

کمیسیون تحکیم صلح:

ره‌آوردی جدید

در چارچوب اصلاح ساختاری سازمان ملل متحد

- دکتر ابراهیم بیگزاده^۱
- دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

چکیده

دغدغه مهم جامعه بین‌المللی پس از پایان جنگها و مخاصمات مسلحانه، ایجاد صلح و مهمتر از آن ایجاد صلحی پایدار است. گذار از جنگ به صلحی پایدار همیشه امری سخت و پیچیده بوده است. اغلب و یا حداقل در نیمی از موارد، شاهد شروع مجدد مخاصمات مسلحانه، چه بین‌المللی و چه داخلی هستیم. ایجاد چنین صلحی نیاز به تحکیم و تقویت دارد. به همین منظور برای نهادینه کردن صلح پایدار پس از مخاصمات مسلحانه، نهادی در سازمان ملل به نام «کمیسیون تحکیم صلح» تشکیل شده است.

کمیسیون تحکیم صلح در میان ارکان فرعی از یک نوآوری برخوردار است چون که هم رکن فرعی شورای امنیت و هم رکن فرعی مجمع عمومی سازمان ملل محسوب می‌شود و دارای یک کمیته تشکیلاتی دائمی برای تهیه مقررات و تنظیم مسائل تشکیلاتی خود می‌باشد.

در این نوشتار مبانی تأسیس کمیسیون تحکیم صلح، ماهیت، ساختار و اشتغالات آن بررسی خواهد شد.

کلید واژگان: مخاصمات مسلحانه، صلح پایدار، کمیسیون تحکیم صلح، سازمان ملل، صلح

گذار از جنگ به صلحی پایدار، همیشه امری سخت و پیچیده بوده است و اغلب یا حداقل در نیمی از موارد، شاهد شروع مجدد مخاصمات مسلحانه، چه بین‌المللی و چه داخلی، هستیم. علت آن هم این است که صلح پس از مخاصمه مسلحانه بسیار سست و شکننده می‌نماید و در صورت عدم تقویت و تحکیم آن در اندک زمانی فرومی‌ریزد. واقعیات حاکی از آن است که صرف رساندن کمکهای فوری یا انجام دادن عملیات حفظ صلح بدون کمک به بازسازی و استقرار یک صلح قوی و پایدار در کشورهایی که دوران پس از جنگ را سپری می‌کنند، چندان موفق نبوده است؛ برای نمونه، می‌توان به هائیتی اشاره کرد که به رغم اجرای پنج عملیات حفظ صلح، هنوز صلح پایدار و مستحکمی در این کشور برقرار نشده است. برعکس، در نقاط دیگر که صلح پس از پایان مخاصمه مسلحانه تقویت شده است، شاهد استقرار صلح نسبتاً پایداری می‌باشیم که می‌توان به وضعیت تی‌مور شرقی اشاره نمود. اگرچه ضرورت تحکیم صلح پس از پایان مخاصمه، بر همگان روشن بود و تلاشهایی هم در این زمینه انجام می‌گرفت، معهدا جامعه جهانی با یک خلأ تشکیلاتی مواجه بود. نهادهای زیادی در چارچوب نظام ملل متحد در تحکیم و تقویت صلح فعالیت می‌کردند، اما هیچ رکنی به طور مشخص و مستقیم، مسئولیتی در این بخش بر عهده نداشت. به همین علت هم عملیات مربوط به تحکیم صلح، بسیار پراکنده انجام می‌شد و نقش آفرینان در این قلمرو از داشتن نهادی برای تبادل نظر، بحث و اتخاذ تصمیمات برای دستیابی به یک استراتژی مشترک و مشخص محروم بودند. سرانجام، این خلأ تشکیلاتی با مصوبات مجمع عمومی و شورای امنیت در آخرین ماه سال ۲۰۰۵ م. با ایجاد نهادی به نام «کمیسیون تحکیم صلح» مرتفع گردید.

