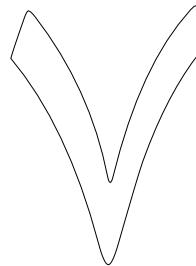


دکترین مسؤلیت حمایت و تلاش برای مقابله با فجایع انسانی

سیدمحمد هادی قادری*
ناصر قربان نیا**



* کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل

** استادیار دانشگاه مفید قم

smhghaderi@yahoo.com

law@mofidu.ac.ir

تاریخ تصویب: ۹۰/۱۲/۲۴

تاریخ دریافت: ۹۰/۸/۳۰

فصلنامه روابط خارجی، سال پنجم، شماره اول، بهار ۱۳۹۲، صص ۲۳۴-۱۹۹.

چکیده

همواره بحث و اختلاف نظر میان موافقان و مخالفان بر سر لزوم، مشروعیت و نحوه اعمال مداخله نظامی با هدف حمایت از انسانها وجود داشته است. این اختلاف منجر به این شد تا مجمع عمومی و دبیرکل وقت سازمان ملل در سال ۲۰۰۰، از جامعه جهانی بخواهند تا یک بار و برای همیشه یک راه حل برای این چالش پیدا کنند. در پاسخ به این درخواست بود که دکتربین «مسئولیت حمایت» مطرح شد و در اجلاس سران کشورها در سال ۲۰۰۵، مورد پذیرش رهبران جهان قرار گرفت. اما ماهیت «مسئولیت حمایت» و تعهدات جامعه جهانی و به خصوص شورای امنیت در راستای این دکتربین چه می باشد و چگونه می توان در زمان ناکارآمدی شورا به این دکتربین متوسل شد؟ «مسئولیت حمایت»، در واقع پذیرش تعهد و وظیفه حمایت از انسانها در برابر ۴ جرم نسل کشی، جنایات جنگی، جنایت علیه بشریت و پاک سازی قومی در سه بعد «پیشگیری»، «واکنش» و «بازسازی» است. این وظیفه در وهله اول به عهده کشور حاکم و در زمان ناتوانی یا عدم تمایل این کشور برعهده جامعه بین الملل خواهد بود؛ البته در این میان جامعه جهانی ایفاء این مسئولیت را تنها از طریق شورای امنیت مشروع می داند؛ اما شاید با کمک این دکتربین بتوان چهارچوبی مشخص برای شرایطی خاص که توسل به زور بدون مجوز شورای امنیت ممکن می شود را تحدید و تعیین کرد.

واژه های کلیدی: مسئولیت حمایت، حقوق بشر، حقوق بشردوستانه، مداخله بشردوستانه،

کمیسیون بین المللی مداخله و حاکمیت دولت ها، شورای امنیت



مقدمه

در کنار تمام پیشرفت‌ها و کامیابی‌هایی که بشر در شاخه‌های مختلف علمی به خصوص در قرون اخیر بدان نائل شده است و هرکشوری به زعم خود سعی بر این دارد تا سهم بیشتری از این موفقیت را از آن خود جلوه دهد، حوزه دیگری که اغلب کشورها و جامعه جهانی در کل سعی می‌کنند تا خود را در پیشرفت در آن موفق نشان دهند، مسائل مربوط به امنیت جهانی شامل حقوق بشر و حقوق بشردوستانه است. پس از گذشت بیش از نیم قرن از عمر سازمان ملل متحد، در عصری که آن را عصر تکنولوژی و ارتباطات می‌نامیم، هنوز انسان‌های بسیاری هستند که بر اثر جنگ‌های داخلی و آشوب‌های قومی، فقر و گرسنگی، خشکسالی، نبود بهداشت یا حتی ابتدایی‌ترین امکانات زندگی جان خود را از دست می‌دهند. در واقع کماکان در مرحله عمل، واکنش جامعه جهانی به فجایع بشری واکنشی کند و منفعلانه است. هنوز خلأ وجود سازوکاری مشخص که بتواند خط مشی یک واکنش منطقی و معقول و در عین حال قاطع و مؤثر را برای مقابله با بحران‌های بشری ترسیم کند، حس می‌شود. از طرفی، برداشت‌های سنتی از مفاهیمی همچون حاکمیت منجر به این می‌شود تا حاکمان دیکتاتور خود را مصون از هرگونه مداخله خارجی فرض کنند و بدین واسطه سیطره ظلم خود را در سرتاسر قلمرو حاکمیتی خود گسترش دهند؛ بدون این که کوچک‌ترین نگرانی نسبت به واکنش جامعه جهانی داشته باشند و از دیگر سو، هرگونه واکنشی نیز ممکن است با اعتراض سایر کشورهایی مواجه شود که از بیم مداخله کشورهای قدرتمند، سریعاً واکنش نشان می‌دهند. در این میان، هنگامی که مداخله خارجی شکل نظامی به خود بگیرد، این واکنش‌ها نیز بالطبع تندتر خواهد بود. مداخله ناتو در کوزوو در سال ۱۹۹۹، این



چالش را به بالاترین حد خود رساند و منجر به این شد تا مجمع عمومی در همان سال و دبیرکل وقت سازمان ملل در سال ۲۰۰۰، از جامعه جهانی بخواهند تا یک بار و برای همیشه یک راه حل برای این چالش پیدا کنند. در پاسخ به این درخواست بود که دولت کانادا در سال ۲۰۰۰، کمیسیونی با عنوان «کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت» را تأسیس می‌کند. وظیفه این کمیسیون پرداختن به تمامی پرسش‌ها - اعم از حقوقی، اخلاقی، عملیاتی و سیاسی - و ارائه گزارشی برای پیدا کردن زمینه‌ای مشترک برای حل این چالش بود. گزارش کمیسیون در دسامبر سال ۲۰۰۱، با عنوان «مسئولیت حمایت» به چاپ می‌رسد و پس از پذیرش در اجلاس سران در سپتامبر ۲۰۰۵، بیشتر مورد توجه جامعه جهانی قرار می‌گیرد و بحث‌های زیادی را در محافل مختلف و در میان کشورها، سازمان‌های بین‌المللی، نهادهای مدنی و صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل موجب می‌شود. همچنین شورای امنیت به عنوان نهادی که نقشی محوری در اجرایی شدن این تئوری دارد، در قطعنامه‌های خود به این دکترین اشاره کرده است که یکی از آخرین موارد آن مربوط به بحران لیبی است.

اما ماهیت «مسئولیت حمایت» و تعهدات جامعه جهانی و به خصوص شورای امنیت در راستای این دکترین چه می‌باشد و چگونه می‌توان در زمان ناکارآمدی شورا به این دکترین متوسل شد؟ «مسئولیت حمایت» در واقع ارائه راهکاری جدید و در عین حال دقیق و برنامه‌ریزی شده برای این است که جایگزینی مناسب برای مفهوم چالش‌برانگیز «مداخله بشردوستانه» باشد؛ البته «مسئولیت حمایت»، مفهومی کاملاً متفاوت از مداخله بشردوستانه است. مجموعه اقداماتی که به موجب این دکترین باید صورت بگیرد، شامل سه بعد مسئولیت پیشگیری، مسئولیت واکنش و مسئولیت بازسازی است و اتفاقاً مهم‌ترین بعد مسئولیتی همان مسئولیت پیشگیری است. حتی در مرحله واکنش نیز مجموعه اقداماتی شامل اقدامات سیاسی و اقتصادی و غیره در نظر گرفته شده و جواز مداخله نظامی تنها در شرایط حاد به عنوان آخرین حربه و در صورت وجود معیارهایی مشخص توسط شورای امنیت داده می‌شود. مجموع این اقدامات نیز تنها در مورد جرائم مشخصی اعمال می‌شود. در این میان می‌توان برای مشکل احتمالی ناکارآمدی شورا و مداخلات بدون کسب

مجوز نیز در چهارچوب این دکترین راه‌حلی یافت و هرگونه اقدامی را در راستای اجرای این دکترین تحدید کرد.

۱. مسئولیت حمایت: یک دهه در مسیر تکامل

ناتوانی جامعه جهانی در جلوگیری از کشتارهای گسترده‌ای که در طول قرن بیستم به وقوع پیوست، موجب شد تا در اواخر دهه ۹۰، نیاز به توجه بیشتر جوامع به امنیت افراد احساس شود و بحث از امنیت کشورها جای خود را به امنیت افراد دهد. از طرف دیگر، پایان قرن بیستم آغاز تحولی در ماهیت مخاصمات مسلحانه بود و آن گسترش پدیده‌ای به نام مخاصمات داخلی یا به عبارت بهتر مخاصمات غیربین‌المللی است؛ پدیده‌ای که در سال‌های اخیر رشدی چشمگیر داشته است.

احساس خلأ در وجود یک رویه عملی کارآمد برای پاسخ به این فجایع، منجر به شکل‌گیری دکترین «مسئولیت حمایت» در حقوق بین‌الملل شد. «کمسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها» در دسامبر ۲۰۰۱، با انتشار گزارشی ستون‌های اصلی این دکترین را بنا نهاد و سعی نمود تا با ارائه راهکاری جدید، حمایت و همکاری حداکثری کشورها را برای مقابله با فجایع بشری به دست بیاورد. در این گفتار، در قالب دو بند، به صورت خلاصه سیر تحول این دکترین را از ابتدا تاکنون مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱-۱. تولد دکترین «مسئولیت حمایت» در گزارش «کمسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها»

«کمسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها» به عنوان مبدع دکترین «مسئولیت حمایت» در سپتامبر سال ۲۰۰۰، در کشور کانادا کار خود را آغاز کرد و تنها یک سال بعد در دسامبر سال ۲۰۰۱، گزارش نود صفحه‌ای خود را به همراه یک نسخه تکمیلی چهارصد صفحه‌ای تحت عنوان «مسئولیت حمایت» منتشر کرد. این کمسیون در گزارش خود در پی پیدا کردن راهی برای پاسخ‌گویی و عکس‌العمل مناسب نسبت به فجایع بشری تئوری، «مسئولیت حمایت» را جایگزین مفهوم «مداخله بشردوستانه» می‌کند. این اقدام توجه جامعه جهانی را از مسئله حاکمیت دولت‌ها و اصل عدم مداخله به قربانیان اصلی مخاصمات یعنی غیرنظامیان و

حمایت از آنان جلب کرد: «مسئولیت حمایت، پیشنهاد ارزیابی مسائل از نقطه نظر افرادی است که در جست‌وجو و یا نیازمند حمایت هستند، به جای کسانی که خود ممکن است موضوع مداخله قرار گیرند» (ICISS Report, 2001: 29).

