

اقدامات اجرایی شورای امنیت در پرتو تحولات ساختار نظام بین‌الملل پس از جنگ سرد

در این مقاله اقدامات اجرایی شورای امنیت در پرتو تحولات ساختار نظام بین‌الملل پس از جنگ سرد با روش کیفی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و با رویکرد تحلیلی - توصیفی مورد بررسی قرار گرفته است. براساس یافته‌های تحقیق، شورای امنیت بار سنگین امنیت‌زایی، صلح‌پروری، مهار و مدیریت بحران‌های بین‌المللی را بر عهده دارد. اما پنج عضو دائم صاحب حق وتو در دوران جنگ سرد، با در اختیار گرفتن اراده این شورا، مانع انجام اقدامات اصولی و اساسی در پایان‌دهی جنگ‌ها و مقابله با تهدیدهای بین‌المللی شده بودند؛ با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و پایان جنگ سرد، ساختار نظام بین‌الملل نیز تغییر کرده و شورای امنیت دور جدیدی از تأثیرگذاری بر نظام و انجام رسالت خویش در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به تجربه نشست. جنگ‌های داخلی در یوگسلاوی سابق و رواندا، به مداخله شورای امنیت و جلوگیری از جنایت‌های بیشتر در جهان انجامید و رویه صرفاً داخلی در حل منازعاتی با قلمرو ملی را به چالش کشید.

کلیدواژه‌ها: سازمان ملل متحد، شورای امنیت، جنگ سرد، ساختار نظام بین‌الملل.

1) مقدمه

نیاز و ضرورت امنیت، انسان‌ها را به سمت جلوگیری از جنگ و گسترش صلح پیش می‌برد. ایجاد سازمان ملل متحد¹ و نهاد شورای امنیت² یکی از تمهیدات تأمین امنیت در عرصه جهانی بود که به ممانعت از استفاده از زور در عرصه روابط بین‌الملل می‌پرداخت. از این پس تأمین صلح و امنیت بین‌المللی، به عنوان مسئولیت دولت‌های بزرگ مطرح و مفهوم امنیت جمعی جایگزین امنیت فردی شد. عضویت دائم دول قدرتمند جهان در آن و پذیرش حق وتو برای پنج عضو دائم توسط سایر ملل جهان، موجب شد تا کنترل صلح و امنیت بین‌المللی عملاً در محدوده انحصاری دول متفق و فاتح جنگ دوم جهانی قرار گیرد و تفکر خروج از سازمان به منظور دنبال کردن منافع ملی و امنیتی توسط اعضای دائم به دست فراموشی سپرده شود.

جهانی شدن و فرصت‌ها و تهدیدهای آن از مسائلی است که سیاست‌های جهانی را متأثر کرده است؛ ناتوانی دولت‌ها در حل منازعات مبتنی بر جهانی شدن، استمداد از نهادهای بین‌المللی را اجتناب‌ناپذیر کرده است، لکن در مواردی سازمان ملل نیز قادر به حل و فصل بحران نبوده است؛ چراکه ایفای نقش آن منوط به مواضع اعضای دائمی شورای امنیت در قبال مسائل بین‌المللی می‌باشد. اجماع این پنج دولت بر

¹. United Nations

². Security Council

سر موضوعی خاص، تضمین صلحی بود که سازمان ملل درصدد حفظ آن بر می آمد، در صورت عدم اجماع، هر گونه تلاش سازمان در دستیابی به اهداف صلح محور ناکام می ماند زیرا سازمان ملل بدون حضور شورای امنیت، قدرت کافی و بازدارندگی لازم را ندارد. فلسفه وجودی شورای امنیت در تضمین صلح و ثبات بین المللی و امید به حفظ آن توسط قدرت های بزرگ زودتر از آن چه دولت های عضو ملل متحد گمان می بردند، با شروع جنگ سرد میان اتحاد جماهیر شوروی و ایالات متحده امریکا بر باد رفت؛ زیرا رقابت های دو کشور و قطب بندی جهانی حاصل از آن، مانع افزایش همکاری های توسعه صلح گردید. اما پایان جنگ سرد در سال 1989 به عنوان نقطه عطفی در تاریخ و آغاز نظم نوین جهانی است که آشکارا روحیه همکاری های جهانی به زعامت شورای امنیت را به رخ می کشد. نکته قابل تأمل پیرامون مسائل جهانی در پرتو تغییرات پس از جنگ سرد آن است که با وجود بالارفتن نرخ معاضدت های بین المللی متأثر از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، شاهد تغییرات ساختاری و دگرگونی ماهیت تعارض های بازیگران جهانی هستیم؛ به طوری که 85 درصد از درگیری های به وجود آمده، درون دولتی و در قالب جنگ های قومی و مذهبی بوده اند (Doyle & Sambanis, 2006, 11).

نظر به تغییر ماهیت تعارض ها، سازمان ملل متحد با مسائل متعددی مواجه شده، به گونه ای که در موارد متعددی چالش های بین المللی بر فرصت های آن پیشی گرفته است. گاه سازمان ملل متحد توانایی حل این چالش ها را ندارد؛ این که مواضع شورای امنیت در قبال این مسائل چگونه باشد، در تسریع و یا تعویق حل بحران تأثیر بسیاری دارد. از این رو مشاهده کشمکش های بین المللی و نوسان های مواضع شورای امنیت به این پرسش می انجامد که «تحول در ساختار نظام بین الملل پس از جنگ سرد، چه تأثیری بر کارایی و اقدام های اجرایی شورای امنیت گذاشته است؟» در پاسخ به این سؤال می توان گفت «تغییرات نظام بین الملل پس از جنگ سرد، به مداخله بیشتر شورای امنیت در حفظ صلح و ثبات بین المللی منتهی شده و کارایی این نهاد را بیشتر کرده است.» این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع معتبر کتابخانه ای و مقاله های پژوهشی درصدد پاسخ به سؤال فوق است؛ هر چند پژوهش های بسیاری پیرامون شورای امنیت و عملکرد آن به انجام رسیده است، اما این مقاله با رویکردی نظام محور، مواضع شورای امنیت پس از جنگ سرد را مورد مذاقه قرار می دهد. عملکرد شورای امنیت در این برهه از این منظر دارای اهمیت است که گام بلندی به سوی فلسفه ایجابی آن در حفظ صلح و امنیت بین المللی برداشته است.