ایجاد کمیسیون مذکور، نقطه عطفی در تلاش جامعه جهانی برای کمک به کشورها، به منظور گذار از مرحله پس از جنگ به دوران صلح پایدار می‌باشد؛ از این رو، در مقاله حاضر، به بررسی این نهاد می‌پردازیم. در بخش نخست این جستار، مبانی تأسیس، ماهیت، ساختار و شخصیت حقوقی کمیسیون تحکیم صلح و در بخش دوم، اشتغالات کمیسیون مذکور بررسی می‌شود و سرانجام، مطالب با یک نتیجه‌گیری به پایان می‌رسد.

بخش نخست: مبانی تأسیس، ماهیت، ساختار و شخصیت حقوقی

کمیسیون تحکیم صلح

شناخت دقیق هر رکن یا سازمانی پیش از بررسی اشتغالات آن، مستلزم آشنا شدن با مبانی تأسیس، ماهیت، ساختار و شخصیت حقوقی آن است.

الف) مبانی تأسیس کمیسیون تحکیم صلح

به نظر می‌رسد منشأ پیدایش فکر ایجاد «کمیسیون تحکیم صلح» در اقدامهایی باشد که نسل سوم نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد (کلاه آبی‌ها) در قالب صلح‌سازی انجام می‌دادند. مشارکت این نیروها در رساندن کمک‌های بشردوستانه، کمک به رعایت حقوق بشر، کمک به برگزاری انتخابات سالم، انجام وظایف نیروهای انتظامی (پلیس)، انجام عملیات مین‌روبی و غیره در کشورهایی که دوران پس از جنگ را سپری می‌کردند، جملگی نشان از آن دارد که صرف قطع مخاصمه مسلحانه، پایان کار نیست و باید صلح متزلزل پس از مخاصمه، تقویت گردد. با وجود این، همان‌طور که دیده شد، اقدامهای تحکیم صلح به صورت سازمان‌یافته و منسجم انجام نمی‌شد؛ ضمن اینکه پس از پایان مخاصمات مسلحانه رکن مشخصی هم عهده‌دار مسائل و مشکلات کشورها نبود.

افزایش تهدیدات فراروی صلح و امنیت جهانی و لزوم بازنگری در ساختار و وظایف سازمان ملل متحد، سبب شد تا تلاشهایی برای نهادینه کردن اقدامها در قلمرو تحکیم صلح انجام شود. در این راستا هیئت عالی‌رتبه‌ای که از سوی دبیر کل سازمان ملل متحد، مسئول بررسی چالشهای فراروی صلح و امنیت بین‌المللی شده بود، در گزارش خود با عنوان «جهانی امن‌تر: مسئولیت مشترک ما»، به نبود رکنی که مسئولیت نهادینه‌سازی صلح را عهده‌دار گردد، اشاره نموده، خواستار ایجاد رکنی شده بود که از «فروپاشی دولتها و بازگشت آنها به دوران مخاصمات مسلحانه جلوگیری کند یا به آنها برای گذار از مرحله جنگ به صلحی پایدار یاری رساند (انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد، ۱۳۸۴، ص ۵۸ و بند ۲۶۱).

دبیر کل سازمان ملل متحد نیز با الهام از این پیشنهاد، در گزارش ۲۴ مارس ۲۰۰۵ م. خود با عنوان «آزادی گسترده‌تر: توسعه، امنیت و رعایت حقوق بشر برای همگان» به اجلاس سران دولتها، بخشی را به تحکیم صلح اختصاص داد و پس از اشاره به فعالیتهای مربوط به مذاکره و اجرای موافقت‌نامه‌های صلح که اغلب با شکست مواجه شده‌اند (نمونه بارز آن، وضعیت آنگولا در

