های بین‌المللی وجود ندارد. آنچه در تأکید منطقه‌ای بودن نهادهای فصل هشتم نهفته است، احساس قربات و مسئولیت‌های مشترکی است که اعضای این نهادها دارند و یکی از این مسئولیت‌ها حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است که در سطحی جهانی و فراتر از سازمان ملل دست‌یافتنی است. امری که مورد تأکید اعلامیه مجمع عمومی ملل متحد در مورد ارتقای همکاری میان ملل متحد و ترتیبات منطقه‌ای برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی قرار گرفته است.^(۲)

۲. رعایت اصول و اهداف منشور

بند ۱ ماده ۵۲ مقرر می‌دارد: «هیچ‌یک از مقررات این منشور مانع وجود قراردادهای یا مؤسسات منطقه‌ای برای انجام امور مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی که متناسب برای اقدامات منطقه‌ای باشد نیست مشروط بر اینکه این‌گونه قراردادها یا مؤسسات و فعالیت‌های آن‌ها با اهداف و اصول سازمان ملل متحد سازگار باشد». طبق این ماده یکی از شروط سازمان‌های بین‌المللی برای انجام اقدامات مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، رعایت اهداف و اصول منشور سازمان ملل متحد است که به ترتیب در مواد ۱ و ۲ ذکر شده است. علت اصلی این شرط آن است که سازمانی که به اصول اساسی منشور احترام نمی‌گذارد، نباید به‌عنوان ترتیبات یا آژانس منطقه‌ای طبق فصل هشتم شناخته شود (Simma et al, ۲۰۱۲: ۱۴۵۶).

بنابراین بر اساس ماده ۵۳، لزوم سازگاری با اهداف منشور باید در اهداف سازمان‌های منطقه‌ای در نظر گرفته شود؛ زیرا این ماده سازمان‌هایی را مدنظر دارد که «برای انجام امور مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی که متناسب برای اقدامات منطقه‌ای باشد»، تأسیس شده‌اند. عدم هماهنگی دو سازمان با اصول و اهداف مهم حفظ صلح و امنیت، موجب ناامنی منطقه‌ای و جهانی می‌شود. از این رو بسیاری از ترتیبات منطقه‌ای اهداف و اصول خود را با اهداف منشور ملل متحد هماهنگ کرده‌اند. ماده ۲ منشور سازمان کشورهای آمریکایی اعلام می‌کند که اصول مبنایی و اساسی که برای نیل به اهداف سازمان ملل متحد در نظر گرفته است، بدین شرح می‌باشد: (۱) تقویت صلح و امنیت قاره (۲) پیشگیری از علل احتمالی اختلافات و تضمین حل مسالمت‌آمیز اختلافات احتمالی در آینده (۳) اقدام مشترک در صورت وقوع تجاوز علیه کشورهای عضو (۴) پیگیری راه‌حل‌های سیاسی، قضایی و اقتصادی میان اعضا (۵) ارتقای توسعه اقتصادی فرهنگی و اجتماعی با همکاری عملی. برخی از مقررات منشور سازمان کشورهای آمریکایی و معاهده ریو^۱ (۱۹۴۷) اعلام می‌کنند که مؤسسات بین‌آمریکایی باید مطابق با اهداف و اصول منشور عمل کنند (Levin, ۱۹۷۹: ۱۴۹-۱۵۰).

شرط هماهنگی اصول و اهداف ترتیبات منطقه‌ای با منشور ملل متحد دارای

۱. Rio Treaty

آثار و نتایجی است؛ از جمله اینکه به هنگام تفسیر باید اسناد مؤسس چنین سازمان‌هایی در راستای منشور تفسیر شوند. به‌عنوان مثال در بند ۸ ماده ۴ سند تأسیس اتحادیه آفریقایی، حق مداخله این اتحادیه بدون اشاره صریح به اخذ اجازه از شورای امنیت آمده است. چنانچه بخواهیم سند تأسیس اتحادیه آفریقایی را در پرتو این ماده تفسیر کنیم، این حق مورد اشاره در ماده ۴ به‌طور ضمنی تنها زمانی اعطا خواهد شد که شرط بند ۱ ماده ۵۳ محقق شود.

عبارت اصول و اهداف منشور مذکور در ماده ۵۲ اشاره به اصول اهداف مذکور در ماده ۱ و ۲ منشور دارد. این اصول باید با توجه به همه مقررات منشور تفسیر شوند. به‌عنوان مثال اصول مربوط به منع توسل به‌زور یا عدم مداخله که در بند ۴ و ۷ ماده ۲ گنجانده شده است، باید در پرتو رویه شورای امنیت و طبق فصل هفتم تفسیر شود (Simma et al, ۲۰۱۲: ۱۴۵۶). چنانچه سازمانی برخلاف اهدافی تأسیس خود قدم بردارد، اعمال آن سازمان غیرقانونی است و مشروعیت ندارد. به چنین اعمالی، خارج از حدود^۱ گفته می‌شود و از نظر حقوقی باطل است. اهداف سازمان باید هنگام تفسیر سند مؤسس سازمان به کار گرفته شوند (Malanczuk, ۱۹۹۷: ۳۶۸).

۳. داشتن سازوکار حل مسالمت‌آمیز اختلافات

در حقوق معاصر سازمان‌های بین‌المللی، نهادهای حل و فصل اختلافات از سازمان ملل متحد گرفته تا سازمان جهانی تجارت، سازمان‌های منطقه‌ای نقش مهمی به عهده دارند. این نهادها که اغلب شکل دیوان، دادگاه داوری و غیره دارند، می‌توانند استانداردها و تعهداتی را مشخص سازند که اختلافات میان دولت‌ها و دیگر بازیگران را حل و فصل نموده و نقض‌های حقوق بین‌الملل را مورد مجازات قرار داده و دولت‌ها را به انجام تعهدات خود وادار سازد. در این راستا، آنها می‌توانند اساساً تعامل میان دولت‌های بزرگ را در قالب جدیدی مطرح سازند و رفتار بسیاری از رهبران جهان را تغییر دهند (Allee & Elsig, ۲۰۱۴: ۱).

در زمینه حل مسالمت‌آمیز اختلافات، تلاش‌هایی برای نهادینه کردن «قاعده

طی مراحل جبران‌های منطقه‌ای^۱ صورت گرفته است؛ هر چند که چندان موفق نبوده است. شعار «ابتدا از طریق سازمان کشورهای آمریکایی/سازمان وحدت آفریقا (اتحادیه آفریقایی کنونی) عمل کن»^۲ راهی برای اصل انتخاب آزاد بود (Schreuer, ۱۹۹۵: ۴۹۱). در عین حال میان شورای امنیت و سازمان‌های منطقه‌ای برای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات شاهد نوعی تقسیم‌کار شکل گرفته است. در جریان بحران یوگسلاوی سابق، شورای امنیت مکرراً جامعه اروپایی و سازمان امنیت و همکاری در اروپا را برای یافتن راه‌حل مسالمت‌آمیز تشویق می‌کرد و این در حالی بود که اقدامات سازمان ملل هم‌زمان در حال انجام بود.^۳ بند ۲ ماده ۵۲ مقرر می‌دارد: «اعضای ملل متحد که چنین قراردادهایی را منعقد یا چنین مؤسساتی را تأسیس می‌کنند، هرگونه کوششی را برای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی از طریق این قراردادها یا مؤسسات منطقه‌ای قبل از مراجعه به شورای امنیت به کار خواهند برد» (منشور ملل متحد، ماده ۵۲: بند ۲). این بخش از ماده ۵۲ منشور به‌طور ضمنی داشتن سازوکار حل و فصل اختلافات را برای قراردادهای و مؤسسات منطقه‌ای (یا سازمان‌های بین‌المللی) مفروض می‌دارد.