2) تعریف نظام بین الملل

نظام فراگیرترین سطح تحلیلی است که شامل تعاملات درون نظام و محیط آن می شود. نظام بین الملل فضایی است که بازیگران جهانی بانی های مختلف برای دستیابی به اهداف خویش در آن تعامل دارند؛ این هم کنش بازیگران به گونه ای است که هم متأثر از نظام بین الملل و هم بر آن تأثیرگذار هستند؛ هدف این نظام رسیدن به نظم است که در سایه آن واحدها بتوانند اهداف خود را پیگیری کنند.

هر نظام بین‌المللی ساختاری دارد که بیان‌کننده نحوه توزیع قدرت میان واحدها و عناصر شکل‌دهنده آن است. قطب‌بندی قدرت یا ساختار قطبی³ یکی از ساختارهای نظام بین‌الملل است که چگونگی تعاملات قدرت‌های بزرگ و مناسبات متقابل آن‌ها را در شرایط آنارشیک نشان می‌دهد. بازیگران متعددی در سطح نظام بین‌الملل فعالیت می‌کنند که مهم‌ترین آن‌ها دولت‌ها هستند. ماهیت نظام بین‌الملل نیز اهداف کنش و واکنش‌های میان بازیگران آن را در بر می‌گیرد (هالیس و اسمیت، 1385: 31).

نظر به تغییرات جهان در خلال دو جنگ جهانی اول و دوم و با توجه به اتفاق‌های عصر مدرن و ورود تکنولوژی در صف‌آرایی‌های ملی و جهانی، شاهد دوره نوینی پس از جنگ دوم جهانی در سطح نظام بین‌الملل با ایجاد ساختار دوقطبی هستیم که مناسبات جهانی و اقبال به امنیت و نظم بین‌الملل را سمت‌وسوی متفاوتی داد؛ درواقع ساختار دوقطبی غیرمنعطف این برهه، ابتکار عمل را از سازمان ملل تازه تأسیس و شورای امنیت - که به سودای کاهش تنش‌های بین‌المللی ایجاد شده بود - گرفت.

(3) ساختار نظام بین‌الملل از پایان جنگ جهانی دوم تا کنون

طی دوران جنگ سرد دو ابرقدرت در رقابتی سرسختانه، تلاش کردند با تبدیل جهان به دو قطب همگون منافع و ایدئولوژی‌های خویش، سایر دولت‌ها را به زیر چتر خویش آورند؛ هرگونه رفت‌وآمد میان این دو طیف و یا بیرون ماندن از آن تقریباً غیرممکن و سخت بود. وجود سلاح‌های هسته‌ای و تمایل دو ابرقدرت شوروی و آمریکا به حفظ تعادل نظام بین‌الملل و توازن دو قدرت، مانع قدرت‌یابی سایر دولت‌ها و استمرار نظام دوقطبی تا پایان جنگ سرد بود. آنچه به تغییر این نظام منتهی شد را می‌توان در غلبه عناصر واگرا و پاره‌ای سازوکارهای سیستمی یافت که به نظم جدیدی انجامید که تا مدت‌ها بر سر ماهیت آن اختلاف نظر بود (متقی، 1376: 98-108).

با پایان جنگ سرد گمانه‌های متعددی بر سر ماهیت نظم جدید شکل گرفت. برخی چون *آندره فورتن* نظام بین‌الملل پس از جنگ سرد را نظامی در حال گذار دانستند (آقایی، 1384: 37-38). گروه دیگر که *ساموئل هانتینگتون* پرچم‌دار آن‌هاست، نظام پس از جنگ سرد را نظامی «تک‌قطبی»⁴ نامیدند که در آن تنها یک ابرقدرت با همراهی چندین قدرت بزرگ به حل مسائل کلیدی بین‌المللی می‌پردازد (Huntington, 1999, 78).

این که در این نظام جدید، شورای امنیت کارایی خویش را در اعمال ثبات بین‌المللی و حفاظت از صلح اعمال می‌کند، درحالی که از تنگناهای نظام دوقطبی عبور کرده‌است، نیاز به بررسی بیشتری دارد که در ادامه مقاله به آن می‌پردازیم.

(4) وظایف و اختیارات خاص شورای امنیت

شورای امنیت از ارکان اصلی سازمان ملل متحد است که با «مسئولیت اساسی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی» (موسی‌زاده، 1380: 99) و به پیشنهاد قدرت‌های بزرگ طی *کنفرانس دمبارتن اوکس*⁵، موجودیت یافت. منشور ملل متحد قلمرو اختیارات شورای امنیت را در

³. Polar Structure

⁴. Uni-polar

⁵. Dumbarton Oaks Conference

مواردی چون: حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، پیشنهاد حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلاف‌ها به طرف‌های درگیر مخاصمه، اعزام نیروهای حافظ صلح، برنهادن تحریم‌های بین‌المللی، کاربست قوای قهریه در حفظ و بازگشت صلح مقرر می‌دارد که مبتنی بر فعالیت‌های اجرایی، تحریمی و نظامی است (عالی زارنجی، ۱۳۹۵: ۱۴۹).