۱۹۹۳ م. و رواندا در ۱۹۹۴ م. می‌باشد)، اعلام کرد که تقریباً نیمی از کشورهای که از جنگ رها می‌شوند، ظرف پنج سال پس از پایان جنگ، مجدداً به دامن خشونت و درگیری می‌غلظند. همین امر ایجاب می‌کند تا برای پیشگیری از مخاصمات، موافقت‌نامه‌های صلح به طور درست و مستمر اجرا شوند. آنگاه وی با اشاره به خلأ تشکیلاتی اظهار کرد که هیچ یک از ارکان تشکیل‌دهندهٔ نظام ملل متحد، واقعاً در وضعیتی قرار ندارد که به کشورهای در گذار از جنگ به صلح کمک نماید. به همین دلیل، وی سرانجام، با پیشنهاد تشکیل یک کمیسیون بین‌الدولی تحکیم صلح، از ایجاد یک دفتر برای حمایت از تحکیم صلح در دبیرخانهٔ سازمان ملل متحد دفاع کرد.^۱

در اجلاس سران دولتها که از ۱۶-۱۷ سپتامبر ۲۰۰۵ م. در مقر سازمان ملل متحد برگزار شد، ایجاد یک کمیسیون تحکیم صلح مورد پذیرش قرار گرفت. سران دولتها اعمال یک رهیافت هماهنگ، منسجم و جامع تحکیم صلح را به منظور استقرار صلحی پایدار، در قالب یک ساز و کار نهادینه مورد تأکید قرار دادند. آنان اعلام کردند که این نهاد باید پاسخگوی نیازهای خاص دولتهایی باشد که از جنگ رها شده‌اند و برای بازسازی و دستیابی به توسعه پایدار تلاش می‌کنند.^۲

در راستای تحقق بخشیدن به تصمیم سران دولتها، دو رکن از ارکان سازمان ملل متحد، هر یک با تصویب قطع‌نامه‌ای، به ایجاد «کمیسیون تحکیم صلح» مبادرت نمودند. ابتدا شورای امنیت به اتفاق آرا با تصویب قطع‌نامهٔ ۱۶۴۵ مورخ ۲۰ دسامبر ۲۰۰۵ م.، یک نهاد بین‌الدولی مشورتی به نام «کمیسیون تحکیم صلح» را ایجاد کرد و سپس مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز با کنسانسوس قطع‌نامهٔ ۶۰/۱۸۰ مورخ ۳۰ دسامبر ۲۰۰۵ م. را تصویب و چنین نهادی را تأسیس نمود. متن هر دو قطع‌نامه، تقریباً یکسان و در خصوص تأسیس «کمیسیون تحکیم صلح» می‌باشد. فقط شورای امنیت در بند «۱» قطع‌نامهٔ خود، به هماهنگی با مجمع عمومی در ایجاد کمیسیون اشاره می‌نماید و مجمع عمومی نیز در بند «۱» قطع‌نامهٔ خود به هماهنگی با شورای امنیت در همین زمینه اشاره می‌کند.

با توجه به مطالب فوق، می‌توان گفت که سند مؤسس «کمیسیون تحکیم صلح»

۱. Consolidation de la paix in Dans une liberté plus grande: développement, Sécurité, respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, A/۵۹/۲۰۰۵, du ۲۴ mars ۲۰۰۵, p.۳۷.

۲. Consolidation de la paix in «Document final du Sommet mondial de ۲۰۰۵» A/۶۰/L.۱, ۲۰ septembre ۲۰۰۵, p.۲۶, para.۹۷.

قطع‌نامه‌های مصوّب شورای امنیت و مجمع عمومی می‌باشد؛ به عبارت دیگر، این رکن با ایجاد تغییر در منشور به وجود نیامده است و سند مؤسس آن، معاهده نمی‌باشد.

