



نوشته: هوبر تیبری

Hubert THIERRY

ترجمه: دکتر ابراهیم بیگ زاده

برنامه برای صلح و

منشور ملل متحد

اشاره

در «نظم نوین جهانی» صلح و امنیت بین‌المللی از جایگاه رفیعی برخوردار است. از آنجا که برقراری و حفظ این صلح و امنیت برعهده سازمان ملل متحد و در درجه اول از وظایف شورای امنیت آن است لذا شاهد گسترش نقش این رکن اصلی ملل متحد هستیم. در همین راستا نیز بخشی از گزارش آقای پطروس غالی، دبیرکل فعلی سازمان ملل متحد تحت عنوان «برنامه برای صلح»، به این موضوع اختصاص داده شده است. اگرچه گسترش اختیارات شورای امنیت ممکن است برای برقراری و حفظ صلح مفید باشد ولی باید حدود و مشروعیت آنها نیز مورد توجه قرار

گیرد. مقاله حاضر در واقع ارزیابی مختصری از این بخش از گزارش دبیرکل در پرتو منشور ملل متحد می باشد. این مقاله توسط هوبر تییری (Hubert THIEERY)، استاد ممتاز دانشگاه پاریس ۱۰ و عضو دادگاه اداری سازمان ملل متحد تحت عنوان «برنامه برای صلح و منشور ملل متحد» (L'Agenda Pour la Paix et la charte des Nations Unies) نگاشته شده است و در کتاب "Le développement du rôle du conseil de sécurité" به چاپ رسیده است. این کتاب مجموعه مقالاتی است که در مجمع علمی لاهه در ژوئن ۱۹۹۳ ارائه شده است. در خاتمه خاطر نشان می گردد که کلیه پاورقی ها از آن مترجم می باشد. (مترجم)

«برنامه برای صلح» عنوان گزارش آقای پطروس غالی است که در اجرای اعلامیه مصوب ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ سران دولتهای عضو شورای امنیت تهیه و ارائه شده است. این گزارش سند بسیار مهمی است زیرا ارائه سنتزی است از نقطه نظرات دبیرکل در ارتباط با وظایف و شانسهای سازمان ملل متحد در وضعیت جدیدی، که بعد از پایان جنگ سرد به وجود آمده است. این سند از این جهت هم مهم است که حاوی پیشنهادات دبیرکل و مفاهیمی است که توسط وی تعریف شده اند.

مقاله حاضر تفسیر همه این گزارش نیست، بلکه جلب توجه به برخی نکات حقوقی است که در این گزارش آمده است؛ و با عنایت به موضوعی که انتخاب شده تأکید بر نکاتی است که مربوط به گسترش نقش شورای امنیت می باشد.

در این مقاله به ترتیب نکات زیر مطالعه خواهد شد:

۱- مفهوم «اصلاح مستمر» مورد استناد دبیرکل:

۲. مفاهیم توصیفی دبیرکل در قلمرو اقدامات مربوط به حفظ صلح
 ۳. شیوه‌های عملکرد شورای امنیت
 ۴. همکاری ملل متحد با موافقتنامه‌ها و نهادهای منطقه‌ای

I. مفهوم اصلاح مستمر

دبیرکل در گزارش خود «مرحله نوسازی مجددی را که سازمان ملل در حال حاضر وارد آن شده است» مطرح می‌نماید و امیدوار است که این مرحله در ۱۹۹۵ که مصادف با پنجاهمین سالگرد تأسیس سازمان است خاتمه یابد.

این نوسازی حاوی ابتکارات جدیدی است و دبیرکل در راستای آن پیشنهادهاتی را ارائه می‌دهد، که برخی از آنها در مورد قواعدی است که مربوط به عملکرد شورای امنیت می‌باشد از آن جمله قواعدی در مورد گسترش احتمالی نیروهای بازدارنده و یا «نیروهای استقرار صلح»^{*} می‌باشند.

معذالک در گزارش دبیرکل به هیچ وجه مسأله بازنگری در منشور مطرح نبوده و در این خصوص اعلامیه مورخ ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ از دبیرکل خواسته است که:

«مطالعه و توصیه‌هایی را در مورد عوامل تقویت ظرفیت سازمان (ملل) در قلمرو دیپلماسی بازدارنده، حفظ و استقرار مجدد صلح و همچنین در خصوص نحوه تواناییهای تأثیر سازمان در چارچوب مقررات منشور تهیه نماید».