ناکامی‌های جامعه ملل در جلوگیری از وقوع جنگ جهانی دوم و نداشتن قدرت بازدارندگی و عدم ثبات صلح جهانی، سبب اختصاص «حق وتو» به پنج عضو دائمی شورای امنیت در زمان تشکیل سازمان ملل متحد شد؛ این تصمیم برای پاسداشت صلح و اقدام سریع و مؤثر در مواردی است که نظام بین‌الملل در معرض تهدید قرار می‌گیرد. شورای امنیت تنها مرجع جهانی منسوب به سازمانی با عضویت اکثریت دولت‌های جهانی است که نسبت به تصمیم‌ها و اقدام‌های آن، به‌طور تقریبی، اجماع جهانی وجود دارد؛ علاوه بر آن که شورا به دلیل تعامل با سایر مراجع جهانی، صلاحیت دارد در موارد مقتضی و تصمیم‌سازی در خصوص استقرار امنیت، پرونده‌های کیفری را به دیوان بین‌المللی کیفری ارجاع دهد.

5) شورای امنیت سازمان ملل متحد و نحوه اقدام آن در برابر کشورهای جهان

شورای امنیت رکن انتظامی و مجری امنیت مشترک نظام جهانی است. طبق ماده 24 منشور ملل متحد، شورای امنیت با عهده‌دار شدن این وظیفه و با داشتن اختیارات موسع، برای هرگونه اقدامی، می‌بایست به تهدید صلح، نقض موازین صلح و یا عمل تجاوزکارانه اطمینان یابد. در صورت احراز این شرایط، براساس اصل هفتم منشور، دست به ابتکار عمل زده و با تمهیدات و تدابیر لازم، از وخامت اوضاع جلوگیری می‌نماید، اقدامات قهریه شورای امنیت، ذیل این تدبیر شورا قابل ارزیابی است.

اعزام نیروهای پاسدار صلح، قطعنامه‌های تحریمی و جواز حضور نیروهای نظامی علیه دولت‌های متخاصم از جمله اختیارات شورای امنیت در مواقع به‌خطر افتادن صلح و ثبات بین‌المللی است. قطعنامه‌های شورای امنیت همان تصمیم‌های شورا هستند که توسط اعضای دائم - صاحب حق وتو - و موقت آن اتخاذ می‌شوند. شورای امنیت در صورت صلاحدید در ناکافی دانستن اقدام‌های دیپلماتیک و اقتصادی مندرج در ماده 41، می‌تواند با صدور دستورات نظامی علیه دولت‌های ناقض و یا تهدیدکننده امنیت و صلح بین‌المللی، به استفاده از نیروهای نظامی مبادرت نماید.

رأی منفی هریک از اعضای دائمی به یک موضوع (وتو)، می‌تواند تصمیم‌سازی شورای امنیت را مختل نماید؛ در چنین مواردی، مطابق قطعنامه اتحاد برای صلح، با خواست بیشتر اعضا و یا شورای امنیت (رأی موافق 9 عضو) و طرح و بررسی مسئله در مجمع عمومی، توصیه‌های مناسب به شورای امنیت ارائه شود (عالی زارنجی، 1395: 154-149).

نکته قابل توجه در عملکرد این گونه‌ای شورای امنیت مورد توجه دولت‌ها و مردمان جهان است؛ از آن‌جا که حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اعتبار و مقبولیت همگانی دارد و تصمیمات شورا در حراست از آن دیگر دولت‌ها را مکلف به پذیرش این تصمیم‌ها می‌نماید، انتظار رویه یکسان شورای امنیت در مواجهه با مسائل مختلف جهانی انتظار نابه‌جایی نیست؛ به‌عنوان مثال، انتظار برخوردی یکسان با اسرائیل در احتمال دسترسی آن به تسلیحات نامتعارف، هم‌چون مورد عراق و تمهید شورا در کمیته خلع سلاح میکروبی و متعاقب آن قطعنامه شورای امنیت در کسب اطلاعات در این باره، چندان بی‌مورد نیست؛ اما آن‌چه از عملکرد شورای امنیت به جهانیان بازتاب می‌یابد، برخوردهای صرفاً سیاسی شورا در مسائل یکسان و مشابه است که کارایی شورای امنیت را به چالش می‌کشد.

6) نقش شورای امنیت و تأثیر آن در ایجاد صلح، امنیت و عدالت کیفری بین‌المللی

اهمیت مسئله صلح و امنیت بین‌المللی، به ایجاد سازمان ملل متحد در نیمه قرن بیستم منتهی شد؛ غایت مشترک «ملل متحد»، اعتلای صلح بین‌الملل بود که مسئولیت این امر را به رکن سیاسی سازمان، یعنی شورای امنیت سپردند تا با اجرای تمامی قواعد منشور، کلیه عوامل برهم‌زننده صلح و امنیت جهانی را امحاء نماید (فلسفی، 1390: 140).

از طرف دیگر دیوان کیفری بین‌المللی نیز نهاد حقوقی سازمان ملل در تضمین عدالت جهانی در تعقیب و مجازات مجرمان بین‌المللی است. چنان‌که اساسنامه دیوان بر وظیفه شورای امنیت در تعقیب، محاکمه و مجازات مرتکبان جرم‌های دربرگیرنده صلاحیت دیوان تأکید دارد (زمانی، 1383: 62). در صورت رویگردانی دولت‌ها در موارد معاضدت بین‌المللی و همکاری‌های قضایی، با ابتناء به صلاحیت جهانی دیوان کیفری بین‌المللی و اجرای مواد 41 و 42 منشور ملل متحد، شورای امنیت وظیفه مهمی در استقرار صلح، اجرای عدالت بین‌المللی و زایل نمودن برهم‌زنندگان صلح جهانی دارد.