ب) ماهیت کمیسیون تحکیم صلح

شورای امنیت و مجمع عمومی، هر دو، در قطع‌نامه مصوّب خود، ایجاد کمیسیون تحکیم صلح را به مواد ۷، ۲۲ و ۲۹ منشور ملل متحد مستند کرده‌اند.^۱ می‌دانیم که این مواد در خصوص ایجاد ارکان فرعی است؛ بدین صورت که ماده ۷ بند «۲» منشور، ایجاد ارکان فرعی را به طور کلی، مجاز اعلام می‌کند و مواد ۲۲ و ۲۹ آن هم به ترتیب، به مجمع عمومی و شورای امنیت امکان ایجاد ارکان فرعی را در صورت ضرورت می‌دهد.

بنابراین، کمیسیون تحکیم صلح به لحاظ ماهیت، یک رکن بین‌الدولی مشورتی فرعی به شمار می‌آید. به هر حال، یک نوآوری در ایجاد این نهاد صورت پذیرفته است و آن اینکه کمیسیون تحکیم صلح، رکن فرعی مجمع عمومی یا شورای امنیت نیست، بلکه هم‌زمان رکن فرعی هر دو به شمار می‌آید و این برای نخستین بار است که چنین رکنی در سازمان ملل متحد ایجاد می‌شود.

ج) ساختار کمیسیون تحکیم صلح

کمیسیون تحکیم صلح دارای یک کمیته تشکیلاتی دائمی است که مسئول تهیه مقررات و تنظیم مسائل تشکیلاتی کمیسیون می‌باشد. این کمیته دارای ترکیب زیر است:

۱. هفت کشور از شورای امنیت که از میان این کشورها، پنج کشور عضو دائم آن شورا می‌باشند و دو عضو دیگر را خود شورا برای مدت یک سال انتخاب می‌نماید. شورای امنیت با ارسال نامه مورخ ۱۷ ژانویه ۲۰۰۶ م. به دبیر کل سازمان ملل متحد، کشورهای دانمارک و جمهوری متحده تانزانیا را برای مدت یک سال، به عنوان عضو کمیته تشکیلاتی کمیسیون تحکیم صلح انتخاب و معرفی کرده است. رئیس شورای امنیت در این نامه متذکر شد که پیشنهاد آرژانتین که از سوی کشور پرو هم حمایت شده است، مورد توجه قرار گرفته است و مقرر شده است که یک عضو از گروه کشورهای آمریکای لاتین و کاراییب در پایان مدت

۱. ر.ک: بند «۱» قطع‌نامه ۱۶۴۵ شورای امنیت در:

S/RES/۱۶۴۵ (۲۰۰۵)، ۲۰ décembre ۲۰۰۵، p.۲، para.۱؛

و بند «۱» قطع‌نامه ۶۰/۱۸۰ مجمع عمومی:

A/RES/۶۰/۱۸۰، ۳۰ décembre ۲۰۰۵، p.۲، para.۱.