این عبارات مانع از طرح مسأله بازنگری منشور می‌شوند و باید پذیرفت که پیشنهادهای دبیرکل منطبق با منشور می‌باشند. دبیرکل در مورد این موضوع می‌گوید که «رفرم یک روند مستمر است و اصلاح همیشه امکان‌پذیر می‌باشد». او اضافه می‌کند که در پرتو تعلیماتی این چنین

*. Les forces d'imposition de la paix.

غنی، سوابق کفاف هدایت ما را نمی‌کند: احتیاجات آینده و همچنین شکل و محتوایی که ما می‌خواهیم بدان بدهیم باید عمل ما را جهت دهد». تجربه نشان داده که زمینه برای عملکرد شورای امنیت در اجرای

مسئولیت اصلیش یعنی حفظ صلح بسیار گسترده بوده است.

تاریخ ملل متحد گواه بر آن است که دولت‌های عضو عموماً نوآوری‌های مهم را پذیرفته‌اند، و این نوآوری‌ها دیر یا زود و به عنوان ابداعاتی که منطبق با مقررات منشور است لحاظ شده‌اند حتی زمانی که آنها در ابتدا مورد اعتراض بوده‌اند. عملیات حفظ صلح که در منشور پیش‌بینی نشده بود طراحی و از طریق تجربی به اجرا درآمد، و دیوان بین‌المللی دادگستری در ۱۹۶۲ پذیرفت که این عملیات منطبق با منشور بوده‌اند (رجوع شود به نظریه مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در ۲۰ ژوئیه ۱۹۶۲ در قضیه برخی هزینه‌های سازمان ملل متحد). همچنین، در جریان بحران خلیج فارس شورای امنیت روشی را پیش‌گرفت که به صراحت در منشور پیش‌بینی نشده است و آن صدور مجوز برای دولت‌های عضو جهت کاربرد کلیه لوازم ضروری برای رعایت و اجرای قطعنامه‌های آن و برای برقراری صلح و امنیت بین‌المللی در منطقه بود.

دبیرکل در گزارش خود در این خصوص، می‌نویسد که شورای امنیت به دولت‌های عضو اجازه داده است که «به نام شورا اقدام نمایند».

اگرچه پذیرش عمومی این ابتکارات توسط دولت‌های عضو باید مد نظر قرار گیرد، ولی مسأله‌ای که مطرح می‌شود خروج احتمالی شورا از حدود اختیارات خود یا اعتراض به مشروعیت اقدامات شورا از لحاظ دولت‌های عضو یا اقلیت مهمی از آنها می‌باشد.

می‌توان تصور نمود که یکی از پیشنهادات دبیرکل به بخشی از این مسأله پاسخ می‌دهد. او می‌نویسد:

«من توصیه می‌کنم که مطابق بند ۲ ماده ۹۶ منشور به دبیرکل اجازه داده شود که از دیوان (بین‌المللی دادگستری) تقاضای نظر مشورتی

نماید؛* و همچنین سایر ارکان سازمان که قبلاً از چنین اجازه‌ای برخوردار شده‌اند جهت دریافت نظر مشورتی بیشتر به دیوان مراجعه نمایند». با دبیرکل در گزارش خود دلایل این پیشنهاد را ارائه نمی‌نماید. با این حال این امر قابل تصور است که، در میان سایر مسائلی که برای اخذ نظر مشورتی در مقابل دیوان مطرح می‌گردد، ممکن است مسأله مشروعیت ابتکارات شورای امنیت نیز در مواقعی که تردیدی درباره آنها وجود داشته باشد مطرح گردد.

II. مفاهیم توصیفی دبیرکل در قلمرو اقدامات مربوط به حفظ صلح

دبیرکل در گزارش خود گسترش اعمال سازمان ملل متحد را برای حفظ صلح در نظر می‌گیرد. مفاهیم جدیدی در این خصوص تشریح شده‌اند، بدین ترتیب که روند صلح حاوی چهار مرحله اساسی است. این چهار مرحله عبارت از دیپلماسی بازدارنده، حفظ صلح، استقرار مجدد صلح و تحکیم صلح می‌باشند. این تقسیم‌بندی به مراتب از منشور کاملتر می‌باشد.