چگونگی ارتباط شورای امنیت و دیوان کیفری به‌نوعی متضمن رسالت حفظ صلح شورا است؛ چراکه به استناد فصل پنج و هفت منشور ملل متحد در خصوص مسئولیت بین‌المللی شورا و جواز توسل به زور، حمایت شورا به تحکیم قدرت دیوان بین‌المللی کمک می‌کند. در واقع شورای امنیت به‌عنوان بازوی اجرایی دیوان احکام در موارد جنایت‌های بین‌المللی عمل می‌کند (سلیمی، 1393: 146). نظر به اهمیت صلح پایدار جهانی، باید اذعان نمود که استقرار عدالت در استمرار صلح اصل غیرقابل انکاری است؛ لذا وجود سازوکاری در مقابل متعرضان به ارزش‌های بینادین جامعه بین‌المللی و مجازات آنان، به تحکیم عدالت و صلح جهانی یاری می‌رساند. تشکیل دادگاه‌های کیفری بین‌المللی یوگسلاوی سابق^۶ و رواندا^۷ برای پایان‌دادن به خشونت و رسیدگی به نقض حقوق بشردوستانه (حقوق بنیادین بشر) از جمله اقدام‌های شورای امنیت پس از جنگ سرد است که به استناد ماده 39 منشور به‌هنگام تهدید صلح و امنیت بین‌المللی انجام شد.

7) استمرار نقش شورای امنیت در دادگاه‌های مختلف

باوجود نکات مثبت و مفید دادگاه‌های بین‌المللی یوگسلاوی و رواندا، شورای امنیت در ایجاد دادگاه‌های مشابه در وضعیت‌های یکسانی چون خدشه‌دار شدن امنیت، عدالت و نظم کیفری بین‌المللی، با تردید روبرو شد. این تردید از انتقادهای وارده به شورای امنیت نشأت می‌گرفت. منتقدان با زیرسؤال‌بردن جایگاه حقوقی و صلاحیت شورا، آن را خارج از «حدود اختیارات قانونی» در تقدم بر دادگاه‌های ملی عنوان کردند؛ هم‌چنین، اقدام شورا در تأسیس دادگاه حسب قطعنامه و نه قرارداد یا اصلاح منشور، نقد دیگری بر ICTY بود که مبنای قانونی تشکیل دادگاه را مورد تشکیک قرار می‌داد (ذاکریان و آقاعلی‌خانی، ۱۳۹۱: ۲۲۳).

شورای امنیت در پاسخ به این انتقاد اعلام نمود که وضعیت اتفاق افتاده در یوگسلاوی، نقض حقوق بشردوستانه بود که صلح بین‌الملل را به خطر انداخته‌است؛ لذا مطابق اصل ۳۹ منشور، اقدام به تشکیل دادگاه یوگسلاوی و جاهد قانونی پیدا می‌کند؛ این اقدام شورا و حق

⁶. International Criminal Tribunal for former yugoslavia (ICTY)

⁷. International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTY)

آن در اساسنامه و شکل گیری ICC به گونه ای بازتاب یافت که چنانچه دولتی از صلاحیت ICC سر باز زد، شورا بتواند مداخله نماید (Cassese, 1999: 161).

وجود مخاصمات داخلی در برخی از کشورهای ضعیف و درخواست مکرر آن‌ها از سازمان ملل متحد برای تأسیس مجدد دادگاه‌های کیفری، شورای امنیت سازمان ملل را به ایفای نقش مجدد واداشت. این بار برای مبارزه با به خطر افتادن صلح و امنیت بین‌المللی، به جای تأسیس دادگاه صرفاً بین‌المللی، نسل جدیدی از دادگاه‌های کیفری با تشریک مساعی کشور بزه‌دیده برپا شدند که دربرگیرنده ترکیب مختلطی از عناصر ملی و بین‌المللی بودند. بدین ترتیب این محاکم که به دادگاه‌های مختلط^۸ یا بین‌المللی شده معروف هستند، به عنوان مراجع کیفری نسل سوم مقابله با بی‌کیفری پا به عرصه ظهور گذاشتند.

دلایل تأسیس این دادگاه‌های داخلی از بعد داخلی عبارت‌اند از: ناتوانی یا عدم تمایل نظام قضایی داخلی برای رسیدگی مؤثر و منصفانه به جرائم بین‌المللی، مصونیت سران دولت‌ها در دادگاه‌های ملی، افزایش اختلافات و تنش سیاسی در صورت مداخله نظام قضایی داخلی و وجود موانع قانونی برای رسیدگی به جنایات بین‌المللی توسط دادگاه‌های ملی؛ از حیث بین‌المللی، محدودیت صلاحیتی دیوان کیفری بین‌المللی و عدم تمایل شورای امنیت برای تأسیس یک دادگاه کیفری بین‌المللی ویژه مانند یوگسلاوی و رواندا از دیگر علل تشکیل این دادگاه‌ها عنوان شده است (صادقی، ۱۳۹۷: ۳۲۶).

8) شورای امنیت و رهایی از بن‌بست و تو

اجماع جهانی بر سر مسئولیت و مشروعیت شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت جهانی، ابزارهای مختلفی را در اختیار شورا قرار می‌دهد که در صورت مشاهده موارد ناقض امنیت و جنایت علیه بشریت و دیگر مسائل این چنینی، می‌تواند از آنها استفاده نماید. جامعه جهانی انتظار دارد تا به وسیله شورای امنیت، از مردم در برابر نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاکسازی قومی و جنایت علیه بشریت محافظت شود. شورای امنیت در اجرای این مسئولیت با بررسی وضعیت ایجادشده، دست به اقدام‌های متفاوتی می‌زند؛ صدور قطعنامه در این خصوص، یکی از ابزارهای شورای امنیت در انجام وظیفه محول‌شده به آن است. صدور قطعنامه ذیل فصل هفتم منشور قرار می‌گیرد و رویکرد توصیه‌ای و یا الزام‌آور دارد؛ ابزارهای ایفای نقش دولت‌ها ممکن است صراحتاً از سوی شورا ابراز شده باشد، این امکان نیز وجود دارد که شورا متعهد به نتیجه بوده و ابزار و راه‌های رسیدن به نتیجه را به دولت‌ها و یا سایر مخاطبان قطعنامه واگذار کرده باشد (کرم‌زاده و عابدینی، ۱۳۹۸: ۸۳۹). نکته قابل توجه در این باره آن است که شورای امنیت در تصمیم‌های مبتنی بر فصل هفتم منشور، نمی‌تواند ناقض قواعد آمره بین‌المللی باشد.