- مأموریت دانمارک و تانزانیا برای عضویت در کمیتهٔ تشکیلاتی کمیسیون انتخاب شوند.^۱
۲. هفت کشور از شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد که از میان گروههای منطقه‌ای و بر اساس قواعدی که اکوسوک تعیین می‌کند، انتخاب می‌شوند. در این میان، باید جایگاه مناسبی برای کشورهای در حال گذار از جنگ به صلح لحاظ شود.
۳. پنج کشور از میان ده کشوری که بیشترین مشارکت مالی را در بودجهٔ سازمان ملل متحد و بودجهٔ اختیاری صندوقها و نهادهای ملل متحد از جمله صندوق تحکیم صلح دارند، انتخاب می‌شوند. انتخاب این ده کشور نیز بر اساس فهرستی است که بر مبنای معدل مشارکت سالانهٔ آنها طی سه سال آخر از سوی دبیر کل منتشر می‌شود.
۴. هفت کشور نیز بر اساس ضوابطی انتخاب می‌شوند که مجمع عمومی تعیین می‌کند. برای انتخاب این کشورها به حضور کلیهٔ گروههای منطقه‌ای و همچنین کشورهای در حال گذار از جنگ به صلح در کمیتهٔ تشکیلاتی توجه می‌شود.
- بدین ترتیب، کمیتهٔ تشکیلاتی دارای سی و یک عضو است که برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنها، در صورت اقتضا، بلامانع می‌باشد (ر.ک: بند «۴» شقوق a, b, c, d, e قطعنامه‌های ۱۶۴۵ شورای امنیت و ۶۰/۱۸۰ مجمع عمومی سازمان ملل متحد).
- از آنجا که کمیسیون تحکیم صلح می‌تواند گردهماییهای مختلفی داشته باشد، علاوه بر اعضای کمیتهٔ تشکیلاتی، نمایندگان کشورها و نهادهای زیر نیز به دعوت کمیته می‌توانند در آنها مشارکت کنند:
۱. نمایندگان کشورهای ذیربط؛
 ۲. نمایندگان کشورهای منطقه‌ای شرکت کننده در فعالیتهای بعد از مخاصمه و سایر کشورهای شرکت کننده در عملیات امدادسانی یا گفت‌وگوهای سیاسی و همچنین نمایندگان سازمانهای منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای؛
 ۳. نمایندگان کشورهای تأمین کنندهٔ اصلی نیروهای نظامی و انتظامی؛
 ۴. نمایندهٔ اصلی سازمان ملل متحد در محل و سایر نمایندگان سازمان در صورت لزوم؛
 ۵. نمایندگان مؤسسات مالی منطقه‌ای و بین‌المللی در صورت لزوم؛
 ۶. نمایندهٔ دبیر کل که در کلیهٔ گردهماییهای کمیسیون شرکت می‌کند؛
 ۷. نمایندگان بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سایر تأمین کنندگان صندوقهای

۱. Lettre daté du ۱۷ janvier ۲۰۰۶, an application de la Résolution ۱۶۴۵, para.۴, in S/۲۰۰۶/۲۵.

نهادینه که برای شرکت در کلیه گردهماییهای کمیسیون دعوت می شوند. با توجه به شرکت کشورها و نهادهای فوق که برخی حسب مورد دعوت می شوند، می توان گفت که تعداد اعضای کمیسیون تحکیم صلح ثابت نیست. کمیسیون تحکیم صلح، علاوه بر کمیته تشکیلاتی، از حمایت یک دفتر کوچک تحکیم صلح نیز برخوردار است که در دبیرخانه سازمان ملل متحد تشکیل می شود. این دفتر، متشکل از کارشناسانی است که به کمیسیون در انجام وظایفش کمک می نمایند. همچنین مقرر شده است که یک صندوق دائمی برای تحکیم صلح پس از مخاصمه مسلحانه ایجاد شود که منابع آن باید از محل مشارکت ارادی و اختیاری تأمین شود. هدف از ایجاد این صندوق، تأمین منابع مالی مورد نیاز برای فعالیتهای مربوط به تحکیم صلح است که می تواند به طور فوری در اختیار قرار گیرد.

د) شخصیت حقوقی کمیسیون تحکیم صلح

می دانیم که نهادهای بین المللی، حیاتی مستقل از مؤسسان خود دارند که در قالب شخصیت حقوقی تبلور می یابد. این شخصیت می تواند به طور صریح در اسناد مؤسس این نهادها درج شود و یا با توجه به اشتغالات و صلاحیتهای آنها به طور ضمنی احراز گردد. حال، سؤال این است که آیا کمیسیون تحکیم صلح که رکن فرعی مجمع عمومی و شورای امنیت است، دارای شخصیت حقوقی بین المللی نیز می باشد. از آنجا که کمیسیون تحکیم صلح، نهادی بین الدولی است و همچنین اشتغالات و صلاحیتهای خاص خود را دارد، می توان آن را نهادی با شخصیت حقوقی مستقل لحاظ نمود و این نخستین بار هم نیست که شورای امنیت یا مجمع عمومی، رکن فرعی با شخصیت حقوقی ایجاد می کند.^۱ افزون بر این، وجود شخصیت حقوقی بین المللی برای ارکان فرعی توسط دیوان بین المللی دادگستری در نظرهای مشورتی آن رکن در مورد برخورداری کمیسیون حقوق بشر از مزایا و مصونیتهای ملل متحد مورد پذیرش قرار گرفته است.^۲ بنابراین، باید گفت که کلیه آثار ناشی از شخصیت حقوقی از جمله برخورداری