گزارش، «مسئولیت حمایت» را برآیند دو اصل اساسی می‌داند: اول، حاکمیت یک دولت به معنای مسئولیت آن دولت است و مسئولیت اولیه حمایت از اتباع یک دولت در درجه اول برعهده همان دولت است؛ و دوم، هنگامی که مردم یک کشور در نتیجه جنگ داخلی، شورش، سرکوب یا کوتاهی دولت از آسیب‌های جدی رنج می‌برند و دولت نمی‌خواهد یا نمی‌تواند جلوی این آسیب‌ها را بگیرد یا آنها را رفع کند، اصل عدم مداخله جای خود را به «مسئولیت حمایت بین‌المللی» می‌دهد (ICISS Report, 2001: XI).

در مجموع می‌توان سهم گزارش کمیسیون در ایجاد و پیشبرد این دکترین را در چهار محور اصلی خلاصه کرد (Evans, 2008: 39-43):

اولین دستاورد کمیسیون که شاید کارآمدترین آنها نیز باشد، ایجاد یک فضای جدید برای بحث پیرامون مسئله «مداخله بشردوستانه» و «حق مداخله»^۱ است. کمیسیون نقطه آغازین بحث را با واژه «حق» آغاز نمی‌کند، بلکه پا را فراتر نهاده و از «مسئولیت» سخن می‌گوید. کمیسیون معتقد است که در دنیای امروز و در قرن حاضر، وقتی صحبت از قتل‌عام، پاک‌سازی قومی، نسل‌کشی، تجاوز و جنایات سازمان یافته دیگر می‌شود و امکان مقابله و یا حتی پیشگیری آن توسط جامعه بین‌المللی وجود دارد، دیگر مجالی برای توجه به حق باقی نمی‌ماند؛ بلکه نقطه شروع بحث را باید با جسارت بیشتری آغاز کرد. آنچه این جسارت را به کمیسیون داد، تمرکز بر روی افرادی است که به این حمایت احتیاج دارند و همین‌طور عواقب تأسفباری که ممکن است از تعلل جامعه بین‌المللی به وجود بیاید. در واقع اگر قرار به صحبت از حق باشد، این حق، حق قربانیان این جنایات است که مورد حمایت قرار بگیرند.

دومین دستاورد کمیسیون که با مورد قبلی ارتباط تنگاتنگی دارد، تغییر مفهوم

1. Right to Intervene



حاکمیت از کنترل به مسئولیت است. اما نکته‌ای که باید به آن توجه داشت و گزارش نیز بر روی آن تاکید می‌کند، نقطه آغاز مسئولیت است؛ جایی که مسئولیت اولیه محافظت از مردم هرکشور به عهده همان کشور گذاشته می‌شود. این مسئله جنبه مهم و اولویت اول «مسئولیت حمایت» را بیان می‌کند. نکته‌ای که از نگرانی کشورها نسبت به خدشه‌دار شدن حاکمیتشان می‌کاهد. البته این نقطه پایان مسئولیت نخواهد بود؛ زمانی که کشوری نخواهد یا نتواند ایفاء مسئولیت کند، «مسئولیت حمایت» ثانویه برعهده جامعه بین‌المللی قرار می‌گیرد تا با توجه به شرایط، ابزار مناسب برای حمایت را انتخاب و وارد عمل شود. هرچند اکثر بحث‌هایی که پیرامون «مسئولیت حمایت» صورت می‌گیرد، حول محور دوم این مسئولیت متمرکز شده‌اند، اما مسئولیت خود کشورها در حفاظت از مردم خود در اولویت قرار دارد.

دستاورد دیگر، روشن کردن این موضوع است که «مسئولیت حمایت» در عمل، برای دولت حاکم در ایفاء مسئولیت اولیه و برای جامعه بین‌المللی در زمان ناتوانی دولت حاکم، به چه معنا خواهد بود. در این راستا تلاش کمیسیون در تفهیم این موضوع است که «مسئولیت حمایت»، مفهومی فراتر از مداخله نظامی دارد و بر این مبنا مجموعه‌ای از تعهدات را شامل می‌شود: مسئولیت پیشگیری از وقوع جنایات، مسئولیت واکنش نسبت به آنها در زمان وقوع که مجموعه‌ای از واکنش‌های پیشنهادی تا اجباری را شامل می‌شود و در نهایت نیز مسئولیت بازسازی بعد از وقوع مداخله نظامی. آخرین دستاورد گزارش، پاسخ به این سؤال غیرقابل اجتناب است که چه موقع شدیدترین پاسخ، یعنی اقدام نظامی، پاسخ مناسب خواهد بود؟

گزارش چند ضابطه در این رابطه تعیین می‌کند که توسط شورای امنیت قابل تشخیص خواهد بود. روشن است که اولین ملاک باید «مطابقت با منشور» باشد. کمیسیون به دنبال یافتن یک جایگزین برای صلاحیت آشکار و قانونی شورای امنیت نیست، بلکه هدفش کارآمد کردن این صلاحیت است به نحوی که احتمال کنار گذاشته شدن آن به صورت کامل را به حداقل برساند. این منظور با پنج معیار مشروعیت به عنوان مبنا دنبال شده است که هرچند ممکن است تضمینی برای

اتفاق نظر در موارد مختلف نباشد، اما احتمال رسیدن به آن را بالا می‌برد.

۲-۱. دکترین «مسئولیت حمایت» در سایر اسناد بین‌المللی

پس از انتشار گزارش کمیسیون، سایر اسناد بین‌المللی نیز به این دکترین پرداخته‌اند که در این بند به صورت خلاصه به بررسی آنها می‌پردازیم.

اولین سند، گزارش هیئت عالی رتبه منتخب دبیرکل، با عنوان «جهانی امن تر و مسئولیت مشترک»^۱ است که در سال ۲۰۰۴، منتشر شد. این گزارش، به صورت کامل منعکس کننده اصول اساسی «مسئولیت حمایت» است. دبیرکل این هیئت را مأمور کرد تا مهم‌ترین تهدیدات صلح و امنیت جهانی در سال‌های پیش رو را ارزیابی کرده و پیشنهادهای شفاف و عملی برای یک اقدام جمعی و موثر مطرح کنند تا در شصتمین سالگرد تاسیس سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۵، در حضور رهبران جهان مطرح شود. گزارش حاوی صد و یک پیشنهاد برای رویارویی با چالش‌های امنیت جمعی از طریق اجرای «مسئولیت حمایت» است.

در مجموع، گزارش هیئت عالی رتبه، حوزه بسیار وسیع‌تری را نسبت به گزارش کمیسیون شامل می‌شود.^(۱) در رابطه با «مسئولیت حمایت»، پیشنهاد اصلی هیئت را می‌توان در این پاراگراف خلاصه کرد: «هیئت، این هنجار در حال شکل‌گیری را تأیید می‌کند که یک «مسئولیت حمایت بین‌المللی جمعی» وجود دارد که با مجوز شورای امنیت برای مداخله نظامی به عنوان آخرین راه چاره، قابل اعمال می‌باشد؛ و در مواقع بروز نسل‌کشی و دیگر کشتارهای در سطح گسترده، پاک‌سازی قومی یا نقض جدی حقوق بشردوستانه که دولت حاکم ثابت کرده است نمی‌تواند و یا نمی‌خواهد از آن جلوگیری کند، به کار بسته می‌شود» (High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: 106).

گام مهم دیگر بعد از گزارش هیئت عالی رتبه، گزارش خود دبیرکل، کوفی عنان است. بعد از مذاکره با دولت‌ها، مقامات سازمان ملل و نظرات و پیشنهادات زیادی که از جانب سازمان‌های مردمی دریافت شد، دبیرکل، گزارش هشتاد و

1. High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared responsibility



هشت صفحه‌ای خود با عنوان «با آزادی بیشتر» را منتشر کرد. همانند گزارش هیئت عالی رتبه، دبیرکل نیز بر نیاز دولت‌ها برای اقدام علیه تهدیداتی مانند نقض گسترده حقوق بشر و دیگر اقدامات خشونت‌آمیز علیه شهروندان که در مقیاس بزرگ صورت می‌گیرد، تاکید می‌کند. او همچنین از کشورها می‌خواهد تا با آغوشی باز از «مسئولیت حمایت» استقبال کنند، با تاکید بر این نکته که مسئولیت اولیه حفاظت از شهروندان یک کشور برعهده همان دولت است. وی همچنین تاکید می‌کند که جامعه جهانی در پروسه حمایتی خود باید سلسله مراتبی را رعایت کند که می‌تواند از اقدام و تلاش‌های بشردوستانه شروع شود و به عنوان آخرین راه‌چاره شامل استفاده از قوای نظامی شود (cf Anan, 2005(a)). اما بلندترین گام در راستای پذیرش رسمی «مسئولیت حمایت»، در سند پیامد اجلاس جهانی سران، در سپتامبر ۲۰۰۵ برداشته شد (World Summit Outcome, 2005)؛ در بندهای ۱۳۸(۲) و ۱۳۹(۳) این سند، سران شرکت کننده در شصتمین دوره مجمع عمومی سازمان ملل، توافق می‌کنند که «مسئولیت حمایت» از انسانها را در برابر نسل‌کشی^۱، جنایات جنگی^۲، پاک‌سازی قومی^۳ و جرائم علیه بشریت^۴ به عهده بگیرند.