اگر شورای امنیت در بعضی از موارد قادر نباشد اعضای دائم را در وقوع تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوز همراه کند و با و توه‌های متعدد اعضا مواجه شود، توسل به «قطعنامه اتحاد برای صلح»^۹ راهکاری است که از آن بهره می‌برد؛ در این مواقع مجمع عمومی سازمان ملل عهده‌دار مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی شده و راهکارهایی مانند استفاده از نیروی نظامی را به دولت یا دولت‌های

⁸. Hybrid Courts

⁹. Uniting for Peace.

مربوط توصیه می‌کند. این قطعنامه درحالی در دهه ۱۹۵۰ به تصویب رسید که شورای امنیت درخصوص جنگ کره، با وتوهای مکرر اتحاد جماهیر شوروی با بن‌بست روبرو شده بود؛ لذا ایالات متحده آمریکا با طرح این ابتکار، بر کارشکنی‌های شوروی فائق آمد.

گرچه هدف ایالات متحده در آن برهه، استفاده از پتانسیل مجمع عمومی با داشتن کمترین تعداد کشورهای طرفدار اتحاد جماهیر شوروی بود (مصفا، ۱۳۸۸: ۲۰) اما این ابتکار، اختیار حفظ صلح را به مجمع عمومی نیز منتقل کرد؛ هرچند پس از جنگ سرد و پایان دوران دو قطبی، مناسبات جهانی تغییر کرد و ساختار نظام بین‌الملل دگرگون شد، اما ابتکار «اتحاد برای صلح» هم‌چنان ابزاری در دست مجمع عمومی است که به تناسب اقتضائات و درصورت تعلل شورای امنیت، از آن استفاده می‌شود.

قطعنامه اتحاد برای صلح در برخی قطعنامه‌های شورای امنیت مورد استناد قرار می‌گرفت که درحقیقت به منزله قبول اعتبار آن از جانب اعضای دائم شورای امنیت بود؛ گرچه اعضای شورای امنیت در این باره صاحب اجماع نبودند و به تناسب منافع خویش، گاه آن را قابل قبول می‌دانستند و گاهی آن را رد می‌کردند. به عنوان مثال می‌توان به موضع دولت شوروی سابق در قضیه کانال سوئز اشاره کرد که به قطعنامه شورای امنیت رأی مثبت داد؛ زیرا با اشغال کانال سوئز در سال ۱۹۵۶ توسط بریتانیا، فرانسه و اسرائیل، جمال عبدالناصر به اتحاد شوروی - هم‌پیمان خویش - متوسل شده بود. مسکو نیز سه دولت اشغالگر را تهدید به بمباران هسته‌ای نمود؛ متعاقباً در پی ارزیابی مسئله فوق در شورای امنیت، شوروی برای نجات هم‌پیمان خویش با آن موافق بود.

عدم همسویی منافع دولت‌های بزرگ در تصمیم‌گیری‌ها، مواضع آنان را در موقعیت‌های مختلف، متفاوت می‌کند، درحالی که اتحاد شوروی با اشغال کانال سوئز مخالف بود و به قطعنامه علیه اشغال‌گری رأی مثبت داده بود، اما در سال ۱۹۷۱ در موضوع احاله بنگلادش و تصمیم‌گیری برای آن به مجمع عمومی و در چارچوب اتحاد برای صلح، از اظهارنظر و دادن رأی امتناع ورزید. بریتانیا نیز با همین مشی، درخصوص کانال سوئز رأی منفی داد و با رأی موافق خود در قضیه مجارستان پس از اشغال ارتش سرخ و احتمال تهدید بالفعل علیه اروپای غربی اعلام موضع نمود (علی‌اکبری، ۱۳۹۸: ۱۱۰).

به‌طور کلی می‌توان گفت، باوجود ارائه این تمهید از سوی ایالات متحده آمریکا برای خروج از وضعیت متصلب دوران جنگ سرد و جنب‌وجوش هرچه بیشتر شورای امنیت در جلوگیری از وضعیت‌های برهم‌زننده صلح، شاهد هستیم که مجمع عمومی سازمان ملل در دوران پس از جنگ سرد و تغییر ساختار نظام بین‌الملل نیز از این ابزار برای بازگرداندن صلح به عرصه جهانی استفاده کرده و اعتبار حقوقی این قطعنامه هم‌چنان پابرجا است.

۹) نقش شورای امنیت در واکنش به نقض حقوق بشر و حقوق بشردوستانه

برجسته‌شدن حقوق بشردوستانه در قواعد آمره و تعهدهای عرفی جهان‌شمول، یکی از پیشرفت‌های معنوی عصر حاضر است که موجبات اعتدال و نظم عمومی بین‌المللی را فراهم آورده است. هرگونه برهم‌زدن این انتظام و یا نقض آن، امنیت جهانی را با خطر جنگ و عدم ثبات مواجه می‌کند؛ درصورت وقوع، شورای امنیت دست به اقدام بازگرداندن صلح و ثبات می‌شود. لذا شورای امنیت به‌هنگام مواجهه با نقض گسترده حقوق بشردوستانه، در پی انجام وظیفه محول به خویش برمی‌آید تا مجدداً جهان در بستر امنیت و صلح قرار گیرد.