به عقیده نگارندگان، داشتن سازوکار حل و فصل اختلافات از پیش شرط‌های اساسی و بنیادین ورود سازمانی بین‌المللی برای اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت نیست؛ چراکه سازوکار حل و فصل اختلافات در مرحله‌ای نیاز است که اختلاف طرفین درگیر به مراحل حاد خود نرسیده باشد و نیازمند اقدامات اجرایی نیز نباشد. چنانچه به این مرحله رسیده باشد، آنچه شورای امنیت از این سازمان‌ها در این مراحل انتظار دارد، انجام اقدامات اجرایی است و نه حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات. بنابراین نباید داشتن سازوکار حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات به‌عنوان پیش شرطی برای اجرای قطعنامه‌های فصل هفتم شورای امنیت دانست چراکه ملل متحد از کمک این سازمان‌ها محروم خواهد شد. استدلال دیگر تناظر بند ۲ و ۳ ماده ۵۲ با فصل ششم منشور و تناظر بند ۱ ماده ۵۳ با فصل هفتم منشور است. از

۱. Exhaustion of Regional Remedies Rule

۲. Try OAS/OAU first

آنجایی که پیش‌شرط رجوع به فصل هفتم، اجرای قبلی مقررات فصل ششم نیست، نداشتن سازوکار حل اختلاف برای یک سازمان بین‌المللی برای اجرای بند ۱ ماده ۵۳، و صف منطقه‌ای بودن را از آن سازمان سلب نمی‌نماید و اجرای فصل هشتم در مورد آن سازمان را منع نمی‌کند.

در ماده ۳۳ منشور رجوع به مؤسسات و ترتیبات منطقه‌ای در کنار سایر روش‌های حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات به‌عنوان یکی از وظایف طرفین اختلاف مطرح شده است و در بند ۲ ماده ۵۲ بار دیگر به مناسبت موضوع فصل هشتم مورد اشاره و تأکید قرار گرفت و دلیلی ندارد که چنین امکانی را به‌عنوان یکی از شروط شمول این مؤسسات در زمره مؤسسات فصل هشتم بدانیم. چراکه در بند ۲ ماده ۵۲ نیز این وظیفه مؤسسات یا سازمان‌های منطقه‌ای نیست، بلکه از اعضای آنها چنین تکلیفی خواسته شده است. از این رو گفته‌اند که اتحادیه‌های دفاعی به دلیل ماهیت ویژه‌ای که دارند از داشتن این ویژگی استثناء هستند؛ چراکه آنها سازوکارهایی برای حل و فصل اختلاف ندارند. مانند ناتو در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت مشارکت داشته‌اند (Genugten et al, ۲۰۱۰: ۲۱).

۴. هماهنگی با تصمیمات شورای امنیت

حق سازمان‌های منطقه‌ای برای اتخاذ اقدامات جمعی برای نخستین بار در مورد اقداماتی که سازمان کشورهای آمریکایی علیه جمهوری دومینیکن انجام داد، مورد بحث و مناقشه قرار گرفت. سازمان کشورهای آمریکایی مبادرت به قطع روابط دیپلماتیک و اعمال تحریم‌های اقتصادی علیه این کشور نمود، این در حالی بود که شوروی در شورای امنیت معتقد بود که مجوز این شورا پس از انجام این اقدامات لازم بود (Walter, ۲۰۱۲: ۱۴۸۵). از همان زمان به بعد اهمیت اخذ مجوز از شورای امنیت در محافل بین‌المللی مطرح شد؛ چراکه لازمه نظم در روابط بین‌الملل، هماهنگی با نماینده جامعه بین‌المللی است. منظور از هماهنگی با تصمیمات شورای امنیت بررسی شرط اخذ مجوز سازمان‌های منطقه‌ای از شورای امنیت است که در بند ۱ ماده ۵۳ منشور ملل متحد ذکر شده است.

۴-۱. لزوم اخذ مجوز از شورای امنیت

مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از طرف ملل متحد به شورای امنیت واگذار شده است^(۴) و اعضای ملل متحد تصمیمات شورای امنیت را بر طبق منشور اجرا می‌کنند.^(۵) با توجه به رأی مشورتی دیوان در قضیه نامیبیا، اجرای تصمیمات شورای امنیت حتی شامل تصمیمات غیرالزام‌آور شورای امنیت نیز است.^(۶) لذا انحصار استقرار صلح و امنیت بین‌المللی در دست شورای امنیت است. تجربه قطعنامه اتحاد برای صلح نشان داد که در صورتی که شورای امنیت از تصمیم‌گیری فلج شود، این صلاحیت باید به مجمع عمومی ملل متحد به‌عنوان نهادی که مسئولیت ثانویه در امر صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده دارد، واگذار شود.^(۷) از این رو به عقیده ملل متحد برقراری صلح و امنیت بین‌المللی از صلاحیت‌های انحصاری سازمان ملل است. لذا هر بازیگر دیگری در عرصه بین‌المللی بخواهد چنین صلاحیتی کسب کند نیازمند مجوز این سازمان است. اما مسئله آنجاست که در نوع فعالیت‌هایی که سازمان ملل برای حفظ صلح و امنیت انجام می‌دهد، این اختلاف پدید آمده است که برای کدام یک از آنها یک سازمان منطقه‌ای باید کسب مجوز نماید؟

۴-۲. چه نوع اقداماتی نیازمند مجوز شورای امنیت هستند؟

قدر متیقنی که از آرا و نظرات حقوقدانان و رویه منشور و اظهارات نمایندگان کشورها استنباط می‌شود، این است که اقدامات نظامی شورای امنیت (فصل هفتم: ماده ۴۲)، اقدامات اجرایی محسوب شده و نیازمند کسب مجوز از شورای امنیت می‌باشند. البته یک استثنا هم در این میان وجود دارد و آن زمانی است که در اساسنامه سازمان بین‌المللی پس از درخواست اعضای سازمان مجوز مداخله سازمان بین‌المللی اعطا شده است؛ مانند ماده ۴ اساسنامه اتحادیه آفریقایی. مورد اختلاف نکته اقدامات موضوع ماده ۴۱ منشور یعنی اقدامات ناظر بر تحریم کشورهای ناقض صلح و امنیت بین‌المللی است.

به عقیده دبیرکل سازمان کشورهای آمریکایی «بدیهی است اقدامات قهری به همراه کاربرد زور فیزیکی از امتیازات ویژه شورای امنیت است؛ به‌استثنای دفاع

مشروع جمعی یا فردی. اما اقدامات دیگر این‌گونه نیستند؛ حتی می‌توان گفت که در صلاحیت هر کشوری است که بدون نقض اهداف، اصول و مقررات منشور ارتباطات دیپلماتیک کنسولی و اقتصادی را با دیگر کشورها قطع کند» (Inter-American Conference, ۱۹۹۷: ۴۱-۴۲) از نگاه این سازمان تحریم جز اقدامات اجرایی نیست (Rodley & Ronning, ۱۹۷۷: ۱۵۲).

در بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲، کشورهای آمریکایی این‌گونه استدلال می‌کردند که تحریم (قرنطینه) جز اقدامات اجرایی نیست؛ زیرا تصمیم سازمان کشورهای آمریکایی صرفاً یک توصیه است نه یک سند الزام‌آور و کشورهای عضو الزامی به مشارکت در اجرای این توصیه ندارند. این استدلال بر مبنای رأی دیوان دادگستری بین‌المللی در قضیه برخی هزینه‌های سازمان ملل متحد مطرح شده بود که دیوان مقرر داشت که اقدامات اتخاذ شده ماهیت اجرایی ندارد، زیرا به دلیل توصیه برای مشارکت اعضا صادر شده است (De Chazournes, ۲۰۱۶: ۱۶۶). این استدلال به سه دلیل قانع‌کننده نیست. نخست نحوه عبارت‌پردازی و هدف «اقدامات اجرایی» بیانگر آن است که تکیه اصلی بر متجاوززی است که الزاماً باید رفتاری را تغییر دهد که صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر می‌اندازد و نه ماهیت الزام‌آور یا توصیه‌ای تصمیم اتخاذ شده. دوم استناد به رأی مشورتی دیوان دادگستری بین‌المللی در قضیه برخی هزینه‌ها مناسبی ندارد؛ چراکه از دیوان پرسیده شده بود که بند ۲ ماده ۱۱ منشور که صراحتاً اقدامات توصیه‌ای مجمع عمومی را با عمل^۱ شورای امنیت مغایر می‌داند، تفسیر کند. به‌هیچ‌وجه نمی‌توان این تفسیر را که مخصوص بند ۲ ماده ۱۱ است، به مواد دیگر منشور تسری داد. نتیجه آنکه این تفسیر منجر به نتایج نامطلوبی خواهد شد که بر اساس آن نتایج لزوم اخذ اجازه در بند ۱ ماده ۵۳ به سادگی تحت‌الشعاع توصیه‌هایی که متضمن کاربرد زور هستند، قرار خواهد گرفت (Walter, ۲۰۱۲: ۱۴۸۲-۱۴۸۳).

برخی بر این باورند که بند ۱ ماده ۵۳ با ماده ۳۹ ارتباط تنگاتنگی دارد، به‌طوری‌که اگر ماده ۳۹ اجرا نشود، امکان رجوع به ماده ۵۳ وجود ندارد؛ چراکه

ماده ۳۹ از صلاحیت شورای امنیت برای احراز موارد تهدید به صلح یا نقض صلح یا عمل تجاوز سخن می‌گوید. «اساس منشور، هرگونه اقدام در چارچوب نظام امنیتی جمعی از جمله تفویض اختیارات اجرایی فصل هفتم به وجود تهدید به صلح یا نقض صلح یا عمل تجاوز بستگی دارد. بر اساس ماده ۳۹ احراز این موارد با شورای امنیت است. حال اگر پذیریم که شورای امنیت پس از اقدام اجرایی می‌تواند آن را تنفیذ کند؛ این بدان معناست که ترتیبات منطقه‌ای صلاحیت احراز تهدید علیه صلح و نقض صلح یا عمل تجاوز را دارند که این صراحتاً با منشور مغایرت دارد» (حدادی، ۱۳۸۴: ۱۲۶). این تفکر حاصل عقیده‌ای است که فصل ششم و هفتم منشور را با مقررات فصل هشتم متناظر می‌داند.

۴-۳. تناظر فصل ششم و هفتم با فصل هشتم منشور

فصل ششم و هفتم منشور به ترتیب متناظر با بند ۲ و ۳ ماده ۵۲ بند و بند ۱ ماده ۵۳ می‌باشند (Walter, ۲۰۱۲: ۱۴۸۲-۱۴۸۳). از این تناظر نتیجه گرفته‌اند که تحریم‌ها خارج از مفهوم «اقدامات اجرایی» مذکور در بند ۱ ماده ۵۳ هستند و بنابراین نیازی به اخذ مجوز از شورای امنیت ندارند. این استدلال ضعیف به نظر می‌رسد؛ چراکه حتی در مسئله احراز تهدید به صلح، نقض صلح و عمل تجاوز، مطابق بند ۲ ماده ۵۲^(۸) به مؤسسات منطقه‌ای اجازه داده شده است که قبل از مراجعه به شورای امنیت، اقدامات صلح‌آمیز را برای حل و فصل اختلافات به کار گیرند و از ظاهر این ماده برمی‌آید که احراز «هر اختلاف یا وضعیتی را که ممکن است منجر به یک اصطکاک بین‌المللی گردد یا اختلافی ایجاد کند» (متناظر با ماده ۳۴) را به همین مؤسسات واگذار کرده است. اما بند ۴ همین ماده یادآور می‌شود که «این ماده به هیچ وجه لطمه‌ای به اجرای مواد ۳۴ و ۳۵ نخواهد زد» و این بدان معناست که احراز عامل اصطکاک صلح و امنیت بین‌المللی همچنان بر عهده شورا است و شاید به همین خاطر در بند سوم همین ماده نقشی هرچند کم‌رنگ برای شورای امنیت قائل شده است و شورا را در حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی توسط سازمان‌های منطقه‌ای مشوق این سازمان‌ها دانسته است.^(۹) به نظر می‌رسد که خواسته است از نقش‌آفرینی شورا در تمامی مراحل حتی

حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات غافل نشود. بر همین مبنا عده‌ای معتقدند که تنها شورای امنیت است که حق صدور اقدامات اجرایی را دارد همان‌گونه که این مقام می‌تواند موارد تهدید به صلح یا نقض صلح یا عمل تجاوز را مشخص نماید (Malanczuk, ۱۹۹۷: ۴۲۶).

برخی دیگر این فرض را نادر ست دانسته و معتقدند هیچ مقرره‌ای در فصل هشتم منشور دال بر ممنوعیت سازمان‌ها از صلاحیت آنها برای احراز تهدید به صلح یا نقض صلح یا عمل تجاوز وجود ندارد. به عقیده این دسته شورای امنیت حق صدور اقدام قهری را دارد. دست‌کم تا جایی که مقررات منشور اجازه می‌دهد، اما این بدان معنا نیست که تنها این مقام باید حالات سه‌گانه روابط کشورها را تشخیص دهد. قدرت اتخاذ اقدامات اجرایی جدای از صلاحیت احراز حالات موجود در ماده ۳۹ منشور است (Abass, ۲۰۰۴: ۵۲).