این اجماع جهانی، موفقیت بزرگی برای طرفداران این دکترین محسوب می‌شود؛ موفقیتی که با توجه به حساسیت موضوع آن در مقایسه با موارد مشابه در مدت زمان بسیار کوتاهی به دست آمد. شاید علت موفقیت آن را بتوان در مواردی مانند تاکید آشکار این سند بر مسئولیت اولیه خود کشورها در حمایت از شهروندانشان و تاکید بر مسئولیت سایر کشورها برای کمک به پیشگیری، پیش از هر اقدام دیگر دانست. همین طور زمانی که جامعه جهانی ملزم به واکنش می‌شود، تأکید بیشتر بر اقدامات انفعالی و کم‌ترین مداخله نظامی است و این در حالی است که اقدامات اجرایی فصل هفتم منشور نیز در مواقع ناکافی بودن این اقدامات، آشکارا در نظر گرفته شده است. نهایتاً در تمامی مواردی که امکان وقوع آنها

-
1. Genocide
 2. War Crimes
 3. Ethnic Cleansing
 4. Crimes against Humanity

پیش‌بینی شده است، این سند تاکید زیادی بر نقش محوری سازمان ملل متحد و نقش شورای امنیت در مورد اقدامات نظامی دارد. اما در رابطه با جنبه منفی این سند نیز می‌توان به ناتوانی در تعیین یک معیار و ضابطه برای استفاده از نیروی نظامی اشاره کرد (Evans, 2008: 47-48).

در این سند از چهار جرم نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاک‌سازی قومی و جرائم علیه بشریت به عنوان جنایاتی که در حیطه «مسئولیت حمایت» قرار می‌گیرند، نام برده شده است. جرائم ذکر شده در سند پیامد اجلاس سران، فهرستی از مهم‌ترین جرائم مشمول صلاحیت جهانی در حوزه حقوق بشر و بشردوستانه و شبیه به همان جنایات ذکر شده در اساس‌نامه دیوان کیفری بین‌المللی است. بنابراین، امروزه وقتی صحبت از «مسئولیت حمایت» به میان می‌آید، منظور مسئولیت جامعه بین‌المللی در برابر این چهار جنایت خواهد بود.

البته بحث‌های زیادی در رابطه با محدوده اعمال «مسئولیت حمایت» وجود دارد. برخی اعتقاد دارند که محدوده فعلی ناکافی است و برای مثال باید در مواقع بروز حوادث و بلاهای طبیعی نیز «مسئولیت حمایت» اعمال شود و به نوعی بحث تعهد دولت‌ها در پذیرش کمک‌های انسان‌دوستانه را در قالب «مسئولیت حمایت» مطرح می‌کنند و یا حقوق دیگری مانند آزادی بیان را هم از جمله مواردی می‌دانند که باید توسط جامعه بین‌المللی و به وسیله این دکترین حمایت شود (FreeSpeech Protection under International Law, 2010, 255: 312). البته در مقابل نیز عده‌ای معتقدند حوزه اعمال «مسئولیت حمایت» باید به همین شکل پذیرفته شده توسط کشورها، محدود و کاملاً مشخص و شفاف باشد و این موضوع را امری ضروری جهت پیشرفت و موفقیت این دکترین و عاملی جهت جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی می‌دانند (Bellamy, 2006: 167-69). در اجلاس مجمع عمومی در سال ۲۰۰۹، چندین کشور همچنان بر پابندی به حوزه‌های اصلی «مسئولیت حمایت» تاکید کردند و هشدار دادند که وسعت دادن به این حوزه‌ها تنها از میزان تأثیر این دکترین خواهد کاست (General Assembly Debate on the Responsibility to Protect, 2009).

به هر صورت، باید اذعان کرد که اجرایی شدن تئوری «مسئولیت حمایت»، حتی در همین حوزه‌های مورد تأیید که به تعریف آنها پرداختیم، گامی بزرگ و



بسیار امیدوار کننده برای حامیان این دکترین و تمامی اعضاء جامعه جهانی خواهد بود. پس از اجلاس سران نیز دکترین «مسئولیت حمایت»، همچنان با فراز و نشیب‌هایی روبرو می‌شود. از طرفی شاهد تأیید رسمی این دکترین در قطعنامه شورای امنیت و حمایت‌های روزافزون از این دکترین در مجامع بین‌المللی هستیم. اما از سویی دیگر نیز همچنان کشورهای در حال توسعه به مقاومت قبلی خود در برابر این دکترین ادامه می‌دهند و حتی در مواردی این مقاومت‌ها شدیدتر نیز می‌شود (Wheeler, 2005: 1-13). در آوریل سال ۲۰۰۶، شورای امنیت قطعنامه‌ای را در رابطه با حمایت از غیرنظامیان در مخاصمات مسلحانه به تصویب رساند که بندهای اجرایی آن بیانگر تأیید مجدد و صریح سند پیامد اجلاس سران در رابطه با «مسئولیت حمایت» است. این رویه طی قطعنامه‌ای در آگوست سال ۲۰۰۶، که در رابطه با مخاصمات در حال گسترش دارفور بود، ادامه پیدا می‌کند (Evans, 2008: 50-54).

اما در ادامه نیز دلیل دیگری برای خوش‌بینی نسبت به موفقیت این دکترین به وجود آمد و آن استقبال دبیرکل جدید، آقای بان کی‌مون از این دکترین است. در واقع آقای بان کی‌مون از همان ابتدا در سخنرانی‌های خود به طور صریح عنوان می‌کنند که کاملاً به اهمیت این تحولات مفهومی، به عنوان میراثی از گذشتگان خود واقف هستند و می‌دانند که وقوع مجدد حوادثی مانند آنچه در رواندا یا یوگسلاوی سابق رخ داد، چه عواقبی را برای اعتبار سازمان ملل و شخص دبیرکل در پی خواهد داشت.^(۴)

در تاریخ دوازده ژانویه ۲۰۰۹ نیز، آقای بان کی‌مون، اقدام به انتشار گزارشی می‌کند تحت عنوان «به مرحله اجرا درآوردن دکترین مسئولیت حمایت» (cf ban, 2009(c)). این اولین سند جامع دبیرخانه سازمان ملل در رابطه با «مسئولیت حمایت» است که در راستای تعهد دبیرکل به اجرایی کردن این دکترین منتشر شد. در این سند از یک استراتژی با سه رکن: «مسئولیت حمایت دولت»، «کمک بین‌المللی و توانمند سازی» و «پاسخ به موقع و قطعی» صحبت می‌شود که اجرایی شدن مسئولیت حمایت باید در قالب آنها صورت بگیرد. در جولای ۲۰۰۹ نیز مجمع عمومی بحث در رابطه با «مسئولیت حمایت» را آغاز می‌کند. نود و دو عضو از

کشورهای مختلف که در رابطه با این دکتترین به سخنرانی پرداختند، بر حمایت از این دکتترین و تعهدی که در سال ۲۰۰۵ بر مبنای آن مطرح شده بود، تاکید کردند. سخنرانی‌ها حاکی از تمایل زیاد کشورها به این هنجار نوظهور داشت (General Assembly Debate on the Responsibility to Protect, 2009). اولین قطعنامه «مسئولیت حمایت» نیز در ۱۴ سپتامبر ۲۰۰۹، توسط مجمع عمومی به تصویب رسید (A/RES/63/308).

اما تمام اتفاقات بعد از اجلاس سران به سود «مسئولیت حمایت» نبود و حتی در ادامه راه مخالفت‌های جدی‌تری با پذیرش این مفهوم شکل گرفت. در ابتدا و فارغ از تمام مباحثات، اجماع سران کشورها در اجلاس سال ۲۰۰۵، در تائید پاراگراف‌های ۱۳۸ و ۱۳۹ سند پیامد اجلاس، بسیار امیدوار کننده به نظر می‌رسید. چنین تائیدی، حداقل «مسئولیت حمایت» را به یک هنجار بین‌المللی پذیرفته شده در سطح گسترده تبدیل می‌کند و یا حتی به مفهومی، پتانسیل تبدیل به یک قاعده حقوق بین‌الملل عرفی را دارد. اما برخی از کشورهایی که حتی در این تائید و پذیرش شرکت داشتند، اعتقاد دیگری دارند. آنها معتقدند نه تنها مفهوم «مسئولیت حمایت» در اجلاس سران مورد تائید قرار نگرفت بلکه این اجلاس دکتترین «مسئولیت حمایت» را رد کرده است. اختلاف از آن جا ناشی می‌شود که این کشورها معتقدند پاراگراف‌های ۱۳۸ و ۱۳۹ سند اجلاس، درصدد حمایت از مردم در برابر جرائم مشخص است، نه تائید «مسئولیت حمایت».

هرچند چنین فرضی با فضای موجود بحث پیرامون این دکتترین و واکنش و اظهارنظر اشخاصی مانند دبیرکل بیشتر به یک بهانه جویی می‌ماند، اما ریشه‌های آن را می‌توان در بی‌اعتمادی کشورهای در حال توسعه نسبت به سوءاستفاده از این دکتترین جست‌وجو کرد. البته در مواردی نیز نگرانی از عواقب اعمال خشونت‌آمیز خود این کشورها نسبت به مردمشان عامل این عکس‌العمل‌ها می‌شود.

در کنار تمام این افراط و تفریط‌هایی که ممکن است در رابطه با این دکتترین وجود داشته باشد و تمام چالش‌هایی که این دکتترین با آنها روبروست تا به عنوان یک قاعده حقوق بین‌الملل پذیرفته شود، نکته‌ای که امروز مشخص است این که حتی اگر در بدبینانه‌ترین حالت این دکتترین را یک هنجار بین‌المللی پذیرفته شده

ندانیم؛ در این موضوع نباید شک کرد که در زمان وقوع نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاک‌سازی قومی و جنایت علیه بشریت؛ واکنش جامعه جهانی امری است اجتناب‌ناپذیر، لازم و ضروری. در این مواقع دیگر نباید صحبت از لزوم و عدم لزوم اقدام مناسب نمود و اگر هم قرار به بحث و کاوشی در این رابطه باشد، باید پیرامون نوع واکنش جامعه جهانی، نهادهای ذیصلاح، زمان و مکان این واکنش‌ها باشد.