الف- دیپلماسی بازدارنده بر اساس نظر دبیرکل

«هدف دیپلماسی بازدارنده اجتناب از بروز اختلاف میان دولتها، جلوگیری از تبدیل یک اختلاف موجود به مخاصمه‌ای آشکار و بالاخره جلوگیری از گسترش مخاصمه‌ای است که آغاز شده است». دبیرکل در این مورد اقدامات متنوعی را در نظر گرفته است. برخی از این اقدامات به عهده خود دولتهاست و سازمان ملل می‌تواند در این

* بند ۲ ماده ۹۶ منشور اشعار می‌دارد:

«سایر ارکان ملل متحد و نهادهای تخصصی که اجازه درخواست نظریه مشورتی دیوان را از مجمع عمومی تحصیل نموده باشند نیز می‌توانند نظریه مشورتی دیوان را درباره آن مسائل حقوقی که در قلمرو فعالیت‌های آنها مطرح شده است، خواستار گردند».

زمینه مشوق آنها باشد مانند اقدامات در قلمرو خلع سلاح یا کنترل تسلیحات یا ایجاد مناطق غیرنظامی. اجرای برخی دیگر از این اقدامات بیشتر توسط ارکان ملل متحد و در قلمرو صلاحیت آنهاست. اقداماتی که توسط ارکان سازمان ملل انجام می‌شوند تحقیقات و آیین‌های حقیقت‌یابی می‌باشند که می‌توانند به درخواست یا تصمیم مجمع عمومی یا شورای امنیت انجام شوند، در حالی که دبیرکل بر نوعی از روابط پافشاری می‌کند که توسط آنها می‌تواند، در اوقات مناسب، از وضعیت‌های خطرناک یا وضعیت‌هایی که ماهیتاً تهدیدی بر ضد صلح می‌باشند مطلع شود؛ که البته اینها مسائل جدیدی نیستند.

در عوض، بدیع‌ترین تکنیک در قلمرو دیپلماسی بازدارنده، استقرار نیروهای بازدارنده سازمان ملل متحد در مناطق بحرانی می‌باشد. استقرار چنین نیروهایی که به تصمیم شورای امنیت ولی به درخواست یک یا چند دولت از سازمان انجام می‌شود، ممکن است در ورای مفهومی باشد که عموماً از «دیپلماسی» استنباط می‌گردد. مسأله دیپلماسی بازدارنده موضوعی است که ذیلاً در رابطه با عملکردهای شورای امنیت مطرح می‌شود.

مفهوم دیپلماسی بازدارنده به آن شکلی که مورد نظر دبیرکل است بدون شک جذاب می‌باشد. این مفهوم در واقع گویای این ضرب‌المثل قدیمی است که می‌گوید «جلوگیری کردن بهتر از درمان نمودن است». ولی این دیپلماسی باید همانند وجهی از وجوه عملی وسیعتر، که ابعاد متعددی در جلوگیری از مخاصمات دارد، لحاظ گردد. اما فوق دیپلماسی بازدارنده، مناسب است که به علل اقتصادی و فرهنگی مخاصمات توجه شود و این چیز بدیعی نیست. این مسائل نیز از نظر دبیرکل دور نمانده است ولی آنها مسائلی هستند که در دراز مدت باید مورد توجه قرار گیرند. در لحظه‌ای که بحرانها آغاز می‌شوند دیپلماسی بازدارنده می‌تواند مفید واقع شود. این دیپلماسی عمدتاً از وظایف دبیرکل است؛ در این راستا وی می‌تواند به ماده ۹۹ منشور استناد کند تا آنکه احتمالاً شورای

امنیت ادامه دهنده تلاشهای او باشد.*

ب- حفظ صلح براساس تعریف دبیرکل

براساس تعریف دبیرکل، حفظ صلح عبارت از «استقرار حضور سازمان ملل در صحنه» می باشد. مناسب است در این خصوص اشاره گردد که دبیرکل حفظ صلح را بطور عمده از زاویه عملیات حفظ صلح می بیند؛ این معنای حفظ صلح برای دبیرکل به مراتب محدودتر از معنایی است که از این اصطلاح در مواد مختلف منشور استنباط می گردد.