شورای امنیت و مجمع عمومی سازمان ملل متحد در دوره‌های متعدد با رؤیت سیاست‌های تبعیض‌آمیز نژادی، اعمال جنایت علیه بشریت و مواردی این‌چنینی که در دایره نقض حقوق بشردوستانه قرار گیرد، دست به واکنش زده و آن را تهدید امنیت بین‌المللی قلمداد کرده و در صدد مقابله با آن برآمده‌اند؛ به‌عنوان مثال، رأی ممتنع فرانسه و اتحاد جماهیر شوروی به قطعنامه 161 مصوب در سال 1961، مانع از توجه شورای امنیت به نقض سیستماتیک حقوق بشر و آزادی‌های عمومی در کنگو نشد و نسبت به آن واکنش شدید نشان داد. سرکوب غیرنظامیان در عراق در سال 1981 به صدور قطعنامه 688 شورای امنیت انجامید؛ شورا این وضعیت را تهدید امنیت بین‌المللی خواند که منطقه را از ثبات و صلح دور می‌کند. هم‌چنین شورای امنیت نسبت به وقایع بوسنی نیز ساکت نماند و با صدور قطعنامه، آن را در زمره نقض حقوق بشردوستانه قرار داد؛ هرچند برخی صلاحیت شورا در صدور قطعنامه را زیر سؤال می‌برند، اما شورای امنیت صلاحیت لازم را در این زمینه دارد؛ چراکه شورای امنیت موظف است که با وقوع جنگ، دست به اقدام شود، یعنی هم برای پایان‌دادن جنگ از روش‌های دیپلماتیک استفاده کند و هم طرف‌های درگیر را به پذیرش مقررات و قوانین جنگ‌های مسلحانه ملزم نماید؛ چنان‌که در بحران بوسنی، شورای امنیت ضمن حمایت از پیشنهادهای صلح و تلاش برای اتمام جنگ، صرب‌ها را مجبور به پذیرش و رعایت قواعد بشردوستانه نمود (توکل‌ی طبسی، ۱۳۸۳: ۱۰۹).

علاوه بر این شورای امنیت نسبت به افزایش خشونت‌های جنسی در جنگ‌های مسلحانه و استفاده ابزاری از زنان به‌منظور تخریب روحیه و مقاومت جبهه مقابل، نمی‌تواند بی‌توجه باشد و تلاش می‌کند با ارائه نقشی فعال در جلوگیری از این رویه نابه‌جا، طرف‌های درگیر جنگ را نسبت به قواعد حقوق بشردوستانه ملزم نماید؛ قطعنامه‌های 1314، 1379، 1460 و 1539 که در فاصله سال‌های 2000 تا 2004 به تصویب رسید، به مسئولیت کیفری بانیان، حامیان، آمران و عاملان نقض قواعد بشردوستانه درمقابل غیرنظامی‌ها، زنان و کودکان و لزوم رعایت این قوانین و قواعد پرداخته است.

در بررسی عملکرد شورای امنیت این نکته قابل توجه است که متناظر به اقتضائات زمانی و مکانی در ساختار جدید نظام بین‌الملل پس از جنگ سرد، تنها عوامل سنتی‌ای چون اشغال نظامی و حمله مسلحانه مصادیق نقض صلح و امنیت بین‌المللی نیستند، بلکه موارد ناقض حقوق بشر و حقوق بشردوستانه که به‌صورت گسترده و سازمان‌یافته به کشتار بی‌رحمانه انسان‌ها بینجامد و یا موجب خسارت‌های جسمی و روحی به ابناء بشر گردد و به‌سبب آن زمینه‌های آوارگی، گسترش جرائم بین‌المللی، شیوع بیماری‌های مسری و کشته و یا تبسیط مهاجرت و بی‌خانمانی افراد را فراهم آورد نیز در زمره مخاطرات نظام بین‌الملل قرار می‌گیرند که ثبات جهانی را خدشه‌دار می‌کنند و اقدام توصیه‌ای و یا اجرایی شورای امنیت را هرچه بیشتر و فوری‌تر ضروری می‌نمایند (قلی‌پور، ۱۳۹۲: ۱۰۳).

در یک جمع‌بندی کلی نسبت به اقدامات شورای امنیت پیرامون مسئله حقوق بشردوستانه می‌توان اذعان داشت که شورای امنیت در ساختار جدید نظام بین‌الملل پس از جنگ سرد تلاش دارد با اتخاذ رویکردی فعالانه از انفعال خویش در دوران جنگ سرد فاصله بگیرد و خاصه نسبت به مسائل ناقض حقوق بشر سکوت را کنار گذاشته و با تشخیص آن به‌هنگام تهدید صلح بین‌المللی دست به اقدام زند. نکته قابل توجه در این رویکرد، تغییر ماهیت واکنشی شورای امنیت است که با عبور از حالت محکوم‌سازی و یا بسنده‌کردن به ابراز نگرانی، به ایجاد کمیسیون‌های تحقیق، تأسیس دادگاه‌های کیفری، اعزام نیروهای حافظ صلح، ارسال کمک‌های انسان‌دوستانه و یا صدور معجز صریح و یا ضمنی توسل به زور ذیل فصل ششم و یا هفتم منشور، روی آورده است (حجازی و صلح‌چی، 1399: 38).