۲. تعهدات ناشی از پذیرش «مسئولیت حمایت»

براساس گزارش کمیسیون، در بطن «مسئولیت حمایت» سه مسئولیت اصلی گنجانده شده است که عبارتند از: «مسئولیت پیشگیری»^۱، «مسئولیت واکنش»^۲ و «مسئولیت بازسازی»^۳. در واقع کمیسیون به مداخله نظامی به عنوان تنها راه حل ممکن در قالب مسئولیت واکنش بسنده نکرده است؛ هریک از این سه مسئولیت در برهه‌های خاص زمانی و با اهدافی مشخص اعمال می‌شوند. در بند اول به بررسی «مسئولیت پیشگیری» و «مسئولیت بازسازی» می‌پردازیم و در بند دوم چالش‌برانگیزترین بعد این دکترین، یعنی «مسئولیت واکنش» را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۲-۱. ماهیت تعهدات پیشگیرانه قبل از وقوع بحران و مسئولیت بازسازی پس از مداخله

در اغلب فجایع انسانی که در طول قرون مختلف به وقوع پیوسته است، «نشانه‌هایی از پیش هشدار دهنده»^۴ وجود داشته که امکان پیش‌بینی وقوع نسل‌کشی، جنایات جنگی، جنایت علیه بشریت و پاک‌سازی قومی را ممکن ساخته بوده است. فجایعی که در طی دو جنگ جهانی به وقوع پیوستند و حوادثی مانند آنچه که در کوزوو، رواندا، یوگسلاوی سابق، ساحل عاج، سودان، سومالی و بسیاری از نقاط دیگر، جهان نظاره‌گر آنها بود، همه مواردی هستند که پیش از ثبت در حافظه تاریخ، امکان

1. Responsibility to Prevent
2. Responsibility to React
3. Responsibility to Rebuild
4. Early Warning Signs

پیش‌بینی و پیشگیری از وقوعشان وجود داشته است، اما در هیچ کدام از این موارد اقدام به موقع و مقتضی صورت نگرفته است و این در حالی است که اقدامات پیشگیرانه، چه از لحاظ مالی و چه از لحاظ جانی، بسیار کم هزینه‌تر و نتیجه‌بخش‌تر هستند.

با تأسیس کمیسیون کارنگی در رابطه با پیشگیری از مخاصمات مرگبار و انتشار گزارش نهایی آن در سال ۱۹۹۷ بود که حرکتی در جهت ظهور فرهنگ پیشگیری از مخاصمات آغاز شد.^(۵) در همین راستا در سال ۲۰۰۰، مجمع عمومی و شورای امنیت، قطعنامه‌ای به تصویب می‌رساند که در واقع، شناخت نقش حیاتی تمامی بخش‌های سازمان ملل در پیشگیری از مخاصمات و تعهد به ارتقاء اثربخشی این پیشگیری‌ها است. گزارش مهم دبیرکل پیشین سازمان ملل، آقای عنان، با عنوان «پیشگیری از مخاصمات مسلحانه»، در سال ۲۰۰۱، یکی دیگر از مواردی است که به تفصیل و با ارائه پیشنهادات گسترده و با اشاره به مشکلات ریشه‌ای، جامعه جهانی را دعوت به تمرکز مجدد برای همکاری در پیشگیری می‌کند. در پاسخ به این درخواست‌ها بود که مجموعه نوید دهنده‌ای از مکانیزم‌های بین‌المللی، منطقه‌ای و غیردولتی، با تمرکز ویژه بر مخاصمات درون دولتی، برای پیشگیری از مخاصمات در دهه ۹۰ به وجود آمدند و یا گسترش یافتند. (ICISS Report, 2001: 19-20)

۱-۱-۲. «مسئولیت پیشگیری»

گزارش «کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها»، برای تحقق یک پیشگیری موثر، دستیابی به سه شرط را ضروری می‌داند. قبل از هر چیز باید از شکنندگی اوضاع و خطرات همراه با آن آگاهی وجود داشته باشد که اصطلاحاً به آن «اعلام خطر»^۱ گفته می‌شود. دوم، باید درک صحیحی از خط‌مشی اقداماتی که قادر به تغییر اوضاع هستند وجود داشته باشد، که کمیسیون نام آن را «جعبه ابزار پیشگیرانه»^۲ می‌گذارد. نهایتاً، همانند همیشه باید خواست و اراده به کارگیری این

1. Early Warning
2. Preventive Toolbox

اقدامات وجود داشته باشد، که از این موضوع با عنوان «اراده سیاسی»^۱ یاد می‌شود.

الف) اعلام خطر و ارزیابی اوضاع: اگر بخواهیم هرنوعی از پیشگیری مؤثر واقع شود، همه چیز با تشخیص وضعیت‌هایی شروع می‌شود که پتانسیل ایجاد زمینه برای بروز جنایات گسترده را دارند. اما مسئله‌ای که این تشخیص را دشوار می‌کند، تعدد وجود این وضعیت‌های هشدار دهنده است؛ مانند نارضایتی‌های تاریخی و دشمنی، خشم ناشی از ضربات اجتماعی، فقر گسترده، حکومت‌های ناتوان، سطح پایین تحصیلات، جابجایی‌های سریع سیاسی، اجتماعی یا اقتصادی، تصرف استعماری، جنگ و انقلاب؛ که تنها یک فهرست از این موارد می‌باشد (Gellately and Kiernan, 2003: 374-75). اهمیت مسئله اعلام خطر موجب شد تا در ۱۷ ژوئیه ۲۰۱۰، دبیرکل، بانکی‌مون، دومین گزارش خود در رابطه با «مسئولیت حمایت» را با عنوان «اعلام خطر، ارزیابی و مسئولیت حمایت» منتشر کند. این گزارش مشکلات و ظرفیت‌های پیش‌روی اعلام خطر و ارزیابی‌های سازمان ملل را به خوبی مورد اشاره قرار می‌دهد (cf Ban, 2010(d).

این گزارش، در واقع به دنبال پیروی از اهداف بندهای ۱۳۸، ۱۳۹ و ۱۴۰ سند پیامد اجلاس سران در سال ۲۰۰۵ منتشر شده است و اعلام خطر و ارزیابی را در قالب این سه پاراگراف مورد بررسی قرار می‌دهد. این گزارش به درس‌های سختی که جامعه جهانی از حوادث دهه ۹۰ گرفته است، به خصوص حوادث رواندا و سربرنیتسا اشاره کرده و عنوان می‌کند ضعف بومی ناشی از اطلاعات ناکافی که توسط کشورها و آژانس‌های سازمان ملل به اشتراک گذاشته می‌شود، در میان سایر علل، در هر دو مورد ذکر شده شرایط غم‌انگیزی را به وجود آورد (International Coalition for the Responsibility to Protect, 2010).

در ادامه ضمن بحث در رابطه با توانمندی‌های سازمان ملل، به این نتیجه می‌رسد که مشکل، کمبود اطلاعات نیست؛ چرا که مکانیزم آنالیز اطلاعات و اعلام خطر در اختیار نهادهای زیادی قرار دارد. از جمله دپارتمان امور سیاسی،^۲ دفتر



1. Political Will
2. The Department of Political Affairs (DPA)

هماهنگی امور بشردوستانه،^۱ کمیته دائمی بین سازمانی،^۲ تیم ساختاری،^۳ دپارتمان عملیات حفظ صلح،^۴ یونیسف،^۵ دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر^۶ و کمیسیون عالی سازمان ملل متحد برای پناهندگان؛^۷ اما عنوان می‌شود که همچنان سه مشکل اصلی وجود دارد: ۱. تبادل اطلاعات و ارزیابی‌ها در میان نهادهای فوق و در داخل خود سازمان ملل و میان اعضاء در کل کافی نمی‌باشد؛ ۲. مکانیزم موجود برای جمع‌آوری و ارزیابی اطلاعات به منظور اعلام خطر، ارزیابی را از دید «مسئولیت حمایت» انجام نمی‌دهد؛ و ۳. سازمان ملل نیازمند ابزار ارزیابی و ظرفیت‌هایی برای اطمینان از کفایت، پیوستگی و گستردگی سیستم پاسخگویی به شرایط مربوط به «مسئولیت حمایت»، مطابق بخش‌های شش، هفت و هشت منشور می‌باشد.

در ادامه گزارش به اهمیت تبادل دو طرفه اطلاعات میان سازمان ملل و سازمان‌های منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای اشاره می‌کند که می‌تواند به رفع خلأ موجود کمک کند (International Coalition for the Responsibility to Protect, 2010). در پایان نیز از یک مکانیزم مرکزی اعلام خطر به سازمان ملل متحد^۸ که وظیفه مشاوره به موقع به دبیرکل و در صورت لزوم شورای امنیت را دارد، نام برده می‌شود که نقطه تمرکز برای اطلاعات و اعلام خطر موقعیت‌های مربوطه بوده و وظیفه بالا بردن آگاهی‌های عمومی و رسمی در رابطه با نشانه‌هایی که نمایان‌گر پتانسیل وقوع نسل‌کشی می‌باشد را داراست.

ب) پاسخ‌دهی مناسب پس از اعلام خطر: کاملاً مشخص است که اعلام خطر و ارزیابی اوضاع تنها پیش‌شرط‌های ضروری برای یک پاسخ مناسب نمی‌باشند و مرحله بعدی، اتخاذ سیاست و خط‌مشی مناسب در این واکنش است.

1. The Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
2. The Inter-Agency Standing Committee
3. The “Framework” Team
4. The Department of Peacekeeping Operations (DPKO)
5. The United Nations International Children’s Emergency Fund (UNICEF)
6. The Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
7. The United Nations High Commission for Refugees (UNHCR)
8. OSAPG

در نتیجه توجهی که در اواخر دهه ۹۰ به مسئله پیشگیری شد، ما امروزه نه تنها درک بهتری از علل مخاصمات مرگبار و فجایع گسترده داریم، بلکه درک بهتری نیز از اقدامات پیشگیرانه و انفعالی برای مقابله با این مشکلات داریم. در یک طبقه‌بندی گسترده، این اقدامات را در قالب جعبه ابزار پیشنهادی «کمسیون»، می‌توان به دو دسته **اقدامات بنیادین** که طبیعتاً برنامه‌های درازمدت هستند و **اقدامات مستقیم** برای واکنش نسبت به بحران‌های کوتاه‌مدت، دسته‌بندی کرد. موضوعات اصلی این تقسیم‌بندی شامل چهار بخش می‌شوند که عبارتند از مجموعه اقدامات «سیاسی و دیپلماتیک»، «اقتصادی و اجتماعی»، «اساسی و قانونی» و «نظامی و امنیتی». هریک از این مجموعه‌ها می‌توانند به هر تعداد، شامل اقدامات مقتضی شوند (Evans, 2008: 84-104).