۱. در این مورد می توان به دادگاههای بین المللی کیفری برای یوگسلاوی سابق و رواندا اشاره نمود که از سوی شورای امنیت ایجاد شده اند و همچنین به کمیسیون حقوق بین الملل یا دادگاه اداری سازمان ملل متحد اشاره کرد که از سوی مجمع عمومی تشکیل شده اند و جملگی شخصیت حقوقی مستقل از شورای امنیت و مجمع عمومی دارند.

۲. Applicabilité de la section ۲۲, de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, Avis Consultatif du ۱۵ décembre ۱۹۸۹ de la CIJ; Différend relatif à l'immunité

از مصونیتها و مزایای پرسنل ملل متحد، برای اعضای کمیسیون تحکیم صلح نیز وجود دارد.

بخش دوم: اشتغالات کمیسیون تحکیم صلح

کمیسیون تحکیم صلح بر اساس سند مؤسس خود، دارای اشتغالات زیر می‌باشد:

۱. گرد آوردن کلیه طرفهای ذیربط برای بسیج منابع، پیشنهاد استراتژیهای جامع و فراگیر برای تحکیم صلح و احیای کشورها پس از مخاصمات مسلحانه و ارائه نظر و توصیه در این مورد.

۲. سوق دادن توجهات به سوی تلاشهای مرتبط با بازسازی و تقویت نهادهای ضروری برای احیای کشورها پس از مخاصمات مسلحانه و تسهیل تهیه و تصویب استراتژیهای جامع و فراگیر به منظور ایجاد زیربناهای توسعه پایدار.

۳. ارائه توصیه‌ها و دادن اطلاعات به منظور بهبود بخشیدن به هماهنگی میان نهادهای ذینفع در تحکیم صلح در داخل و خارج از نظام ملل متحد.

۴. ارائه رویه‌های درست، کمک به کسب منابع مالی برای فعالیتهای اولیه احیا و همچنین بسیج جامعه جهانی برای احیای کشورهای در حال گذار از جنگ به صلح.

همان طور که ملاحظه می‌شود، کمیسیون دارای صلاحیت مشورتی است و تصمیمات آن، ماهیتاً توصیه‌ای و بنابراین، غیر الزام‌آور است، اما این بدین معنا نیست که این توصیه‌ها، مشورتها و نظرهای کمیسیون تحکیم صلح اجرا نخواهد شد، بلکه از کلیه ارکان و دولتها خواسته شده است که مصوبات کمیسیون را اجرا کنند. در ضمن باید گفت که اگر پیشنهادهای کمیسیون مورد قبول شورای امنیت قرار گیرد و شورا آن را در مصوبه الزام‌آوری لحاظ نماید، بالطبع مصوبات کمیسیون جنبه الزام‌آور می‌یابد.

کمیسیون تحکیم صلح برای تحقق اشتغالات خود، طبق دستور کاری عمل می‌کند که کمیته تشکیلاتی تنظیم می‌نماید. کمیته این دستور کار را با توجه به اهداف اصلی کمیسیون تهیه می‌کند. تشکیل گردهمایی کمیسیون ممکن است از سوی ارکان زیر درخواست گردد:

- شورای امنیت.

- مجمع عمومی و شورای اقتصادی و اجتماعی در صورتی که شورای امنیت، طبق ماده ۱۲

منشور، در حال رسیدگی به مسئله نباشد.

- دولتهای عضو به شرط آنکه در شرایط خاص از جمله درگیر شدن مجدد در یک محاصمه مسلحانه باشند و به شرط اینکه وضعیت آنها در حال رسیدگی در شورای امنیت نباشد.

- دبیر کل سازمان ملل متحد.