ج- استقرار مجدد صلح براساس نظر دبیرکل

به نظر دبیرکل منظور از استقرار مجدد صلح «نزدیک کردن دوباره طرفین مخاصمه از طرق مسالمت آمیز همچون راههای پیش بینی شده در فصل ششم منشور ملل متحد» می باشد.^{۳۳} دبیرکل، تحت این عنوان، نقش شورای امنیت را یادآوری نموده و به این شکل اظهار نظر می نماید: «اینکه شورای امنیت در حال حاضر مصمم است تا اختلافات بین المللی را از طرق پیش بینی شده در منشور حل و فصل نماید راه را برای داشتن نقشی فعال برای شورا گشوده است. وحدت نظر فزاینده ای که فعلاً در شورای امنیت پیدا شده است به این رکن امکان می دهد تا ابزارهای فشار و نیروی بازدارندگی لازم برای اجبار طرفین به مذاکره را در اختیار داشته باشد.

من قویاً شورا را متعهد می نمایم که کاملاً از مقررات منشور که براساس آنها می تواند آیین ها یا روشهای مناسب حل اختلاف را توصیه

*. ماده ۹۹ منشور اشعار می دارد:

«دبیرکل می تواند نظر شورای امنیت را نسبت به هر موضوعی که، به نظرش، ممکن است حفظ صلح و امنیت بین المللی را تهدید نماید جلب کند.»

** فصل ششم منشور شامل ۶ ماده (مواد ۳۳ تا ۳۹) در مورد حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات می باشد.

نماید استفاده کند و، اگر تمامی طرفین اختلاف درخواست کنند توصیه‌هایی در جهت حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات نماید. این در واقع نوعی رجوع به ماده ۳۸ منشور می‌باشد.^{*}

معدالک تحت عنوان استقرار مجدد صلح است که دبیرکل نظرات خود را در مورد دیوان بین‌المللی دادگستری ارائه می‌نماید، و همچنین تحت همین عنوان است که او کاربرد احتمالی نیروی نظامی براساس ماده ۴۲ منشور و «واحد‌های استقرار صلح» را، که یک نوآوری مهم در این رابطه است، بررسی می‌کند؛ گو اینکه این مسائل خارج از حدود حل و فصل اختلافات بوده و در قلمرو حفظ صلح می‌باشند.

د- تحکیم صلح براساس نظر دبیرکل

بالاخره تحکیم صلح براساس تعریف دبیرکل عبارت از عملی است که بعد از مخاصمات آغاز می‌گردد «به منظور تعیین و پشتیبانی نمودن از ساختارهایی است که خاص استوار کردن صلح برای اجتناب از شروع مجدد یک مخاصمه است»؛ و آن اقداماتی است که گاه در پی حل و فصل یک بحران داخلی، که عمدتاً گریبانگیر یک دولت می‌گردد، به کار می‌رود، و گاه به دنبال یک مخاصمه بین‌المللی که منجر به عمل ملل متحد می‌شود انجام می‌شوند.

در حالت اول، که مرتبط با اقدام سازمان ملل متحد در کامبوج و همچنین در نامیبیا بوده دبیرکل وظایف مختلف و متنوع ملل متحد را در قالب «خلع سلاح متخاصمین، استقرار مجدد نظم، جمع‌آوری سلاح و احتمالاً از بین بردن آنها، بازگرداندن پناهندگان، دادن نظرات مشورتی و آموزش پرسنل امنیتی، نظارت بر انتخابات، پشتیبانی از تلاشها در

* ماده ۳۸ منشور اشعار می‌دارد:

«در صورتی که کلمه طرفهای هر اختلاف درخواست نمایند شورای امنیت می‌تواند به منظور حل مسالمت‌آمیز اختلاف مزبور، به طرفهای اختلاف توصیه‌هایی بنماید، بی آنکه به این ترتیب به مقررات مواد ۳۳ تا ۳۷ لطمه‌ای وارد آید.»

خصوص حمایت از حقوق بشر، اصلاح یا تقویت نهادهای دولتی، تشویق روشهای رسمی یا غیررسمی مشارکت سیاسی» اعلام می‌دارد.

در حالت دوم، اقداماتی است که بی‌درنگ پس از مخاصمه آغاز می‌شود و آن تمامی اشکال همکاری در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که ماهیتاً مانع از بروز مجدد تنشهای فرهنگی و ملی که خطر باز از سرگیری مخاصمات را دارند می‌باشد.