یکی از اقدامات بنیادین در جهت پیشگیری می‌تواند مجموعه اقدامات «سیاسی و دیپلماتیک» باشد. اولین مورد در این بخش، دست‌یابی به یک شیوه مناسب زمامداری در تمامی اشکال آن است که در مرکز پیشگیری‌های بلندمدت قرار می‌گیرد. اقدامات سیاسی و دیپلماتیک همچنین می‌تواند متضمن ایجاد سازمان‌های دموکراتیک و ظرفیت‌سازی، تفکیک قوای اساسی، چرخش قدرت و توزیع مجدد آن، ایجاد حس اعتماد به نفس در میان گروه‌ها و جوامع مختلف، حمایت از آزادی و حکومت قانون، توسعه جوامع مدنی و ابتکارات مشابهی باشد که در چهارچوب امنیت انسانی قرار می‌گیرد. پیشگیری بنیادی همین‌طور ممکن است به معنای «پرداختن به محرومیت‌ها و نبود فرصت‌های اقتصادی» باشد که این مورد نیز می‌تواند شامل توسعه کمک‌ها و همکاری‌ها برای پرداختن به بی‌عدالتی‌ها در تقسیم منابع و فرصت‌های مالی، ارتقاء رشد اقتصادی، ایجاد شرایط بهتر برای تجارت، جواز دسترسی به بازارهای خارجی برای کشورهای در حال توسعه، تشویق به اصلاح ساختارهای اقتصادی و کمک‌های فنی برای تقویت سازمان‌ها و ابزارها باشد. همچنین می‌تواند به معنای «تقویت حمایت‌های قانونی و تأسیسات قضایی» باشد؛ شامل حمایت از تلاش‌ها برای تقویت حکومت قانون، حفظ اتحاد و استقلال قضایی، ارتقاء صداقت و مسئولیت‌پذیری در اجراء قانون، ارتقاء پشتیبانی از گروه‌های آسیب‌پذیر به خصوص اقلیت‌ها و ایجاد فضای حمایتی از مؤسسات

محلی و سازمان‌هایی که در جهت ارتقاء حقوق بشر فعالیت می‌کنند. ایجاد «اصلاحات مورد نیاز در بخش‌های نظامی و سایر سرویس‌های امنیتی»، شامل بالا بردن سطح تحصیلات و آموزش نیروهای نظامی، ائتلاف مجدد نیروهای جنگی سابق، تقویت راهکارهای کنترل غیرنظامی مثل کنترل بودجه، اطمینان دادن به اینکه نیروهای امنیتی مسئول اعمال خود هستند و در چهارچوب قانون عمل می‌کنند، گسترش تعهد به کنترل تسلیحات و خلع سلاح و رژیم منع توسعه همانند کنترل انتقال سلاح‌های سبک و کوچک و ممنوعیت استفاده از مین‌های زمینی، همه از دیگر مواردی هستند که می‌توانند در راستای یک پیشگیری بنیادین تأثیرگذار و مهم باشند. در جعبه ابزار پیش‌بینی شده برای مجموعه اقدامات مستقیم در جهت پیشگیری نیز همانند اقدامات بنیادین، همان تقسیم‌بندی مجموعه اقدامات به اقدامات سیاسی، اقتصادی، قانونی و نظامی وجود دارد، اما تفاوت در ابزارها است که در واقع ابزارهای به کارگیری شده در پیشگیری مستقیم، منعکس کننده زمان کم‌تری است که در اختیار می‌باشد. این ابزارها در شرایط گوناگون، ممکن است به شکل کمک یا انگیزه‌های مثبت و در شرایط دشوارتر شکل منفی، مانند تهدید یا تنبیه را به خود بگیرند (ICISS, 2001: 23).

«اقدامات سیاسی و دیپلماتیک» در جهت پیشگیری مستقیم می‌تواند شامل مشارکت مستقیم دبیرکل سازمان ملل، هیئت‌های حقیقت‌یاب، گروه‌های دوستی، اشخاص برجسته، کمیسیون‌ها، مذاکره و میانجیگری از طریق مساعی جمیله، درخواست‌های بین‌المللی، مذاکرات غیررسمی و کارگروه‌های حل مشکل باشد. در مقیاس منفی نیز اقدامات پیشگیرانه سیاسی و دیپلماتیک مستقیم ممکن است تهدید و یا اعمال تحریم‌های سیاسی، انزوای دیپلماتیک، تعلیق عضویت سازمانی، محدودیت‌های مسافرتی و مالی برای افراد مشخص، رسوایی و بدنامی و اقدامات دیگر را شامل شود. «اقدامات پیشگیرانه اقتصادی» نیز می‌تواند جنبه مثبت و یا منفی داشته باشد. از جنبه مثبت می‌تواند شامل تعهد به سرمایه‌گذاری‌های جدید و یا شرایط مطلوب‌تر تجاری باشد و از بعد منفی می‌تواند تهدید به تحریم‌های اقتصادی و مالی، حذف سرمایه‌گذاری، تهدید به اخراج از صندوق بین‌المللی پول یا بانک جهانی و قطع کمک‌ها باشد. «اقدامات قانونی» نیز می‌تواند شامل پیشنهاد

میانجیگری، داوری و یا قضاوت باشد؛ هرچند که در اختلافات داخلی این گزینه‌ها به سرعت در دسترس و مورد قبول تمامی طرف‌ها نخواهد بود. به کارگیری ناظرانی برای بررسی تطابق با استانداردهای حقوق بشری و کمک به تقویت روحیه گروه‌ها و جوامعی که خود را در معرض خطر می‌بینند، اقدام دیگری است که ممکن است مؤثر واقع شود. تهدید به تحریم‌های قانونی بین‌المللی و یا اعمال آنها نیز در سال‌های اخیر به عنوان یک سلاح جدید و اصل پیشگیری بین‌المللی تلقی می‌شود. تاسیس دیوان کیفری بین‌المللی که تعقیب کیفری بین‌المللی را ممکن می‌سازد، کنوانسیون‌های ژنو و پروتکل‌های الحاقی آن که صلاحیتی جهانی را در رسیدگی به جنایات مشخص ایجاد می‌کنند و نیز امکان محاکمه اعضاء دولت‌ها را به اتهام چنین جنایاتی ممکن می‌سازند (ICISS, 2001: 24). حوزه عمل برای «اقدامات مستقیم پیشگیرانه نظامی» محدودتر است که می‌تواند شامل شناسایی جنگ‌افزارها، یا به طور خاص، صف‌آرایی پیشگیرانه نیروهای نظامی با رضایت طرفین باشد. در شدیدترین حالت نیز پیشگیری مستقیم، می‌تواند شامل تهدید به استفاده از زور شود. البته این پیشگیری‌ها به سادگی صورت نمی‌پذیرد و عملی کردن آنها نیازمند پیش شرط‌های متعددی است.

۲-۲-۲. «مسئولیت بازسازی»

سومین و آخرین مرحله از دکترین «مسئولیت حمایت»، آن گونه که در گزارش کمیسیون نیز اشاره شده است، مرحله تعهدات بعد از مداخله^۱ یا مرحله صلح‌سازی^۲، با عنوان «مسئولیت بازسازی» می‌باشد. گزارش کمیسیون اشاره می‌کند که «مسئولیت حمایت» محدود به واکنش و پیشگیری نمی‌شود بلکه چتر حمایتی آن گسترده‌تر و شامل مرحله بازسازی هم خواهد بود. اصولاً زمانی که مداخله صورت می‌گیرد، دولت حاکم دچار از کارافتادگی شده است و یا تشکیلاتی از یک دولت باقی نمانده است. حتی اگر خلاف این را نیز فرض بگیریم و مداخله در پاسخ به یک دیکتاتوری مقتدر صورت گرفته باشد، پس از مداخله جامعه جهانی و حذف



چنین حاکمیتی بازم نیاز به بازسازی و کمک برای جایگزینی و تجهیز دولت واجد شرایط احساس می‌شود.

موفق‌ترین فرایند صلح لزوماً بر سر میز مذاکره یک هیئت سیاسی یا به شکل یک فرایند قضایی به دست نمی‌آید. یک صلح واقعی هنگامی به وجود می‌آید که مخالفان مسلح سابق، دست در دست سائیرین در بازسازی جامعه خود و ایجاد شرایط زندگی و شغلی مناسب مشارکت کنند. در واقع صلح واقعی و پایدار با تلاش‌های مستمر روزانه در بازسازی زیرساخت‌ها، مسکن، تولید و برداشت و مشارکت در سایر فعالیت‌ها به دست می‌آید (ICISS, 2001: 24). نقش اصلی در فرایند صلح‌سازی را کمیسیون مربوط به آن یعنی کمیسیون صلح‌سازی^۱ ایفاء می‌کند. ایجاد این کمیسیون، در کنار پذیرش دکترین «مسئولیت حمایت»، یکی دیگر از دستاوردهای اجلاس سران در سال ۲۰۰۵ بود. کوفی عنان در گزارش خود با عنوان «با آزادی بیشتر»، در بندهای ۱۱۴ تا ۱۱۹ به مسئله صلح‌سازی اشاره دارد. او در بند ۱۱۴ از کشورها می‌خواهد که کمیسیون صلح‌سازی را ایجاد نمایند (Anan, 2005: 31-32). بر این اساس، در سال ۲۰۰۵ و در نشست سران این موضوع مورد پذیرش قرار می‌گیرد و این کمیسیون ایجاد می‌شود. سند اجلاس سران نیز در بندهای ۹۷ تا ۱۰۵ به مسئله صلح‌سازی می‌پردازد و در بند ۹۸ هدف از ایجاد کمیسیون صلح‌سازی را عنوان می‌کند.^(۶)

کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها معتقد است که مسئولیت بازسازی، باید در سه حوزه حیاتی شامل حوزه‌های «امنیت»، «عدالت» و «توسعه اقتصادی» اجرا شود. در حوزه امنیت، گزارش اشاره می‌کند که یکی از اساسی‌ترین وظایف نیروهای مداخله‌گر، بدون توجه به نژاد، قومیت و ارتباط آنها با منابع قبلی قدرت در منطقه، تأمین امنیت اولیه تمامی اتباع است. در شرایط پس از مخاصمه، معمولاً کشتارهای انتقام‌جویانه و یا حتی «پاکسازی قومی معکوس»^۲ توسط گروهی که قربانی حملات ظالمانه قرار گرفته بودند، صورت می‌گیرد؛ لذا در چنین شرایطی ضروری است که مداخله‌کنندگان پیش از مداخله و با هدف ایجاد امنیت برای

1. Peace-Building Commission

2. Reverse Ethnic Cleansing

همگان، برنامه‌هایی را در جهت حمایت از تمامی گروه‌ها بدون توجه به نژاد و اصلیتشان طراحی کند، چرا که تمامی افراد حق اولیه حفاظت از جان و مال خود را دارند. اما یکی از موضوعات دشوار و مهم در این حوزه که در مرحله بعد از مداخله معمولاً با آن مواجه هستیم مسئله خلع سلاح، رفع بسیج عمومی و یکپارچگی مجدد نیروهای امنیتی داخلی است. مشکل دیگر تشکیل مجدد نیروهای مسلح و پلیس است که نقش اصلی را در حفظ صلح، پس از خروج نیروهای خارجی ایفاء می‌کند که البته انجام این کار برای نیروهای مداخله‌گر، یک فرایند کاملاً زمان‌بر، هزینه‌بر و بسیار حساس خواهد بود (ICISS, 2001: 40-41).

در نهایت نیز موضوع بسیار مهمی که در حوزه امنیت باید برای آن برنامه ریزی شود، «استراتژی خروج»^۱ برای نیروهای مداخله‌گر است؛ البته باید توجه داشت که «استراتژی خروج»، موضوعی متفاوت از «برنامه زمان‌بندی خروج»^۲ است. توجه کمسیون به این موضوع و اشاره به اهمیت آن قابل توجه است؛ چرا که الزام نیروهای مداخله‌گر به ارائه یک استراتژی مشخص برای خروج در کنار برنامه زمان‌بندی خروج، موجب می‌شود تا اهداف و برنامه‌هایی که تا زمان خروج توسط این نیروها در کشور هدف صورت گرفته شفاف بوده و مانعی در جهت سوءاستفاده‌های احتمالی باشد. همچنین می‌تواند عاملی در جهت کاهش مدت زمان اشغال و تداوم آن توسط نیروهایی که منافع خود را در ادامه اشغال می‌بینند، باشد. در حوزه عدالت و صلح نیز اولویت اول ایجاد یک سیستم قضایی عادل و به دور از فساد است؛ موضوعی که اصولاً کشور هدف از آن بی‌بهره بوده است. در این راستا یک «بسته عدالت»^۳ که می‌تواند در طیف وسیعی از موارد اعمال شود، پیشنهاد شده است. این بسته عدالت برای مواردی که قانون مناسب قابل اعمالی وجود ندارد و از طرفی نیز نیاز به حمایت فوری از اقلیت‌ها و بازداشت مجرمین احساس می‌شود، بسیار مفید خواهد بود که البته در آن الگوهای استاندارد حقوق کیفری رعایت شده است (ICISS, 2001: 42).

-
1. Exit Strategy
 2. Exit Timetable
 3. Justice Packages



و اما در حوزه توسعه، گزارش عنوان می‌کند که مسئولیت نهایی نیروهای مداخله‌کننده در فرایند صلح‌سازی، باید تشویق به رشد اقتصادی، بازسازی مجدد بازار و توسعه پایدار باشد. این موضوعات بسیار مهم هستند چرا که رشد اقتصادی نه تنها قانون‌مداری و نظم را به همراه دارد بلکه برای احیاء مجدد کشور نیز بسیار حیاتی است. در همین راستا مداخله‌کنندگان باید شرایطی را فراهم کنند تا تحریم‌های اعمال شده، قبل و یا در زمان مداخله، پایان یابند. اما نکته بسیار مهم دیگری که در ادامه ذکر می‌شود، وظیفه خاص و ویژه مقامات مداخله‌گر در انتقال سریع و در عین حال دقیق و بی‌نقص مسئولیت توسعه و اجرای پروژه‌ها به مدیریت بومی است (ICISS, 2001: 42).

باید اذعان کرد که در نگاه اول موارد اشاره شده در جهت بازسازی کشورهای متأثر از مداخله و مخاصمه در فاز پس از جنگ دقیق و بی‌نقص به نظر می‌آیند و در تنظیم و نگارش آنها توجه خاصی صورت گرفته است؛ به نحوی که کمیسیون نیز فارغ از هرگونه جانب‌داری نهایت تلاش خود را کرده است تا شرایطی برای احیاء مجدد کشوری که دستخوش مداخله شده فراهم کند و در این راه نیز تا حد امکان سعی کرده است امکان سوء استفاده احتمالی مداخله‌کنندگان را به حداقل برساند. اما علی‌رغم تمام این شرایط، تجربیات ناشی از مداخله یا عدم مداخله سایر کشورها در مناطق بحران زده حکایت از آن دارد که حداقل، آنچه صورت گرفته است، با استانداردهای مطرح شده در دکترین «مسئولیت حمایت» فاصله زیادی دارد.

۳. «مسئولیت واکنش» در زمان بحران

«مسئولیت واکنش» به شرایطی که نیاز به حمایت از انسان‌ها را ایجاب می‌کند، هنگامی مطرح می‌شود که اقدامات پیشگیرانه با شکست مواجه می‌شود، درگیری‌ها آغاز می‌شود، وقوع جنایات فجیع انسانی محتمل می‌شود و دولت هدف نیز نمی‌خواهد یا نمی‌تواند در اصلاح وضع موجود قدمی بردارد. در این هنگام جامعه جهانی گزینه‌ای جز واکنش پیش روی خود ندارد؛ چرا که غفلت و کوتاهی مساوی است با تکرار فجایعی که در رواندا و یوگسلاوی سابق و بسیاری از نقاط دیگر رخ

داد. اما چه کسی مسئول واکنش است؟ چه اقداماتی باید صورت گیرد؟ چه زمانی باید واکنش نشان داده شود و این واکنش باید به چه صورتی اعمال شود؟ Evans, (2008: 105). تمامی این‌ها سؤالاتی هستند که باید به دقت به آنها پاسخ داده شود تا از هرگونه ابهام و یا احیاناً سوءاستفاده‌های احتمالی در این مرحله از «مسئولیت حمایت» جلوگیری شود. اقداماتی که در این مرحله از «مسئولیت حمایت» قابل اعمال هستند، عبارتند از: اقدامات سیاسی، اقتصادی، قضایی و در شدیدترین حالت اقدام نظامی. ابتدا به بررسی اقدامات غیرنظامی می‌پردازیم و به اقدام نظامی به دلیل اهمیت و حساسیت آن به صورت جداگانه خواهیم پرداخت.

۱-۳. اقدامات غیرنظامی در راستای مسئولیت واکنش

گزارش کمیسیون ابتدا عنوان می‌کند که اصل اولیه در مسئولیت واکنش، اولویت اقدامات کم‌تر قهرآمیز، پیش از اعمال اقدامات با اجبار و مداخله بیشتر است. قبل از هرگونه واکنش، اوضاع باید به میزان قانع کننده‌ای سخت و بحرانی شده باشد که البته برای اقدامات غیرنظامی، مرزهای واکنش نسبت به اقدامات نظامی می‌تواند عقب‌تر در نظر گرفته شود؛ لذا صرف شکست اقدامات پیشگیرانه به معنای نیاز به اقدام نظامی نیست. در بخش اقدامات غیرنظامی نیز تمرکز کمیسیون بر روی تحریم‌های سیاسی، اقتصادی و نظامی است (ICISS, 2001: 29). نکته مثبتی که در رابطه با مسئله تحریم‌ها در گزارش کمیسیون برجسته است؛ تأکید کمیسیون بر سازماندهی تحریم‌ها به نحوی است که زیانی متوجه افراد غیرهدف، مانند غیرنظامیان نشود؛ موضوعی که تحمیل کنندگان این تحریم‌ها در عمل اهمیت چندانی برای آن قائل نبوده و نیستند. در راستای به حداقل رساندن آسیب‌ها به شهروندان بی‌گناه و افزایش تأثیر این تحریم‌ها بر اهداف اصلی، کمیسیون پیشنهادهایی را در سه حوزه نظامی، اقتصادی و سیاسی مطرح می‌کند. در حوزه نظامی، کمیسیون به تحریم تسلیحات و تجهیزات نظامی در زمان بروز مخاصمه به عنوان ابزار مهمی برای شورای امنیت و جامعه بین‌المللی اشاره می‌کند. پایان دادن به همکاری‌های نظامی و برنامه‌های آموزش نظامی، راهکاری دیگر برای متقاعد کردن دولت‌ها به رعایت هنجارهای بین‌المللی معرفی می‌شود (ICISS, 2001).