کمیسیون تحکیم صلح پس از بررسی وضعیت درخواستی، نتایج مشورتها و توصیه‌های خود را در قالب اسناد ملل متحد منتشر می‌کند تا کلیه ارکان و نهادهای ذیصلاح از جمله نهادهای مالی بین‌المللی بتوانند از آنها استفاده کنند.

نکته‌ای که در اینجا جالب می‌نماید، روش تصمیم‌گیری در کمیسیون تحکیم صلح است. کمیسیون، کلیه تصمیمات خود را باید با کنسانسوس اتخاذ نماید؛^۱ به عبارت دیگر، تصمیمات کمیسیون باید از طریق مذاکره و مشاوره، بدون رأی‌گیری و اعتراض رسمی اخذ شوند. سند مؤسس این رکن هیچ روش دیگر تصمیم‌گیری را به عنوان جایگزین احتمالی برای کنسانسوس در نظر نگرفته است. در حالی که معمولاً زمانی که از روش کنسانسوس استفاده می‌شود، روش رأی‌گیری نیز به عنوان آلترناتیو لحاظ می‌گردد. حال اگر کمیسیون، در عمل، روش یا روشهای دیگر تصمیم‌گیری را ایجاد نکند، باید گفت که مخالفت رسمی یک عضو کمیسیون می‌تواند مانع تصمیم‌گیری این رکن شود. بعلاوه، نباید فراموش کرد که تصمیمات متخذه با روش کنسانسوس معمولاً دقت و روشنی کافی ندارد. با وجود این، باید به این نکته مثبت در تصمیم‌گیریهای کمیسیون اشاره کرد که این کمیسیون در اتخاذ تصمیمات خود، می‌تواند با جامعه مدنی، سازمانهای غیر دولتی، به ویژه سازمانهای حمایت‌کننده از حقوق زنان و نهادهایی از بخشهای خصوصی که در فعالیت تحکیم صلح مشارکت می‌کنند، مشورت نماید که این خود، مسئله جالبی می‌نماید؛ زیرا نهادهای مدنی با مشکلات اقشار مختلف، به ویژه اقشار آسیب‌پذیر، و نیازهای کشورهای در حال گذار از جنگ به صلح بیشتر آشنا هستند و مشورتهای آنها می‌تواند به مؤثرتر شدن اقدامهای مربوط به تحکیم صلح، کمکهای شایانی بنماید (برای مطالعه بیشتر ر.ک: سپهر، ۱۳۸۵: ۹۱-۱۰۴).

نتیجه گیری

باید گفت، ایجاد کمیسیون تحکیم صلح در قلمرو صلح و امنیت بین‌المللی و گذار از مرحله سخت جنگ به صلح پایدار، خود، تحوّل بزرگی است. این نهاد که مرتفع‌کنندهٔ خلأ نهادینه در نظام ملل متحد است، می‌تواند کلیهٔ نقش آفرینان اصلی در یک وضعیت خاص را گرد هم جمع نماید تا بتوانند برای تصویب یک استراتژی بلندمدت تحکیم صلح، بحث و تصمیم‌گیری کنند؛ اگرچه این نهاد صلاحیت مشورتی دارد، توصیه‌ها و مشورتهایش، با توجّه به ترکیب اعضای آن، از وزن و اعتبار جالب توجهی برخوردار است.

هر چند ساز و کار خاصی برای اجرای توصیه‌های کمیسیون پیش‌بینی نشده است، از کلیهٔ ارکان ملل متحد و دولتها و سایر نهادهای ذیربط خواسته شده است که مصوّبات کمیسیون تحکیم صلح را اجرا کنند. این کمیسیون می‌تواند به درخواست شورای امنیت، مجمع عمومی، اکوسوک، دبیر کل و هر دولت عضو دربارهٔ خودش، تشکیل جلسه دهد و تنها محدودیت آن مادهٔ ۱۲ منشور ملل متحد است که طبق آن، مجمع عمومی و اکوسوک نمی‌توانند در وضعیتهایی که شورای امنیت در دست بررسی دارد، مداخله نمایند و تقاضای رسیدگی آنها را از کمیسیون تحکیم صلح بنمایند.