معدالک شکی نیست که تصمیمات متّخذ در بحران خلیج فارس، در جهت تحکیم صلح بوده‌اند؛ چنانکه طبق قطعنامه ۶۸۷ شورای امنیت تصمیماتی در مورد نابودی یا جمع‌آوری سلاحهای شیمیایی، بیولوژیکی، تعیین مرزها، بازگرداندن اموال توقیف شده و غیره اتخاذ گردید.

در این تعاریف و پیشنهادات، مناسب است توجه شود که وظایف ملل متحد در مورد صلح محدود به حل و فصل اختلافات و عمل شورای امنیت در حالت تهدید بر ضد صلح، نقض صلح یا تجاوز، که از مسائل اساسی منشور هستند، نمی‌شود. وظایف ملل متحد شامل جلوگیری از مخاصمات می‌باشد، قلمرو وسیعی که حدود آن بطور دقیق مشخص نشده است و در آن دیپلماسی بازدارنده، که توسط وسایل مدرن ارتباطی و اطلاعاتی بکار می‌رود، جای خود را دارد. آنها زمینه‌های فعالیتی را که کاملاً هم جدید نیست، به روی دبیرکل و شورای امنیت می‌کشایند، زمینه‌ای که از این پس ممکن است در شرایط بهتری نسبت به گذشته مورد بررسی قرار گیرد.

وظایف شورای امنیت، همانند مورد خلیج فارس، نیز به بعد از جنگ یا به بعد از بحران گسترش می‌یابد، و می‌توان فرض کرد که اگر مذاکرات اسرائیل با دولتهای عربی با موفقیت توأم گردد، احتمالاً از سازمان ملل متحد درخواست خواهد شد تا ابتکاراتی را در جهت تحکیم صلح آغاز نماید.

III. شیوه‌های عملکرد شورای امنیت

براساس گزارش دبیرکل و پیشنهادات ارائه شده در آن، امکان تهیه فهرستی از اعمال اجرایی شورای امنیت وجود دارد، که آن یا اعمالی هستند که مسبوق به سابقه بوده یا اعمالی می‌باشند که مدّ نظر قرار می‌گیرند.

الف- در اولین قدم اقدام قهری است که براساس ماده ۴۲* منشور اتخاذ می‌گردد. این اقدام مستلزم انعقاد موافقتنامه‌های پیش‌بینی شده در ماده ۴۳** می‌باشد که با این موافقتنامه‌ها دولتهای عضو نیروهای «ضروری برای حفظ صلح» را در اختیار شورای امنیت قرار می‌دهند. می‌دانیم که چنین موافقتنامه‌هایی هرگز منعقد نشده‌اند و از این طریق هم نبود که شورای امنیت در خلال بحران خلیج فارس عمل نموده است.

*. ماده ۴۲ منشور اشعار می‌دارد:

«در صورتی که شورای امنیت تشخیص دهد که اقدامات پیش‌بینی شده در ماده ۴۱ کافی نخواهد بود یا ثابت شده باشد که کافی نیست، می‌تواند با استفاده از نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی به اقدامی که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است دست بزند. این اقدام ممکن است مشتمل بر عملیات نمایشی و محاصره و سایر عملیات نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی اعضای ملل متحد باشد.»

** ماده ۴۳ منشور اشعار می‌دارد:

۱- کلیه اعضای ملل متحد به منظور شرکت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی متعهد می‌شوند که نیروهای مسلح، کمک و تسهیلات از جمله حق عبور لازم برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بنا به درخواست شورای امنیت و بر طبق موافقتنامه یا موافقتهای خاص در اختیار آن شورا قرار دهند.

۲- موافقتنامه یا موافقتهای یاد شده تعداد و نوع نیروها، درجه آمادگی و قرارگاه عمومی آنها و نحوه تسهیلات و کمکهایی را که باید به عمل آید معین می‌نماید.

۳- مذاکرات مربوط به موافقتنامه یا موافقتنامه‌های مزبور به ابتکار شورای امنیت هرچه زودتر صورت خواهد گرفت. این موافقتنامه‌ها بین شورای امنیت و اعضا یا بین شورای امنیت و گروههایی از اعضا منعقد خواهد گردید و کشورهای امضاکننده باید آن را بر طبق مقررات فنانین اساسی خود تصویب نمایند.