محدودیت تحمیل‌شده بر سازمان‌های منطقه‌ای در فصل هشتم منشور مربوط به نوع اقداماتی است که آنها می‌توانند انجام دهند و نه ارزیابی حقیقی. شورای امنیت خود می‌تواند وضعیت‌های موجود در ماده ۳۹ منشور را احراز کند، اما از صدور دستور خودداری ورزد. سازمان‌ها نیز می‌تواند پس از محقق شدن شرایط فصل هشتم منشور از شورای امنیت درخواست مجوز کند. اینجا دیگر کاملاً وابسته به شورای امنیت است تا تصمیم به صدور مجوز بر مبنای ارزیابی خود از وضعیت بگیرد یا نگیرد. اقدامی که شورای امنیت ممکن است انجام ندهد و تاکنون نیز انجام نداده، این است که صلاحیت سازمان‌های مختلف برای احراز تهدید به صلح یا نقض صلح، عمل تجاوز را انکار نکرده است.

البته این تفکر می‌تواند خطرناک باشد؛ چراکه موجبات اقدامات خودسرانه دولت‌ها را فراهم می‌کند. در بحران لیبریا سازمان جامعه اقتصادی کشورهای غرب آفریقا (اکوواس) درگیری‌های داخلی آن کشور را تهدیدی برای صلح و امنیت منطقه دانست.^(۱۰) همچنین این سازمان در وخیم‌تر شدن روزافزون اوضاع در سیرالئون که موجب مهاجرت بسیاری از پناهندگان به کشورهای مجاور شده بود را تهدیدی برای صلح و امنیت منطقه برشمرد. آمریکا به نمایندگی از طرف

کشورهای عضو سازمان کشورهای آمریکایی، اقدام کوبا در جهت استقرار سامانه‌های موشکی شوروی در خاک کشورهای مجاور کشورهای آمریکایی را تهدید صریح صلح و امنیت همه کشورهای آمریکایی دانست^(۱۱) و در این راستا قطعنامه‌ای تدوین کرد و این اقدام را ناقض صلح و امنیت منطقه بر شمرد.^(۱۲) ناتو اقدامات ارتش یوگسلاوی مانند در تحت فشار قرار دادن آلبانیایی‌تبارها را ناقض صلح و امنیت منطقه برشمرد. هم‌اکنون و هم سازمان کشورهای آمریکایی رژیم معاهده‌ای را به وجود آورده‌اند که به آنها اجازه می‌دهد تا بدون ارجاع مسئله به شورای امنیت موارد تهدید به صلح یا نقض صلح یا عمل تجاوز را احراز کنند.^(۱۳) این جسارت سازمان‌های منطقه‌ای و دخالت در کار شورای امنیت به تقلید از رویه‌ای است که مجمع عمومی در پیش گرفت. مجمع عمومی به‌صراحت اختیار تعیین موارد تهدید به صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز را طبق منشور ملل متحد ندارد، اما این حق را از طریق رویه کسب کرده است. در سال ۱۹۶۰ مجمع عمومی وضعیت آفریقای جنوب غربی را «تهدید جدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد کرد» (UN GA Res ۱۵۶۸، ۱۹۶۰). در قطعنامه دیگری در سال ۱۹۷۴، مجمع عمومی نگرانی شدید خود را از بحران قبرس اعلام کرد و خاطر نشان کرد که آن وضعیت تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است (UN GA Res ۳۳۱۲، ۱۹۷۴). همچنین مجمع در قطعنامه ۱۸۰۷، سیاست‌های پرتغال در سرزمین‌های مستعمره را تهدید جدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی بر شمرد (UN GA Res ۱۸۰۷، ۱۹۶۲). هنگامی که شورای امنیت از پرداختن به مسئله آپارتاید در آفریقای جنوبی طفره رفت، مجمع عمومی «وضعیت آفریقای جنوبی را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی دانست» (UN GA Res ۲۰۵۴، ۱۹۶۵). البته پیش از این قطعنامه‌ها، مجمع عمومی محتاط‌تر عمل می‌کرد و از چنین وضعیت‌هایی به‌عنوان وضعیت‌هایی که به‌شدت صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر می‌اندازد، یاد می‌کرد (UN GA Res ۱۹۶۳، UNGA Res, ۱۹۶۳).

صرف‌نظر از این‌که اقدامات اجرایی (اقدامات قهری یا اجباری) دقیقاً شامل چه اقداماتی می‌شود، باید اذعان کرد یک هدف مشترک از اعمال این‌گونه اقدامات

وجود دارد و آن تحت فشار قرار دادن دولتی است که مورد مجازات قطعنامه‌های شورای امنیت قرار گرفته است تا بدین طریق در سیاست‌های آن دولت تجدیدنظر کند. به عقیده نگارندگان به دلایلی که در ادامه می‌آید، تحریم‌ها به‌عنوان اقدامات تحت ماده ۴۱ نیز نوعی اقدامات اجرایی محسوب می‌شوند:

الف. تحریم نوعی جنگ اقتصادی است

در جریان تحریم نفتی عراق، دولت‌های غربی استدلال می‌کردند طبق بند ۴ ماده ۲ منشور، تنها زور مسلحانه منع شده است، اما بلوک شوروی و کشورهای اروپایی و بسیاری از کشورهای در حال توسعه (نه همگی) معتقد بودند که طبق بند ۴ ماده ۲ منشور «تمام اشکال زور که شامل ویژگی‌های سیاسی و اقتصادی می‌شود و تأثیر آن تهدید تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی دولت دیگری است»، ممنوع شده است. بخش اصل عدم مداخله در اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل ۱۹۷۰ که متمایل بر تفکیک (تصریح) به عدم توسل به‌زور است، اجبار اقتصادی را منع می‌کند؛ بدون آنکه آن را تعریف کند (Harris, ۲۰۰۵: ۸۹۰).

هرچند تحریم‌های اقتصادی، مالی بین‌المللی یک‌جانبه توسط کشورها فی‌نفسه نقض بند ۴ ماده ۲ که تهدید یا توسل به‌زور در روابط بین‌المللی منشور محسوب نمی‌شوند و اقدام به جنگ مسلحانه نیز نمی‌باشند، معنای واقعی اجبار اقتصادی در زمان صلح چه یک‌جانبه و چه چندجانبه از سوی شورای امنیت چیزی جز جنگ اقتصادی نیست. اگرچه عبارت جنگ اقتصادی چندان جایگاه حقوقی ندارد، اما قصد کسانی که تحریم‌ها را اعمال می‌کنند با قصد جنگ تفاوتی ندارد. به عقیده لوو و ترانکوپولوس جنگ اقتصادی تنها ابزاری برای تحمیل فشاری که عملیات نظامی را پشتیبانی کند. برخی از اقداماتی که در زمان صلح اتفاق می‌افتد تا جایی که بتوان گفت نوع اشکال اجبار اقتصادی است، شبیه ابزارهای جنگ اقتصادی قدیمی است و در واقع جانشین مناسبی برای جنگ مسلحانه است. (Joyner, ۲۰۱۵: ۸۶). نمونه بارز این جنگ مسلحانه و نتایج دهشتناک آن در جریان تحریم عراق به دلیل حمله و اشغال کویت اتفاق افتاد که بر اساس گزارش سازمان ملل در سال ۱۹۹۷ بیش از ۱/۲ نفر که اغلب آنها را

کودکان تشکیل می‌دادند، به دلیل کمبود خدمات پزشکی در طول هفت سال تحریم تجاری جان خود را از دست داده‌اند (طباطبایی، ۱۳۷۹: ۷۸).