در حوزه اقتصادی، تحریم‌ها می‌تواند دارایی‌های خارجی کشور، جریان آشوبگر یا سازمان تروریستی و یا دارایی‌های شخصی رهبران خاصی را شامل شود. زمانی که افراد هدف این تحریم‌ها قرار می‌گیرند، این اقدامات حتی شامل خانواده و نزدیکان درجه یک او نیز می‌شود. ایجاد محدودیت بر درآمدهای حاصل از تولید موادی مانند نفت، الماس، چوب و مواد مخدر نیز مهم‌ترین نوع از تحریم‌های هدفمند عنوان می‌شود. همچنین محدود کردن دسترسی به سوخت و تحریم‌های هوایی نیز، راهکارهایی مؤثر در حوزه اقتصادی عنوان می‌شوند. در حوزه سیاسی و دیپلماتیک نیز پیشنهاد کمیسیون عبارت است از: ایجاد محدودیت برای نمایندگان دیپلماتیک مانند اخراج کارمندان یا محدودیت تردد و سفر برای سران کشورها، تعلیق عضویت و یا اخراج از ارگان‌های بین‌المللی که علاوه بر تخریب وجهه سیاسی، می‌تواند منجر به قطع همکاری‌های فنی و مالی شود و رد درخواست عضویت در هیئت‌ها (ICISS, 2001: 30).

امروز ما شاهد هستیم که جامعه بین‌المللی کماکان از تحریم به عنوان یک سلاح برای متقاعد کردن کشورها به پیروی از خواسته‌های جهانی استفاده می‌کند و حتی در مواردی این تحریم‌ها تبدیل به ابزاری برای تحمیل درخواست‌های نامشروع و فشارهای سیاسی می‌شوند. اما باید بپذیریم که در دنیای کنونی با توجه به تغییر و گسترش هرروزه شیوه‌های ارتباطی، تحریم راه‌حلی قدیمی و کهنه می‌نماید که دولت‌ها نیز برای مقابله با آن تنها ناچار به صرف هزینه‌های بیشتر خواهند شد که تأمین این هزینه نیز در نهایت تأثیر مستقیم بر معیشت مردم آن کشور خواهد گذاشت. از طرف دیگر، حتی گاهی در اعمال این تحریم‌ها نقض غرض صورت می‌گیرد و حقوق اولیه مردم دچار خدشه می‌شود و از این‌رو است که مقوله مهم «تحریم هوشمند» پا به میدان می‌گذارد. لذا انتظار می‌رفت در گزارش کمیسیون، به جای پیشنهاد چنین تحریم‌هایی که قرار است آخرین راهکارهای پیش از مداخله نظامی باشند، راهکارهایی نوین و کارآمد ارائه شود تا نیاز به مداخله نظامی را هم به حداقل برساند.

۲-۳. مداخله نظامی، آخرین راه حل

مسئله مداخله نظامی همواره یکی از مناقشه برانگیزترین موضوعات حقوق بین‌الملل بوده و لذا کاملاً طبیعی است که حجم زیادی از مباحثات صورت گرفته در حوزه «مسئولیت حمایت»، به شدیدترین واکنش از مجموعه واکنش‌های پیشنهادی این دکترین، یعنی اقدام نظامی اختصاص یافته باشد. لازم به یادآوری مجدد است که اقدام نظامی در دکترین «مسئولیت حمایت»، متفاوت از چیزی است که با عنوان مداخله بشردوستانه از آن یاد می‌شود. حوزه مداخله نظامی در این دکترین کاملاً محدود به موارد بسیار حاد و بحرانی شده است که تنها بعد از شکست سایر مراحل حمایتی و تحت شرایطی خاص قابل اعمال است.

الف) معیارهای لازم برای مشروعیت مداخله نظامی: کمیسیون بین‌المللی حاکمیت و مداخله در راستای تعیین ضوابط لازم برای اقدام نظامی، بار دیگر تأکید می‌کند که اقدام نظامی یک اقدام استثنایی و غیرعادی است و حتی در مرحله مداخله نظامی نیز نقطه آغاز اصل عدم مداخله است. در عین حال، ممکن است شرایطی به وجود بیاید که چاره‌ای جز اقدام نظامی باقی نماند و تعلل در اقدام، منجر به خسارات جبران ناپذیر شود؛ شرایطی که در گزارش کمیسیون با عنوان «شرایط حاد»^۱ از آن یاد می‌شود. اما این شرایط حاد، چه شرایطی است که اقدام نظامی را توجیه‌پذیر می‌کند؟ به عبارت دیگر معیار مشروعیت اقدام نظامی در دکترین «مسئولیت حمایت» چیست؟ این معیارها و ضوابط در گزارش کمیسیون، گزارش هیئت عالی‌رتبه و گزارش آقای عنان با عنوان «با آزادی بیشتر» منعکس شده است، اما متأسفانه در سند پیامد اجلاس اشاره‌ای به این معیارها نشده است.

معیارهایی که به نظر کمیسیون، تحقق آنها مشروعیت مداخله نظامی را به همراه دارد عبارتند از: وجود علل مشروع یا عادلانه، قصد و نیت صالح، اقدام به مداخله به عنوان آخرین راه‌حل موجود، ابزار متناسب و دورنمای معقول اقدام نظامی. معیارهایی نیز که در گزارش هیئت به آنها اشاره شده است، با تفاوت‌های اندک تقریباً همان معیارهایی هستند که کمیسیون آنها را ملاک مشروعیت مداخله

نظامی قرار داده است. این معیارها عبارتند از: جدیت تهدید، اهداف و انگیزه‌های مناسب، آخرین راه‌حل، ابزار متناسب، توازن منافع و مضار توسل به زور. تمامی این معیارها به صورت آشکار ریشه در تئوری «جنگ عادلانه»^۱ دارند و هم‌زمان انعکاس دیگر باورها و سنت‌های فکری بشر است^(۳) و این موضوع مهم قابل تقدیر است که هدف این معیارها بازتاب ارزش‌های جهانی است نه ارزش‌های یک فرهنگ و یا مذهب خاص (Evans, 2008: 140). نکته دیگر این که وجود این معیارها قطعاً ماهیت مباحثات پیرامون مسئله مداخله نظامی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، احتمال دستیابی به اجماع را بالا می‌برد و همچنین میزان حمایت‌های جهانی از تصمیمات را افزایش خواهد داد و از طرف دیگر، آن‌گونه که در گزارش با آزادی بیشتر کوفی عنان اشاره شده است، موجب شفافیت در اقدامات شورای امنیت شده و کشورها نیز این تصمیمات را تصمیماتی قابل احترام تلقی خواهند کرد (Evans, 2008: 141-142).

ب) صلاحیت احراز، مجوز اقدام: توضیح داده شد که برای شروع مداخله، احراز معیارها و ضوابطی ضروری است؛ معیارهایی که در واقع آستانه مداخله نظامی را تعیین می‌کنند. اما با توجه به حساسیت این اقدام، به دنبال پاسخ به این پرسش مهم هستیم که صلاحیت تشخیص وجود معیارهای مداخله و به دنبال آن اقدام نظامی با چه نهادی است و آیا مشروعیت این صلاحیت را منشور ملل متحد تأیید می‌کند؟ ماده ۴۲ در فصل هفتم منشور، مستقیماً اقدام نظامی را پیش‌بینی کرده است. این ماده محور اصلی قواعد منشور در حوزه حل و فصل غیرمسلحانه است. این ماده که امکان استفاده از زور را به سازمان ملل متحد می‌دهد، اما هرگز به طور دقیق اجرا نشده است؛ زیرا متکی به سایر مواد فصل هفتم منشور است که متروک شده‌اند (مارک سورل، ۱۳۷۷: ۱۴۰-۱۱۷).

به هر حال مجموعه مقررات فصل هفتم به همراه مسئله دفاع مشروع در ماده ۵۱ و همین‌طور مقررات فصل هشتم در رابطه با قراردادهای منطقه‌ای مربوط به حفظ صلح، همه نشان از وجود یک مرجع صلاحیت‌دار برای مواجهه با تمام انواع تهدیدات علیه صلح دارد. با تمام تفاسیر فوق و با علم به معضلات پیش‌رو،

1. Just War

کمیسیون، مرجعی را بهتر، مناسب‌تر و با صلاحیتی بیشتر از شورای امنیت برای تنفیذ و رهبری مداخله نظامی پیدا نمی‌کند. در ادامه نیز کمیسیون نتیجه چنین استنباطی از نقش شورای امنیت را این می‌داند که هر طرحی برای اقدام به مداخله نظامی، باید به شورای امنیت ارائه شود و موافقت شورا در این زمینه کسب شود.

علاوه بر گزارش کمیسیون، در سال‌های بعد سایر اسنادی هم که به بررسی «مسئولیت حمایت» پرداختند، به ایجاد پیوند میان فصل هفتم منشور و این دکترین در مرحله اقدام نظامی تأکید داشتند و هیچ‌گونه اقدام یک‌جانبه از سوی دولت‌ها را مشروع قلمداد نکرده و آن را متوقف بر قطعنامه‌های شورای امنیت کرده‌اند. از جمله این اسناد می‌توان بند ۱۳۹ سند پیامد اجلاس سران و یا به گزارش هیئت عالی‌رتبه منتخب دبیرکل اشاره کرد. هیئت از ادبیاتی بهره‌گرفته است که نشان می‌دهد با وجاهت یافتن مداخله بشردوستانه یک‌جانبه موافقت ندارد؛ چه آن که از مداخله توسط شورای امنیت سخن می‌گوید و از آن به هنجاری نوظهور یاد می‌کند (قربان‌نیا، ۱۳۸۷: ۵۰۰).