دبیرکل امیدوار است که چنین موافقتنامه‌هایی با کمک « کمیته ستاد فرماندهی » منعقد شوند. معذالک او تردیدهایی را در این مورد ابراز می‌دارد. او می‌نویسد:

«ممکن است که نیروهای پیش‌بینی شده در ماده ۴۳ هرگز به حد کافی نبوده و نیز به حد کافی مجهز به سلاحهای مدرن نباشند. در عوض می‌توانند در تهدید نظامی با ابعاد مختصر مفید باشند».

ب- دوّمین شکل عمل شورای امنیت اقدام از نوعی است که در جریان بحران خلیج فارس انجام شده است. شورای امنیت به دولتهای عضو اجازه می‌دهد اقداماتی که شامل قوه قهریه نیز هست را برای تضمین اجرای تصمیماتش و برای استقرار مجدد صلح و امنیت بین‌المللی انجام دهند.

به نظر ما در اینجا مسأله اجرای دفاع مشروع فردی یا جمعی مطرح نیست که در آن دولتها، براساس ماده ۵۱ منشور،* خودشان ابتکار عمل در مقابله با تجاوز را به دست می‌گیرند، بلکه عملی است با مجوز شورا برای اجرای قطعنامه‌هایش و یا، به قول دبیرکل، دولتها «به نام شورا» عمل می‌کنند.

ج- در سوّمین حالت، شورای امنیت می‌تواند عملیات حفظ صلح را با حضور ملل متحد در صحنه انجام دهد. در این روش تجربه زیادی وجود

* ماده ۵۱ منشور اشعار می‌دارد:

«در صورت وقوع حمله مسلحانه بر ضدّ یک عضو ملل متحد، تا زمانی که شورای امنیت اقدامات لازم را برای حفظ و صلح و امنیت بین‌المللی به عمل آورد هیچ یک از مقررات این منشور به حقّ ذاتی دفاع مشروع از خود، خواه بطور فردی و خواه جمعی، لطمه‌ای وارد نخواهد کرد. اعضا باید اقداماتی را که در جهت اعمال حقّ دفاع مشروع از خود به عمل می‌آورند فوراً به شورای امنیت گزارش دهند. این اقدامات به هیچ وجه به اختیارات و وظائفی که شورای امنیت بر طبق این منشور دارد و به موجب آن در هر موقع که ضروری تشخیص دهد برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی اقدام لازم به عمل خواهد آورد، تأثیری نخواهد داشت».

دارد. همانطور که دبیرکل یادآوری می‌نماید، این اعمال، که اشکال متنوعی داشته، تا به حال بدون رضایت تمامی طرفهای درگیر انجام نشده‌اند. دبیرکل در گزارش خود به وسعت دامنه این اعمال و افزایش تعداد (سیزده عملیات از ۱۹۸۷ انجام شده‌اند) و گسترش مأموریتشان می‌پردازد. دبیرکل، در این رابطه، می‌نویسد:

«مجموعه‌ای از نیازها و مشکلات در قلمروهای پشتیبانی، مادی، پرسنلی و مالی ایجاد شده‌اند؛ که این مجموعه به عنوان مانع می‌تواند در هر صورت از میان برداشته شود مشروط بر اینکه دولت‌های عضو آن را بخواهند و حاضر باشند تمام منابع مورد نیاز را فراهم نمایند».

دبیرکل دو نوع عمل دیگر را نیز پیشنهاد نموده است؛ که یکی ایجاد واحدهای استقرار صلح و دیگری گسترش نیروهای بازدارنده سازمان ملل متحد می‌باشد.

واحدهای استقرار صلح را دولت‌های عضو تأمین می‌کنند و مرکب از نظامیان داوطلب می‌باشند. این واحدها به صورت ذخیره حفظ می‌شوند. آنها از لحاظ نظامی مجهزتر از نیروهای حافظ صلح می‌باشند. دخالت‌های آنها براساس تصمیمات شورای امنیت و تحت فرماندهی دبیرکل و نه ستاد مشترک انجام می‌گیرد. ممکن است اعمال آنها از اعمال مربوط به حفظ صلح فراتر رود. دبیرکل در گزارش خود مشخص می‌نماید که ایجاد این واحدها می‌تواند به عنوان اقدامات موقتی منطبق با ماده ۴۰ منشور توجیه گردد. او می‌نویسد:

«نباید این واحدها را با نیروهایی که می‌توانند طبق ماده ۴۳ (منشور) برای دخالت در صورت بروز تجاوز ایجاد شوند اشتباه نمود؛ همچنین نباید آنها را با پرسنل نظامی که دولت‌ها می‌توانند جهت مشارکت احتمالی در عملیات حفظ صلح بصورت ذخیره داشته باشند یکی گرفت».