ب. خصوصیت استثنایی فصل هفتم

فصل هفتم و اختیارات ناشی از آن، اختیاراتی استثنایی هستند. برخی از صاحب‌نظران معتقدند از آنجایی که تنها کاربرد زور ممنوع شده است، اعمال تحریم‌ها از سوی دولت‌ها به‌طور یک‌جانبه ممنوع نیست. این عقیده درست نیست. چراکه اعمال تحریم‌ها در زمره اختیارات شورای امنیت به‌عنوان نماینده جامعه بین‌المللی است. اعمال یک‌جانبه تحریم از سوی کشورها موجبات بی‌نظمی در عرصه بین‌المللی را فراهم می‌کند و این برخلاف فلسفه اعطای اختیارات به شورای امنیت است. بنابراین در صورت تردید در این باره که آیا تحریم‌ها نوعی اقدام اجرایی محسوب می‌شوند و نیاز به مجوز شورا دارند، لازمه تفسیر مضیق این است که باید این امر را در صلاحیت شورا دانست و کشورهای دیگر تنها با مجوز شورا دارای چنین حقی خواهند شد؛ چراکه همان‌طور که ذکر شد، حالات مذکور در ماده ۳۹ منشور تنها باید توسط شورا محرز گردد. احراز یک‌جانبه نقض صلح و امنیت بین‌المللی و اقدام یک‌جانبه از سوی کشورها در وهله نخست بازگشت به دوران پیش از منشور ملل متحد است و در وهله دوم موجب نادیده گرفتن اختیارات شورای امنیت است. به‌عبارت‌دیگر اعطای صلاحیت مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از سوی کشورها به شورای امنیت موجب سلب این اختیار از سوی اعضای سازمان ملل متحد می‌شود (ضیایی، ۱۳۹۲). تفسیر مضیق مقررات فصل هفتم ایجاب می‌کند که در صورت تردید، این اختیارات را منحصراً در دست شورای امنیت بدانیم و کاربرد آن‌ها توسط اعضا را تنها با مجوز شورا مشروع تلقی کنیم. به‌ویژه در مورد اعطای مجوزها باید اذعان کرد، مجوزهایی که بر مبنای فصل هفتم و مواد ۴۱ و ۴۲ صادر می‌شوند و به‌طور مستقیم با نظم بین‌المللی ارتباط پیدا می‌کنند، چیزی بیش از توصیه‌ها هستند؛ چراکه توصیه‌ها اصولاً در صلاحیت داخلی دولت‌ها می‌باشند. از این‌رو سازمان ملل متحد در اموری مانند مسائل اقتصادی، رفتار با زندانیان و غیره به توصیه اکتفا می‌کند؛ زیرا

که صرفاً تلاش می‌کند روی آنها تأثیر بگذارد، نه اینکه بر مبنای فصل هفتم عمل کند (Kolb, ۲۰۰۴: ۳۱).

۵. لزوم اطلاع‌رسانی به شورای امنیت در مورد همه فعالیت‌ها

ماده ۵۴ منشور ملل متحد مقرر می‌دارد: «فعالیت‌هایی که به موجب قراردادهای منطقه‌ای یا به وسیله مؤسسات منطقه‌ای برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی انجام می‌گیرد یا مورد نظر است، باید در همه مواقع به‌طور کامل به اطلاع شورای امنیت برسد». مهم‌ترین دلایل لزوم اطلاع شورای امنیت از فعالیت‌های ترتیبات منطقه‌ای عبارتند از:

۱- شورای امنیت طبق منشور ملل متحد، مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده دارد. پس تمامی فعالیت‌های مربوط به این حوزه باید تحت اختیار یا با نظارت این شورا صورت گیرد. پیش‌بینی وظایف و مسئولیت‌هایی در این زمینه برای این سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای، ایجاب می‌کند تا شورای امنیت کارایی این اقدامات را ارزیابی کند و لازمه این کار این است که شورا از اطلاعات دقیق و ضروری وقایع منطقه آگاه باشد (Simma et al, ۲۰۱۲: ۱۵۲۵).

۲- انتساب اعمال ترتیبات منطقه‌ای دارای مجوز به شورای امنیت به‌طور ضمنی ایجاب می‌کند که شورای امنیت بر اقدامات این نهادهای منطقه‌ای نظارت داشته باشد. تکلیف مقرر شده در ماده ۵۴ برای این نهادها در همین راستا توجیه می‌شود (Cellamare, ۲۰۱۵: ۱۳۴).

از میان سازمان‌های مختلف سازمان کشورهای آمریکایی در ماده ۵ معاهده ریو ترکیب جالبی از هر دو ماده ۵۱ و ۵۴ را در خود گنجانده است. طرفین متعهدند تا بدون هرگونه تأخیری «مطابق با ماده ۵۱ و ۵۴ منشور» اطلاعات راجع به فعالیت‌های خود را که در راستای حق دفاع مشروع یا حفظ صلح و امنیت بین‌المللی انجام داده‌اند در اختیار شورا قرار دهند. البته طبیعی است که سازمان‌های مختلف تمایلی به در اختیار گذاشتن اطلاعات خود به سازمان ملل متحد ندارند. به همین دلیل هم بعضی از ترتیبات منطقه‌ای مانند ناتو خود را سازمانی تحت ماده ۵۱ منشور معرفی می‌کنند تا از تعهد بند ۱ ماده ۵۳ در مورد لزوم اجازه قبلی از

شورای امنیت پیش از انجام عملیات و تعهد مندرج در ماده ۵۴ من شور ملل متحد شانه خالی کنند.

تعهدات مندرج در ماده ۵۴ راجع به گزارش‌دهی به شورای امنیت گستره وسیع‌تری نسبت به ماده ۵۱ دارد. ماده ۵۴ از ترتیبات منطقه‌ای می‌خواهد هم از اقداماتی که سازمان‌های بین‌المللی در گذشته انجام داده‌اند و هم از اقداماتی که در آینده در پیش خواهند گرفت، به شورای امنیت گزارش دهند. درحالی‌که تعهد گزارش‌دهی در ماده ۵۱ آسان‌تر است چراکه تنها از دولت‌ها می‌خواهد نسبت به اقداماتی که در راستای دفاع مشروع در پیش گرفته‌اند به شورای امنیت گزارش دهند. درواقع این تعهد پس از انجام عملیات^۱ باید انجام شود (Sarooshi, ۲۰۰۷: ۲۰۳).

ماده ۵۴ تمایزی میان انواع مختلف فعالیت‌های مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی قائل نشده است. اصولاً این ماده به تمامی اقداماتی که برای حفظ صلح توسط این سازمان‌ها طبق ماده ۵۲ و ۵۳ صورت می‌گیرد، قابل اعمال است. با توجه به اینکه در متن این ماده، سازمان‌ها مکلف شده‌اند تا تمامی فعالیت‌های خود را به شورا گزارش دهند، این تکلیف نمی‌تواند در مورد ماده ۵۲ (حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات)، اختیاری باشد. لذا طبق ماده ۵۴ و اختیار سازمان‌ها نه تنها با مواد ۵۲ و ۵۳ بلکه توسط ماده ۵۴ نیز محدود شده است (Simma, ۲۰۱۲: ۱۵۲۶).