همچنین گستردگی اقدامات شورای امنیت در جنگ‌های داخلی نیز قابل مشاهده است؛ شورای امنیت در دوران پسا شوروی، ضمن محدودنمادن در موارد خصمانه بین‌المللی، بر روی سایر جریان‌های تقابلی غیر بین‌المللی هم تمرکز نمود و نسبت به آنها واکنش نشان داد؛ تلاش شورا در این برهه از این حیث ستودنی و قابل توجه است که عملکرد آن با گستردگی و بهبود کمی و کیفی قابل ارزیابی است. حمایت و توجه شورای امنیت باعث شد جهانیان ضرورت حمایت کیفری از ارزش‌های والای بشری و اولویت آن را دریابند و نقش شورای امنیت در صیانت از این ارزش‌ها و لزوم ایجاد نهادهای کیفری حفظ صلح بین‌المللی در جلوگیری از جنایت علیه بشریت و نقض صلح هرچه بیشتر در انظار جهانیان برجسته‌تر شود.

تأسیس و تشکیل دیوان‌ها و دادگاه‌های بین‌المللی در دهه 90 میلادی، بسیاری از نگرانی‌ها نسبت به فرهنگ بی‌کیفری را برطرف کرد؛ چراکه تثبیت فرهنگ حقوق بشری، به فرهنگ پاسخ‌گویی و مسئولیت نسبت به اقدامات خویش منتهی می‌شود؛ اما همچنان این هراس وجود دارد که رویکرد شورای امنیت گزینشی و در چارچوب منافع سیاسی قدرت‌های بزرگ حاضر در شورا قرار گیرد و تجربه دوران جنگ سرد، این بار به شکلی دیگر با ساختار صرفاً سیاسی شورای امنیت پدیدار شود (قلی‌پور، 1392: 107).

نتیجه‌گیری

امروزه زندگی بین‌المللی بدون سازمان‌های بین‌المللی اصلاً قابل تصور نیست، یعنی هیچ دولتی را بلااستثنا نمی‌توان پیدا کرد که عضو یک یا چند سازمان نباشند و این بیشتر از پیش اهمیت برقراری رابطه و همکاری به‌منظور رسیدن به یک اجماع و اتفاق نظر بین دولت‌ها را نشان می‌دهد. دولت‌های جهان در اواسط قرن بیستم و با تجربه از سر گذراندن دو جنگ بزرگ جهانی، با تشکیل سازمان ملل متحد بستری فراهم آوردند تا بتوانند سازمان‌یافته و مبتنی بر اجماع جهانی، صلح و ثبات بین‌المللی را حفظ کنند؛ شورای امنیت به‌عنوان یکی از ارکان سازمان ملل عهده‌دار حفظ صلح و امنیت جهانی است.

در این پژوهش اقدامات اجرایی شورای امنیت در پرتو تحولات ساختار نظام بین‌المللی پس از جنگ سرد مورد بررسی قرار گرفت. براساس یافته‌های تحقیق، شورای امنیت از بدو تأسیس بار سنگین امنیت‌زایی، صلح‌پروری، مهار و مدیریت بحران‌های بین‌المللی را عهده‌دار شده است. ساختار نظام بین‌الملل در چگونگی اقدامات شورا نقش تعیین‌کننده‌ای دارد؛ به‌گونه‌ای که در دوران جنگ سرد، رقابت‌های شدید دو ابرقدرت ایالات متحده آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی سابق، در کنار نقش آفرینی‌های بعضاً تنش‌زای دیگر اعضای ثابت دارای حق وتو، سبب افزایش تنش‌ها و گسترش آن در نقاط حادثه‌آفرین بود و شورای امنیت را از انجام وظیفه اصلی حافظ صلح دور می‌کرد. قطعنامه اتحاد برای صلح شورای امنیت ابتکاری بود که نقش مجمع عمومی سازمان ملل را در حفظ صلح بیشتر نمود.

با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و به پایان رسیدن جنگ سرد، ساختار نظام بین‌الملل متحول شد و حصار دوران دوقطبی در برابر شورای امنیت برداشته شد. نقش آفرینی شورای امنیت در بحران‌های مختلف جهانی و مخاطرات صلح و امنیت بیش از گذشته شد و با برجسته‌شدن موضوعاتی چون تروریسم، جنایات جنگی و جنایت علیه بشریت و حقوق بشر، اقدام‌های شورای امنیت نیز در همین چارچوب قرار گرفت. تشکیل دادگاه‌های یوگسلاوی و رواندا، اعزام نیروهای حافظ صلح و دیگر موارد این‌چنینی نشان می‌دهد با تغییر ساختار نظام بین‌الملل، شاهد عملکرد بهتر شورای امنیت هستیم.

شایان ذکر است که با وجود حضور متعدد شورای امنیت در عرصه‌هایی که ثبات و امنیت بین‌المللی با خطر روبرو شده، اما این حضور کافی نبوده و برخی نقایص شورا همچنان باقی است. داشتن حق وتوی تنها پنج کشور یکی از این نقایص است که بزرگ‌ترین تبعیض در تقسیم قدرت است که نارضایتی‌های زیاد ملل متحد را برانگیخته است؛ انحصار این امتیاز در دست قدرت‌های بزرگ مانعی است در تصمیم‌گیری‌هایی که منافع یک یا چند عضو اصلی شورای امنیت را تهدید می‌کند؛ هر چند قطعنامه اتحاد برای صلح، به‌عنوان تمهیدی است بر این تنگنا، اما بر همگان پوشیده نیست که تصمیم‌های مجمع عمومی سازمان ملل، جنبه الزام‌آوری نداشته و از دایره توصیه بیرون نمی‌رود.

گویا تغییر منشور ملل متحد و دگرگونی شورای امنیت و باز کردن فضای بیشتر برای حضور دیگر دولت‌های جهان در ساختار ثابت شورای امنیت، در جهان رو به گسترش امروزی ضرورت دارد. شاید این تغییر بستر دگرگونی رویکردهای سیاسی در تصمیم‌سازی را به سمت رویکردهای جهان‌شمول و اخلاقی فراهم آورد.