مأموریت این واحدها چیست؟ دبیرکل در این مورد اشاره می‌کند

که:

«موافقتنامه های آتش بس اغلب منعقد می شوند ولی رعایت نمی شوند و گاهی از سازمان ملل متحد درخواست می گردد که نیروی خود را جهت برقراری مجدد آتش بس و حفظ آن مستقر نماید».

ممکن است دبیرکل وضعیتهایی مشابه با وضعیتهایی که در یوگسلاوی سابق و بطور خاص در بوسنی و هرزگوین به وجود آمده در نظر داشته باشد.

به نظر می رسد واحدهای استقرار صلح حدّ مابین نیروهای شرکت کننده در یک عملیات قهری براساس ماده ۴۲ و نیروهای حافظ صلح باشند. این نیروها که براساس تفسیر موسع از ماده ۴۰ منشور به وجود می آیند این امکان را فراهم می آورند تا از مشکلات ایجاد ستاد مشترک، اجتناب گردد؛ ستاد مشترکی که منشور پس از جنگ جهانی دوم پیش بینی کرده ولی هرگز با نیازهای امروزی ارتباطی ندارد.

۵- بالاخره، تصمیم گیری در مورد استقرار نیروهای بازدارنده سازمان ملل متحد می تواند در وضعیتهای متفاوت و منحصرأ به تقاضای دولتهای ذینفع انجام گیرد. طبق اشارات دبیرکل تصمیم به استقرار این نیروها توسط شورای امنیت می تواند در مورد بحرانهای داخلی نیز اخذ گردد و آن به منظور کمک به تسکین آلام و محدود نمودن یا جلوگیری کردن از تجاوزات می باشد. همچنین استقرار این نیروها می تواند از سوی یک دولت، که ممکن است از طرف همسایه خود احساس تهدید نماید درخواست گردد و بنابراین در چنین حالتی این نیروها فقط در یک طرف مرز مستقر می شوند. بدین ترتیب می توان تصور کرد که اگر چنین نیروهای بازدارنده ای قبل از تجاوز عراق به کویت استقرار یافته بودند، کویت می توانست از قبل (قبل از حمله عراق) از سازمان ملل متحد تقاضای کمک نماید. بالاخره، استقرار نیروهای بازدارنده می تواند به درخواست دو یا چند دولت ذینفع انجام شود. دبیرکل می نویسد:

«در اختلافات میان دولتها، اگر دو طرف مخاصمه راضی باشند، و

اگر شورای امنیت به این نتیجه برسد که خطر مخاصمه میان کشورهای همسایه می‌تواند با استقرار نیروهای بازدارنده ملل متحد در سرزمین هر دولت از میان برود، من تصویب چنین تصمیمی را توصیه می‌کنم.» بدین ترتیب به نظر می‌رسد که حدود دخالت سازمان ملل متحد در بحرانهای داخلی و بین‌المللی بسیار گسترده است و همینطور قواعد و مبانی حقوقی این دخالتها بسیار متنوع می‌باشند. «برنامه برای صلح» مجموعه‌ای غنی از امکانات را در اختیار قرار می‌دهد که این امکانات فراتر از آن چیزی است که امکان داشت در دوران جنگ سرد به تصور آید.

IV. همکاری ملل متحد با موافقتنامه‌ها و نهادهای منطقه‌ای

وظایفی که وضعیت فعلی از سازمان ملل متحد متوقع است فوق‌العاده گسترده می‌باشند و می‌توان تردید داشت که فراتر از ظرفیت سازمان نباشند. بنابراین طبیعی است که دبیرکل به فکر سبک کردن بار سازمان از طریق همکاری با موافقتنامه‌ها و نهادهای منطقه‌ای باشد. چنین فکری موضوع فصل هشتم گزارش او می‌باشد.