محدودیت مقرر در ماده ۵۴ موجد رویه‌ای بوده است که طبق آن شورای امنیت باید از تمامی فعالیت‌های سازمان‌های بین‌المللی که از طریق مکاتباتی میان دبیر کل ملل متحد و دبیر کل سازمان بین‌المللی ذی‌ربط و یا از طریق دولت‌های طرف یک اختلاف یا وضعیت صورت می‌گیرد، اطلاع یا بد.^(۱۴) همچنین گزارش‌هایی که دبیر کل به شورای امنیت ارائه می‌کند مطابق با تصمیماتی که شورای امنیت در مورد فعالیت‌های سازمان‌های منطقه‌ای اتخاذ می‌کند در این زمره قرار می‌گیرد.^(۱۵) همچنین مکاتباتی که دبیر کل ملل متحد خطاب به دولت‌های

۱. Ex post Obligation

طرف یک اختلاف یا وضعیتی که تحت سازمان منطقه‌ای صورت می‌گیرد، انجام می‌دهد نیز در این گروه قرار می‌گیرد.^(۱۶)

اهمیت تعهد مذکور در ماده ۵۴ منشور ملل متحد به اندازه‌ای است که در جریان تدوین پیش‌نویس قطعنامه‌ای که شورای امنیت برای بررسی مسئولیت‌های اتحادیه آفریقایی (سازمان وحدت آفریقایی سابق) در مورد لزوم اطلاع‌رسانی در وضعیت‌هایی که نقض صلح و تهدید صلح محسوب می‌شود، تدوین کرده بود، از دبیر کل خواسته بود که اجرای مقررات سازمان مزبور را بررسی کند، بدون اینکه ذکری از تعهد سازمان‌های منطقه‌ای برای اطلاع‌رسانی به شورای امنیت طبق ماده ۵۴ به عمل آید. البته این پیش‌نویس اصلاح شد و مقرراتی را که شورای امنیت از اتحادیه آفریقایی مطابق ماده ۵۴ خواسته بود، در اصلاحیه جدید گنجانده شد.^(۱۷) در واقع، تکلیف به گزارش‌دهی از لزوم اعمال کنترل شورای امنیت بر فعالیت‌های سازمان‌های دیگر نشأت می‌گیرد. برخی از صاحب‌نظران با مقایسه این ماده با ماده ۵۱^(۱۸) منشور معتقدند این تکلیف تنها در مواردی است که سازمان منطقه‌ای به کاربرد زور مبادرت می‌نماید (۲۷۲: ۲۰۰۴، De Wet). این در حالی است که ماده ۵۴ صراحت دارد و تفکیکی میان انواع فعالیت‌ها قائل نشده است.

۶. وضعیت ویژه مؤسسات تخصصی سازمان ملل متحد

منشور ملل متحد در ماده ۵۷ خود از سازمان‌های بین‌المللی نام می‌برد که «به موجب موافقت‌نامه بین کشورها تأسیس شده‌اند و طبق اساسنامه‌های خود در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی و دیگر رشته‌های مرتبط دارای مسئولیت‌های وسیع بین‌المللی هستند؛ طبق مقررات ماده ۶۳ وابسته به سازمان ملل متحد خواهند شد» (منشور ملل متحد، ماده ۵۷). در همین ماده نیز، منشور این سازمان‌ها را مؤسسات تخصصی می‌نامد. این مؤسسات تخصصی از طریق انعقاد موافقت‌نامه‌هایی که طبق بند ۱ ماده ۶۳ با شورای اقتصادی و اجتماعی منعقد می‌شوند، «شرایطی را که به موجب آن، مؤسسه مربوطه وابسته به ملل متحد خواهد شد» (منشور ملل متحد، ماده ۵۷: بند ۲)، مشخص می‌کنند. بنابراین، مواد رابطه سازمان ملل و سازمان‌های تخصصی دارای سرشت قراردادی است و هر

سازمان تخصصی به‌موجب قراردادی جداگانه و در چارچوب آن قرارداد فعالیت می‌کند و سازمان ملل نیز خارج از حدود این قراردادها نمی‌تواند نظارتی بر سازمان‌های تخصصی داشته باشد (موسی‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۹۹).

مبنای حقوقی همکاری این مؤسسات با سازمان ملل متحد، اساسنامه آنها، مواد ۵۷ و ۶۳ منشور ملل متحد و موافقت‌نامه‌های همکاری است که میان آنها و سازمان ملل منعقد می‌شود. در مقدمه موافقت‌نامه همکاری میان سازمان بهداشت جهانی و سازمان ملل، مبنای حقوقی انعقاد این موافقت‌نامه ماده ۵۷ منشور ملل متحد و ماده ۶۹ اساسنامه سازمان بهداشت جهانی بیان شده است (World Health Organization, ۲۰۱۴: ۴۴). همچنین مقدمه موافقت‌نامه همکاری که میان سازمان ملل متحد و صندوق بین‌المللی پول برای توسعه کشاورزی منعقد شده است، مواد ۵۷ و ۶۳ منشور و ماده ۸ موافقت‌نامه مؤسسان صندوق را مبنای همکاری معرفی می‌کند.^(۱۹) ازجمله خصوصیات مشترکی که موافقت‌نامه‌های منعقد این مؤسسات با سازمان ملل دارند، ارائه کمک از سوی آنها به شورای امنیت است. به نحوی که شرایط همکاری این مؤسسات با سازمان ملل متحد در همین موافقت‌نامه‌ها تعیین شده است و لزوماً تابع شرایط پیش‌گفته نیستند. ماده ۷ موافقت‌نامه همکاری میان سازمان ملل متحد و یونسکو با موضوع کمک به شورای امنیت اشعار می‌دارد: «یونسکو موافقت می‌کند که با همکاری شورای اقتصادی و اجتماعی مبادرت به جمع‌آوری اطلاعات نماید و کمک‌های خود را به‌محض درخواست شورای امنیت در اختیار این شورا قرار دهد. این کمک‌ها شامل اجرای تصمیمات شورای امنیت برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی می‌شود».^(۲۰)

نتیجه‌گیری

با توجه به مباحث این مقاله می‌توان نتیجه گرفت که برای ورود سازمان‌های بین‌المللی به منظور اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت در سطوح محلی منشور ملل متحد شرایطی را مقرر کرده است که ازجمله مهمترین این شرایط می‌توان به رعایت اصول و اهداف منشور، داشتن سازوکار حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، هماهنگی با تصمیمات شورای امنیت، لزوم اطلاع‌رسانی به شورای امنیت در مورد

همه فعالیت‌ها اشاره کرد. لازمه نظم بین‌المللی و هماهنگی با شورای امنیت این است که سازمان مربوطه در راستای اهداف و اصول سازمان ملل متحد حرکت کند یا حداقل اصول و اهدافش با اصول و اهداف منشور ملل متحد در تعارض نباشد. حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی در زمره مهمترین اصول و اهداف منشور ملل متحد است. بر این اساس داشتن سازوکار حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، نشان‌دهنده عزم سازمان مزبور در جهت حرکت به سوی اهداف منشور است. هرچند برای اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت، به‌ویژه قطعنامه‌های ناظر بر اقدامات اجرایی، عدم برخورداری سازمان از این سازوکار (حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات) و صف سازمان منطقه‌ای بر طبق فصل هشتم را از آن سلب نمی‌کند.