منابع و مآخذ:

افتخار جهرمی، گ؛ حاجانی، ع. (1396). عملکرد شورای امنیت سازمان ملل متحد در بوته نقد و ترازوی نظارت عینی. **مجله حقوق بین‌المللی**: ش. 56.

بیگزاده، ا. (1375)، سازمان ملل متحد و محاکم کیفری بین‌المللی. **مجله تحقیقات حقوقی**: ش 18.

حجازی، ا؛ صلح‌چی، م.ع. (1399). شورای امنیت سازمان ملل متحد و تأثیر آن در ایجاد امنیت و عدالت کیفری بین‌المللی. **مجله پژوهش حقوق کیفری**: 33 (9).

جعفری، ف. (1394). **دیوان کیفری بین‌المللی و جهانی‌سازی حقوق کیفری**. تهران: نشر میزان.

ذاکریان، م؛ آقاعلیخانی، م. (1391). بررسی دادگاه بین‌المللی کیفری یوگسلاوی سابق؛ فعالیت‌ها و دستاوردها. **فصلنامه سیاست خارجی**: 26 (1).

زمانی، س.ق. (1383). شورای امنیت و ارجاع وضعیت دارفور سودان به دیوان کیفری بین‌المللی. **مجله پژوهش‌های حقوقی**، ش. 6.

سلیمی، ص. (1393). ارتباط شورای امنیت و دیوان بین‌المللی کیفری در پرتو کنفرانس بازنگری 2010. **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، 16 (43).

شریعت باقری، م.ج. (1391). **حقوق کیفری بین‌المللی**. تهران: انتشارات جنگل.

واعظی، ط؛ مشیرزاده، ح. (1394). تأثیر ساختار نظام بین‌الملل بر گسترش روابط هند و آمریکا در دوره جورج بوش. **فصلنامه مطالعات شبه‌قاره**، 7 (25).

علی‌اکبری، ر. (1398). بررسی علل ناکارآمدی شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی. **نشریه تمدن حقوقی**، ش. 4.

عالی زارنجی، ر. (1395). مطالعات علوم سیاسی. **حقوق و فقه**. 2 (1-2).

فلسفی، ه. (1390). **صلح جاویدان و حکومت قانون**. چاپ اول، تهران: فرهنگ نشر نو.

قلی‌پور، غ. ر. (1392). **نقش شورای امنیت در اجرای عدالت کیفری بین‌المللی**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تبریز.

کرم‌زاده، س؛ عابدینی، ع. (۱۳۹۸). حاشیه صلاح‌دیدی در اجرای قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت: بررسی موردی ایران. **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی**. 49 (3).

گلدوزیان، ا؛ اصغریان، ق. (1391). حق وتو، شورای امنیت و نقش آن از منظر حقوق بین‌الملل کیفری. **ماهنامه د/درسی**. 6 (91).

متقی، ا. (1376). **تحولات سیاست خارجی آمریکا: مداخله‌گرایی و گسترش 1945-1997**. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

مصفا، ن. (1388). تحکیم صلح ملل متحد؛ چالش‌های پیشرو. **فصلنامه سیاست**، دانشکده حقوق و علوم سیاسی. 39 (4).

موسی‌زاده، ر؛ و حسین‌زاده، س. (1399). ارزیابی عملکرد شورای امنیت سازمان ملل متحد در بهره‌گیری از دکترین مسئولیت حمایت. **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی**، 50 (2).

میرمحمدصادقی، ح؛ و رحمتی، ع. (1397). دلایل و مبانی حقوقی تأسیس دادگاه‌های کیفری مختلط (بین‌المللی شده) از منظر داخلی و بین‌المللی. **پژوهش حقوق کیفری**، ش 25.

هالیس، م؛ و اسمیت، ا. (1385). **صلح لیبرالی**. مترجم: ع. طیب، تهران: دفتر مطالعات سیاسی بین‌المللی.

یزدانی، ع؛ آقا محمدی، ز؛ فلاحی، ا. (1395). ارزیابی عملکرد شورای امنیت سازمان ملل در عملیات حفظ صلح در آفریقا بررسی تطبیقی سودان جنوبی، دارفور و آبی. **پژوهشنامه ایرانی سیاست بین‌الملل**، 5 (1).

Cassese, Antonio (1999). The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections, **The European Journal of International Law**, Volume 10, No. 1.

Cronin, B; Hurd, I. (2008). **The UN Security Council and the Politics of International Authority**. Rutledge Pub.

David, E. (1998), **The international criminal court: what is the point?** in K. Wellens (ed.), **International Law: Theory and practice**, published by Kluwer Law International.

Donnelly, J. (2004). **Realism and International Relations**, New York: Cambridge University Press.

Doyle, M. W; Sambanis, N. (2006). **Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations**. Princeton: Princeton University Press.

- Elman, C. (2007). Realism in Martin Griffiths (ed), (**International Relations Theory for the Twenty-First Century, An introduction**), London: Routledge.
- Huntington, S. (1999). "**The Lonely Superpower**", Foreign Affairs, 78:2, March-April. Available in: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>.
- Linklater, A. (1995). "**Neo-realism in theory and practice**" in Ken Booth and Steve Smith (eds), International Relations Theory Today, Cambridge: Polity Press.
- Manusama, K. (2006). **The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era**, Publisher: Martinus Nijhoff.
- Waltz, K. (1979). **Theory of International Politics**, California: Adison-Wesley Series in Political Science.
- Waltz, K. (1979). **Theory of International Politics**, California: Adison-Wesley Series in Political Science.
- Waltz, K. (1979). **Theory of International Politics**, California: Adison-Wesley Series in Political Science.