همچنین باید توجّه داشت، همان‌طور که هر دولت می‌تواند درخواست رسیدگی به وضعیت خود را از کمیسیون تحکیم صلح بنماید، می‌تواند از دخالت این رکن در امور خود نیز جلوگیری نماید مگر آنکه شورای امنیت، درخواست رسیدگی به وضعیت آن دولت را از کمیسیون بخواهد که در این حالت حتی مخالفت آن کشور نیز مؤثر نخواهد بود.

همان‌طور که گفته شد، گردهماییهای کمیسیون توسط کمیتهٔ تشکیلاتی سازماندهی می‌شود و بنابراین، ثابت نیست و به نظر می‌رسد که کمیسیون بتواند هر سال به چهار یا پنج وضعیت رسیدگی کرده، تصمیم‌گیری نماید.

نکتهٔ دیگری که باید به آن توجّه داشت، اینکه تحکیم صلح از حفظ صلح تا حدودی متفاوت می‌باشد. تحکیم صلح پس از مخاصمات مسلحانه آغاز می‌شود و مرحلهٔ گذار از مخاصمهٔ مسلحانه به صلح پایدار را شامل می‌شود، در حالی که حفظ صلح عملیاتی است که به طور عمده، شامل استقرار نیروهای نظامی می‌گردد. البته عملیات حفظ صلح بخش اصلی در آغاز روند طولانی تحکیم صلح می‌باشد.

می‌دانیم که هدف اصلی از اصلاح سازمان ملل متحد، مؤثرتر کردن آن است؛ بنابراین،

ایجاد کمیسیون تحکیم صلح می تواند به این هدف کمک نماید؛ یعنی به مؤثرتر شدن اقدامهای سازمان ملل در استقرار صلح پایدار کمک کند. از آنجا که کمیسیون تحکیم صلح یک رکن فرعی مشورتی مجمع عمومی و شورای امنیت است، باید گزارش سالانه فعالیتهای خود را به هر دو رکن ارائه کند.

اگرچه ایجاد کمیسیون تحکیم صلح یکی از رخدادهای مهم شصتمین اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل متحد است، - همان طور که دبیر کل می گوید- این «فقط آغاز راه است و نه پایان آن». اگر بخواهیم کمیسیون تحکیم صلح واقعاً اثرگذار باشد، باید به گونه ای عمل کنیم که نقش آفرینان اصلی، در هر مورد، در آن مشارکت کنند و بتوانند عقیده و صدای خود را به گوش جهانیان برسانند.

کتاب‌شناسی

انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد، مرکز مطالعات سازمان ملل متحد در تهران، «جهانی امن تر: مسئولیت مشترک ما: گزارش هیئت بلندپایه در خصوص تهدیدها، چالشها و تغییر»، ۱۳۸۴.

سپهر، حسین، «کمیسیون صلح‌سازی سازمان ملل متحد: تحولی نوین در حفظ صلح در سازمانهای بین‌المللی»، معاونت پژوهشهای روابط بین‌الملل مرکز تحقیقات استراتژیک، تهران، ۱۳۸۵.

۳. Applicabilité de la section ۲۲, de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, Avis Consultatif du ۱۵ décembre ۱۹۸۹ de la CIJ; Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la commission des droits de l'homme, Avis consultatif du ۲۹ avril ۱۹۹۹ de la CIJ.

۴. Consolidation de la paix ~ in Dans une liberté plus grande: développement, Sécurité, respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, A/۵۹/۲۰۰۵, du ۲۴ mars ۲۰۰۵.

۵. Lettre daté du ۱۷ janvier ۲۰۰۶, an application de la Résolution ۱۶۴۵, para.۴, in S/۲۰۰۶/۲۵.