از دیگر وظایف سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای برای ورود به اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت، اخذ مجوز از شورای امنیت است. اگرچه در بعد حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات منطقه‌ای این ترتیبات از آزادی عمل برخوردار هستند و حتی اولویت اقدام در این زمینه با آنهاست، اما در بعد توسل به اقدامات اجرایی، با توجه به تفسیر ماده ۵۳ منشور باید قائل به نوعی محدودیت در این زمینه برای ترتیبات منطقه‌ای باشیم. به این معنا که ترتیبات منطقه‌ای بدون مجوز شورای امنیت نمی‌توانند در زمینه صلح و امنیت منطقه‌ای هیچ نوع اقدام اجرایی نظامی یا غیرنظامی انجام دهند. در عین حال این ترتیبات می‌توانند به عنوان بازوی اجرایی شورای امنیت مورد استفاده قرار گیرند این سازمان‌ها موظفند برای کلیه اقداماتی که شورای امنیت در راستای اجرای مقررات فصل هفتم به کار می‌گیرد؛ اعم از تحریم و اقدامات نظامی، از شورا مجوز بگیرند. اخذ مجوز نیز باید پیش از عمل صورت گیرد؛ چراکه پس از آن معنایی جز زیر سؤال بردن اختیارات شورای امنیت ندارد. مضاف بر این، سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای موظفند از تمام فعالیت‌های خود به شورای امنیت گزارش دهند؛ چه این فعالیت‌ها مربوط به اجرای توصیه‌های شورا باشد و چه در راستای تصمیمات شورا باشد.

پی‌نوشت‌ها

۱. در این راستا بنگرید به قطعنامه‌های: S/RES/۷۸۷, S/RES/۱۱۶۲, S/RES/۱۱۶۲ (Apr. ۱۷, ۱۹۹۸)

۲. General assembly Resolution, Declaration on the Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional Arrangements or Agencies in the Maintenance, of International Peace and Security, A/RES/۴۹/۵۷, ۸۴th plenary meeting, ۹ December ۱۹۹۴.

۳. See: e.g., SC Res. ۷۱۳ (۱۹۹۱), ۷۲۷, ۷۴۳, ۷۴۹, ۷۵۲, ۷۶۲, ۷۶۴ (۱۹۹۲), ۸۵۵ (۱۹۹۳), ۹۱۳, ۹۳۷ (۱۹۹۴).

۴. بند ۱ ماده ۲۴ منشور ملل متحد بیان می‌کند: «به منظور تأمین اقدام سریع و مؤثر از طرف ملل متحد اعضای آن مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به موجب این مسئولیت بر عهده دارد، از طرف آنها اقدام نماید».

۵. ماده ۲۵ منشور ملل متحد بیان می‌کند: «اعضای ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا کنند».

۶. دیوان بین‌المللی دادگستری بیان می‌کند: « ادعا شده است که ماده ۲۵ منشور تنها در رابطه با اقدامات قهری مذکور در فصل هفتم منشور است. امکان ندارد در منشور از این دیدگاه حمایتی شده باشد. ماده ۲۵ از تصمیمات شورای امنیت به طور کل سخن می‌گوید و نه آن دسته از تصمیماتی که اثر قهری دارند. به علاوه این ماده نه تنها در فصل هفتم منشور نیست، بلکه بلافاصله پس از ماده ۲۴ منشور آمده است؛ یعنی در بخشی که از اختیارات شورای امنیت بحث شده است. اگر تنها ماده ۲۵ را ناظر به آن دسته از تصمیمات الزام‌آور شورای امنیت بر طبق ماده ۴۱ و ۴۲ بدانیم؛ در این صورت ماده ۲۵ زاید به نظر خواهد رسید؛ چرا که اثر الزام‌آور آن دسته از تصمیمات شورا توسط مواد ۴۸ و ۴۹ تضمین شده است»

(ICJ report, Advisory Opinion of ۲۱ June ۱۹۷۱, Legal Consequences for state of the continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution ۲۷۶ (۱۹۷۰), Para ۱۱۳: ۵۲-۵۳).

۷. General assembly resolution ۳۷۷ (uniting for peace).

۸. بند ۲ ماده ۵۲ بیان می‌دارد: «اعضای ملل متحد که چنین قراردادهایی را منعقد کنند یا چنین مؤسساتی را تأسیس می‌کنند هرگونه کوششی را برای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی از طریق این قراردادها یا مؤسسات منطقه‌ای قبل از مراجعه به شورای امنیت به کار خواهند برد».

۹. بند ۳ ماده ۵۲ منشور ملل متحد بیان می‌دارد: «شورای امنیت توسعه حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی را از طریق چنین قراردادهای یا مؤسسات منطقه‌ای چه به ابتکار کشورهای ذینفع و چه با ارجاع از طرف شورای امنیت تشویق می‌نماید».

۱۰. Decision A/DEC/۸/۷/۹۲, First Joint Session of the ECOWAS Standing Mediation Committee and Committee of Five.

۱۱. The Soviet Threat to the Americas Address by President John F. Kennedy ۴۷ US Department of State Bulletin ۷۱۵ (۱۹۶۲).

۱۲. Resolution of Council of the Organization of American States Meeting as the Provisional Organ of Consultation of October ۲۳, ۱۹۶۲ ۴۷ US Department of State Bulletin ۷۲۲ (۱۹۶۲)

۱۳. See: (Abass, ۲۰۱۵; Wilson, ۲۰۰۸: ۱۸۳-۲۰۴; O. Ibrahim, ۲۰۰۸)

۱۴. Repertory of Practice of United Nations Organs, Analytical Summary of Practice, Practice relating to Article ۵۴, supplement ۳, Vol. ۲, (۱۹۴۵-۱۹۵۴) available at: <http://www.un.org/law/repertory>.

۱۵. S C, Reports dated ۲ July-۲۱ September ۱۹۶۶, on the withdrawal of the Inter-American Peace Force from the Dominican Republic, Suppl. for July-Sept., S/۷۳۳۸/Add. ۵-۱۵,

۱۶. S C, Telegrams dated IS July ۱۹۶۹ addressed to the Ministers of Foreign Affairs of El Salvador and Honduras appealing to both Governments to desist from the use of force and to direct their efforts Suppl. for July-Sept., S/۹۳۳۲ and S/۹۳۳۳.

۱۷. Repertory of Practice of United Nations Organs, Analytical Summary of Practice, Practice relating to Article ۵۴, supplement ۳, Vol. ۲, Para. ۸, available at: <http://www.un.org/law/repertory/>.

۱۸. ماده ۵۱ منشور «... اعضاء باید اقداماتی را که در اعمال این حق دفاع از خود به عمل می‌آورند فوراً به شورای امنیت گزارش دهند...»

۱۹. Agreement between United Nations and International Fund for Agricultural Development, Preamble, ۱۰۳ Rd. Plenary meeting, ۱۵ December ۱۹۷۷.