فصل هشتم منشور، تحت عنوان «موافقتنامه‌های منطقه‌ای»، روابط سازمان ملل متحد با موافقتنامه‌ها و نهادهای منطقه‌ای در قلمرو صلح و امنیت بین‌المللی را بررسی می‌کند.

این بخش از مقررات منشور در دوران جنگ سرد مورد بی‌اعتنایی قرار گرفته بود. اتحادیه‌های نظامی، پیمان آتلانتیک شمالی یا پیمان ورشو، خارج از قلمرو فصل هشتم منشور و مرتبط با ماده ۵۱ آن بوده است؛ بدین ترتیب که کاربرد احتمالی نیرو توسط این اتحادیه‌ها، تحت عنوان دفاع مشروع، نیازی به مجوز شورای امنیت ندارد. به همین ترتیب، کاربرد نیرو توسط سازمان دولتهای آمریکایی نیز، به اشکال مختلف، خارج از

حدود ماده ۵۳ می باشد.^{*} دبیرکل در این خصوص می نویسد که: «دوران جنگ سرد مانع از این بوده که مقررات این فصل بطور مؤثر اجرا گردد و حتی در خلال این دوران موافقتنامه های منطقه ای با حل و فصل برخی اختلافات، براساس قواعد پیش بینی شده در منشور، مخالفت می کنند».

از این پس هدف، در چارچوب روح حاکم بر منشور، دادن حیات مجدد به فصل هشتم است به نحوی که از نهادهای منطقه ای درخواست همکاری با سازمان ملل متحد شود یا از آنها خواسته شود که مسؤلیت حفظ صلح را عهده دار گردند. دبیرکل می نویسد:

«اگر شورای امنیت تصمیم بگیرد که صراحتاً به موافقتنامه یا نهاد منطقه ای اجازه دهد تا رهبری اعمالی را در جهت از میان بردن بحران موجود در قلمرو فعالیت خود به عهده بگیرد، بدین ترتیب نفوذ سازمان ملل را در خدمت فعالیت منطقه ای قرار می دهد».

از طرف دیگر، دبیرکل، با یادآوری این مطلب که منشور تعریف دقیقی از موافقتنامه و نهاد منطقه ای نمی کند، راه را برای همکاری سازمان ملل متحد با سازمانهای دیگر، همچون پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)، که طبق منشور نمی توانند سازمانهایی منطقه ای باشند باز می کند.

«برنامه برای صلح» مطمئناً سندی است که، علیرغم مختصر بودن

*. ماده ۵۳ منشور اشعار می دارد:

۱- شورای امنیت در موارد منتهی از این قبیل موافقتنامه ها یا نهادهای منطقه ای، برای عملیات اجرایی تحت اختیار خود استفاده خواهد کرد. ولی هیچ گونه عملیات اجرایی به موجب موافقتنامه های منطقه ای بی اجازه شورای امنیت صورت نخواهد گرفت. اقداماتی که در اجرای ماده ۱۰۷ یا به موجب قراردادهای منطقه ای بر ضد هر کشور دشمن به شرحی که در بند ۲ این ماده تعریف شده است، یا بر ضد تجدید سیاست تجاوزکارانه از طرف چنین کشوری انجام می شود، تا زمانی که سازمان ملل متحد بنا بر درخواست کشورهای ذینفع مسؤلیت جلوگیری از تجاوزات بیشتر چنین کشوری را به عهده گیرد، از این قاعده مستثنی است.

۲- عبارت «کشور دشمن» که در بند ۱ این ماده استعمال شده است شامل هر کشوری می شود که در طی جنگ جهانی دوم دشمن هر یک از امضا کنندگان این منشور بوده است.

نسبی اش (این سند فقط حاوی بیست و شش صفحه می باشد) از غنای بالایی هم از لحاظ مفاهیم و هم از لحاظ پیشنهادات مشخص ارائه شده توسط دبیرکل برخوردار می باشد.

ممکن است شرایط فعلی وظایف پیش بینی نشده‌ای را به سازمان ملل تحمیل نماید که این وظایف قدرت سازمان ملل متحد را به نمایش خواهد گذاشت. «برنامه برای صلح» سند با ارزشی در مورد آینده سازمان ملل و افزایش تأثیر آن در لحظه حساسی از تاریخش می باشد.