۲۰. Agreement Between The United Nations and UNESCO, Article VII.

منابع

- حدادی، مهدی (۱۳۸۴)، «ترتیبات منطقه‌ای و اقدامات قهری در چارچوب منشور ملل متحد»، *اندیشه‌های حقوقی*، سال سوم، شماره ۸.
- ضیایی، یاسر (۱۳۹۲)، «بررسی مشروعیت تحریم‌های یک‌جانبه در حقوق بین‌الملل»، قابل دسترسی در:
<http://yaserziaee.blogfa.com/post-۲۷۸.aspx>
- طباطبایی، سیداحمد (۱۳۷۹)، «تحریم‌های اقتصادی شورای امنیت سازمان ملل متحد علیه عراق و حقوق بشردوستانه»، *مجله مجتمع آموزش عالی قم*، سال دوم، شماره ۶.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۴)، *سازمان‌های بین‌المللی*، تهران: میزان.
- Abass, A. (۲۰۰۴), *Regional Organisations and the development of collective security: beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing.
- Abass, A. (۲۰۰۱), "The Implementation of ECOWAS' New Protocol and Security Council Resolution ۱۲۷۰ in Sierra Leone: New Developments in Regional Intervention", *University of Miami International and Comparative Law Review*, Vol. ۱۰, No. ۲: ۱۷۷.
- Allee, T., & Elsig, M. (۲۰۱۶), "Why do some international institutions contain strong dispute settlement provisions? New evidence from preferential trade agreements", *The Review of International Organizations*, Vol. ۱۱, No. ۱: ۸۹-۱۲۰.
- Cellamare, Giovanni (۲۰۱۵), "The Activities for the Maintenance of International Peace in the Relationship between the United Nations and Regional Organizations" (pp. ۱۳۲-۱۷۰), in: *Evolutions in the Law of International Organizations* (Vol. ۵۴), Brill Nijhoff.
- De Chazournes, L. B. (۲۰۱۶), *Interactions between Regional and Universal Organizations*, Brill.
- De Wet, E. (۲۰۰۴), *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing.
- Genugten, W. V, Jansen, S (۲۰۱۰), *Regionalism under the United Nations Framework*, Exploring the limits and possibilities for regional enforcement action under the UN Charter with a special focus on Chapter VIII UN Charter, Master thesis Research Master in Law ۲۰۰۸-۲۰۱۰.
- Harris, D. J. (۱۹۹۸), *Cases and materials on international law*, Sweet & Maxwell.
- Joyner, D. H. (۲۰۱۵), "International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions",

- In *Economic Sanctions under International Law* (pp.۸۳-۹۳), TMC Asser Press, The Hague.
- Kelsen, H. (۱۹۵۰), *The law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems* (Vol.۱۱), The Law book Exchange, Ltd.
- Kolb, R. (۲۰۰۴), "Does Article ۱۰۳ of the Charter of the United Nations Apply only to Decisions or also to Authorizations Adopted by the Security Council?", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol.۶۴, No.۱: ۲۱-۳۵.
- Levin, Aida L. (۱۹۷۹), *The Organization of American State and the United Nations*, (ed), In *Region Analism and the United Nations*, Andemicael, Berhanykun, UNITAR, ۱۹۷۹.
- Malanczuk, P. (۲۰۰۲), *Akehurst's modern introduction to international law*, Routledge.
- Murithi, T. (۲۰۰۸), "The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia", *African Security Studies*, Vol.۱۷, No.۱: ۶۹-۸۲.
- Ibrahim, M. O. (۲۰۰۸), *Challenges of regional collective security: Economic Community of West African States (ecowas) Standby Force: A case Study*, ARMY COMMAND AND GENERAL STAFF COLL FORT LEAVENWORTH KS.
- Rodley, N. S., & Ronning, C. N. (Eds.) (۱۹۷۴), *International law in the western hemisphere*, BRILL.
- Sarooshi, D. (۲۰۰۸). *The Security Council's Authorization of Regional Arrangements to Use Force*, Oxford University Press
- Schreuer, C. (۱۹۹۵), "Regionalism v. universalism", *Eur. J. Int'l L.*, ۶, ۴۷۷.
- Simma, Bruno; Khan, Daniel-Erasmus; Nolte, Georg and Paulus, Andreas (۲۰۱۲), *Charter of United Nation; A Commentry*, Third Edition, Oxford university press.
- Paliwal, S. (۲۰۱۰), "The Primacy of Regional Organizations in International Peacekeeping: The African Example", *Va. J. Int'l L.*, Vol.۵۱, ۱۸۵.
- Wilson, G. (۲۰۰۸), "Regional arrangements as agents of the UN Security Council: some African and European organisations contrasted", *Liverpool Law Review*, Vol.۲۹, No.۲: ۱۸۳-۲۰۴.

Documents:

- Repertory of Practice of United Nations Organs, Analytical Summary of Practice, Practice relating to Article ۵۴, supplement ۳, Vol.۲, (۱۹۴۵ – ۱۹۵۴) available at <http://www.un.org/law/repertory/>.
- Resolution of Council of the Organization of American States Meeting as the Provisional Organ of Consultation of October ۲۳, ۱۹۶۲ ۴۷ US Department of State Bulletin ۷۲۲ (۱۹۶۲
- Rio Treaty, Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, ۱۹۴۷, <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-۲۹.html>
- World Health Organization, Basic document, Forty-eighth edition, Including amendments adopted up to ۳۱ December ۲۰۱۴.
- UN Security Council Resolution. ۷۸۷ (۱۹۹۲), Bosnia and Herzegovina.
- UN Security Council Resolution. ۱۱۶۲ (۱۹۹۸), Sierra Leone.
- UN Security Council Resolution, ۱۷۰۶, ۲۰۰۶. Sudan
- UN Security Council Resolution ۱۷۴۴ (۲۷ february ۲۰۰۷). African Union Mission to Somalia (AMISOM).
- UN Doc GA Res ۱۵۶۸, ۱۵ UN GAOR Supp (No ۱۶) ۳۳ (۱۹۶۰).
- UN Doc GA Res ۱۶۶۳, ۱۶ UN GAOR Supp (No ۱۷) ۱۰ (۱۹۶۱)
- UN Doc GA Res ۱۸۰۷, ۱۷ UN GAOR Supp (No ۱۷) ۳۹ (۱۹۶۲).
- UN Doc GA Res ۲۰۵۴, ۲۰ UN GAOR Supp (No ۱۴) ۵۲ (۱۹۶۵).
- UN Doc GA Res ۳۳۱۲, ۲۹ UN GAOR Supp (No ۳۱) ۳ (۱۹۷۴).
- UN Doc GA Res. ۳۷۷ (uniting for peace).
- Agreement between United Nations and International Fund for Agricultural Development, Preamble, ۱۰۳ Rd. Plenary meeting, ۱۵ December ۱۹۷۷.
- Agreement Between The United Nations and UNESCO, Approved by the General Conference on ۶ December ۱۹۴۶ and by the General Assembly of the United Nations on ۱۴ December ۱۹۴۶.
- Decision A/DEC/۸/V/۹۲, First Joint Session of the ECOWAS Standing Mediation Committee and Committee of Five.
- Inter-American Conference for the Maintenance of Continental Peace and security , held at Rio de Janerio, ۱۹۴۷.
- Repertory of Practice of United Nations Organs, Analytical Summary of Practice, Practice relating to Article ۵۴, supplement ۳, Vol. ۲, Para. ۸, available at: <http://www.un.org/law/repertory/>.