ج) مشروعیت در برابر قانون: تفویض مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به شورای امنیت و عملکرد ناموفق شورا در پاسخ‌گویی به برخی از بحران‌های بشردوستانه، نتایج غیرقابل جبرانی به بار آورده است. حال سئوالی که مطرح می‌شود این است که هنگامی که شورای امنیت ناتوان از تصمیم‌گیری برای مقابله با فجایع بشری است و حقوق بشر یا بشردوستانه به شدت در خطر است و تمامی معیارها و ضوابط توجیه‌کننده مداخله نیز وجود دارد، اما همچنان شورای امنیت از صدور مجوز مداخله امتناع می‌کند و مجمع عمومی هم از اختیارات قانونی خود استفاده نمی‌کند، تکلیف چیست؟ به عبارت دیگر، هنگامی که مشروعیت مداخله امری انکارناپذیر است، اما رکنی که وظیفه قانونمند کردن آن را به عهده دارد به وظیفه خود عمل نکند، آیا این مشروعیت می‌تواند یک اقدام غیرقانونی را توجیه کند؟

این سؤال مناقشه‌برانگیز و بسیار مهم ریشه در مباحثات مربوط به جواز یا عدم جواز مداخله بشردوستانه طبق مقررات حقوق بین‌الملل دارد. آنچه بحث ما را متمایز می‌کند، در واقع تمایز میان مداخله بشردوستانه و «مسئولیت حمایت» است؛

لذا اگر تا پیش از این عنوان می‌شد که به نظر نمی‌رسد منشور ملل متحد و حقوق بین‌الملل موضوعه، حق مداخله بشردوستانه را اختصاصاً به عنوان استثنایی بر قاعده عدم توسل به زور پیش‌بینی نماید و عقیده اکثر علمای حقوق نیز در همین جهت ابراز شده بود و نظر دیوان نیز در قضیه تنگه کورفو یا تصمیم راجع به اختلافات نیکاراگوئه با ایالات متحده نیز چنین نظری را تأیید می‌کرد، امروز در رابطه با «مسئولیت حمایت» باید با افق دید وسیع‌تری به موضوع نگریست. نباید فراموش کنیم آنچه انگیزه تشکیل «کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت» بود، ایجاد راهکاری برای پاسخ به همین فجایعی است که جامعه جهانی ناتوان از مدیریت آنها بوده است.

شاید نتوان از منشور و یا حقوق بین‌الملل موضوعه مشروعیت مداخله را حتی در قالب دکترین «مسئولیت حمایت»، با تمام تمایزی که نسبت به مداخله بشردوستانه دارد، استنباط کرد. کما این که حتی در گزارش کمیسیون نیز همواره بر این مسئله تأکید شده است که مداخلات باید با مجوز شورای امنیت باشد. اما همین گزارش مداخله بشردوستانه ناتو در کوزوو را که بدون مجوز شورای امنیت صورت گرفت به عنوان مثالی از نقش سازنده سازمان‌های منطقه‌ای در زمان ناکارآمدی شورای امنیت بیان می‌کند و تنها وجه غیرمعمول آن از نظر کمیسیون، اقدام یک سازمان منطقه‌ای علیه یک کشور غیرعضو است (ICISS, 2001: 54). گزارش حتی در ادامه از راه فراری با عنوان «مجوز ضمنی پس از اقدام»^۸ صحبت می‌کند؛ اتفاقی که به نظر کمیسیون در آینده ممکن است به عنوان یک راه‌حل در قضایای مختلف به وقوع بپیوندد.

واکنش مثبت جامعه جهانی و حتی حمایت افراد سرشناسی همچون آقای کوفی عنان از مداخله ناتو (Anan, 1999(b): 49-50) و همچنین اظهارنظر «کمیسیون مستقل در رابطه با کوزوو»^(۸) که مداخله ناتو را در عین مخالفت با منشور مشروع قلمداد کرد (Kosovo Report, 2000 and Chinkin, 1999: 841-847)، امکان کنار زدن یک قاعده حقوق بین‌الملل در مقابل ضرورت مبرم حمایت از افراد غیرنظامی در خطر

1. Post Facto

را مطرح می‌سازد (ممتاز، ۱۳۷۹: ۱۰۳۵-۱۰۳۴). البته این نکته را نیز نباید فراموش کرد که اکثریت کشورهای در حال توسعه به شدت مخالف مداخله ناتو در کوزوو بودند. قوی‌ترین زمینه این مخالفت نیز تخطی از اصل عدم مداخله و توسل به زور بدون مجوز سازمان ملل بود. علی‌رغم وجود نمونه‌های متعددی از توسل به زور بدون موافقت صریح شورای امنیت،^(۹) نمی‌توان مدعی شد که قاعده‌ای در این راستا شکل گرفته باشد؛ اما می‌توان استثنائاً و در شرایط دقیقاً مشخص، امکان توسل به زور را مورد بررسی قرار داد (ممتاز، پیشین: ۱۰۳۸). اشاره کردیم که دکترین «مسئولیت حمایت» نیز هنوز شکل یک قاعده عرفی به خود نگرفته است. اما شاید بتوان به کمک این دکترین به سرعت شکل‌گیری یک قاعده عرفی در رابطه با جواز توسل به زور بدون مجوز شورای امنیت در موارد خاص افزود و آن شرایط خاصی که استثنائاً توسل به زور ممکن می‌شود را بدین نحو تعریف کرد:

زمانی که «مسئولیت حمایت» در بعد «پیش‌گیری» با شکست مواجه شده است؛ وقوع نسل‌کشی، جنایات جنگی، جنایت علیه بشریت و پاکسازی قومی محتمل است؛ دولت هدف نمی‌خواهد یا نمی‌تواند در اصلاح وضع موجود قدمی بردارد؛ جامعه جهانی گزینه‌ای جز مداخله نظامی پیش‌روی خود ندارد؛ پنج معیار مشروعیت مداخله که توجیه‌گر مداخله هستند محرز است و علی‌رغم تمام این شواهد، شورای امنیت از صدور مجوز مداخله امتناع می‌کند و مجمع عمومی نیز از اختیارات قانونی خود برای حل بحران استفاده نمی‌کند، مداخله نظامی توسط سایر دولت‌ها و یا سازمان‌های منطقه‌ای به صورت محدود و به شیوه تجویز شده در دکترین «مسئولیت حمایت» مجاز خواهد بود.

در واقع می‌توان گفت در چنین مواقعی مشروعیت اقدام مقدم بر قانونی بودن آن خواهد بود. این پیشنهاد قطعاً مخالفان زیادی دارد که به‌حق نگران سوءاستفاده‌های احتمالی سایر کشورها و سازمان‌های منطقه‌ای هستند. تمامی این نگرانی‌ها قابل درک است اما دو نکته مهم را نباید فراموش کرد؛ اول این که با پیروی دقیق از راه‌حل ارائه شده و اقدام در چهارچوب «مسئولیت حمایت»، امکان سوءاستفاده سایر کشورها یا سازمان‌ها به حداقل ممکن خواهد رسید. دوم این که زمان تجویز مداخله در این راه‌حل، موقعیتی است که عدم اقدام قطعاً عواقبی جبران

ناپذیر در پی خواهد داشت که اگر نتیجه آن فجیع‌تر از سوءاستفاده‌های احتمالی نباشد، مسلماً بهتر نخواهد بود.

نتیجه‌گیری

امروز، پس از گذشت یک دهه از طرح دکترین «مسئولیت حمایت» توسط «کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها» و پذیرش آن در سند پیامد اجلاس سران کشورها در سال ۲۰۰۵، دیگر جای هیچ تردیدی نیست که جامعه بین‌المللی وجود این دکترین را یک ضرورت تشخیص داده است؛ به این امید که با تبعیت از آن به تدریج کشورها «مسئولیت حمایت» را یک الزام حقوقی تلقی کنند، تا از طریق آن بتوان وقوع مجدد فجایع انسانی را به حداقل رساند. این دکترین به دنبال شکست پی‌درپی جامعه جهانی در پاسخ به جرائم گسترده‌ای است که منجر به کشته شدن میلیون‌ها انسان بی‌گناه می‌شود و سعی دارد با نگرشی جدید به موضوعات چالش‌برانگیزی چون مسئله حاکمیت، عدم مداخله و منع توسل به زور، ضمن احترام به تمامی این مفاهیم و حتی تأیید مجدد آنها، توجه جامعه جهانی را از کشورها به سمت قربانیان اصلی مخاصمات جلب کند. همچنین این دکترین با ارائه یک برنامه دقیق در سه بعد پیشگیری، واکنش و بازسازی و با تأکید بر اولویت برنامه‌های پیشگیری بر بعد مداخله، مسیری متفاوت از مداخله بشردوستانه در پیش گرفته است. لذا همان‌گونه که مورد بررسی قرار گرفت، اکنون می‌دانیم که ماهیت دکترین «مسئولیت حمایت» در چهارچوبی مشخص و دقیق به چه نحو قابل تعریف است. همچنین با کمک این دکترین راه‌حلی برای موارد ناکارآمدی شورای امنیت و تحدید مداخلات یکجانبه ارائه کردیم و شرایط خاصی که استثنائاً توسل به زور در این موارد ممکن می‌شود را توصیف کردیم؛ اما نهایتاً باید اشاره کنیم که این دکترین هنوز در ابتدای راه خود است و با توجه به حساسیت حوزه پیرامون آن، طبیعی است که در راه تکامل با چالش‌های زیادی روبرو شود. امروز «مسئولیت حمایت»، خود نیازمند حمایت جامعه جهانی است، تا بتواند فردا با گستراندن چتر حمایتی خود در تمامی نقاط دنیا، به خصوص مناطقی که آبستن وقوع بحران هستند، از تکرار مجدد فجایع جهانی جلوگیری کرده و یا حداقل از درد و رنج

ناشی از این فجایع کاسته و آن را متوقف کند. قطعاً حمایت از راهکارهایی همانند آنچه که ما به آن اشاره کردیم، کمک شایانی به این موضوع خواهد کرد.*



Archive of SID

یادداشت‌ها

۱. گزارش هیئت، با دنبال کردن رویکرد امنیت انسانی، موضوعات مختلفی را به هم پیوند زده است: از جمله: فقر، بیماری، تخریب محیط زیست، تروریسم، گسترش سلاح‌های با قدرت تخریب بالا و جرائم سازمان یافته فراملی.

۲. در بند ۱۳۸ سند اشاره می‌شود که: «هر دولتی مسئولیت دارد تا از افراد کشورش در برابر نسل کشی، جنایات جنگی، پاک‌سازی قومی و جنایت علیه بشریت محافظت کند. این مسئولیت مستلزم جلوگیری از ارتکاب این جرائم و انگیزه‌های ارتکابشان، از طریق ابزارهای مناسب و ضروری می‌باشد. ما (سران کشورها) این مسئولیت را می‌پذیریم و مطابق آن عمل می‌کنیم. جامعه بین‌المللی باید به نحو مقتضی، کشورها را برای انجام این مسئولیت ترغیب و کمک نماید؛ همچنین حمایت لازم را به عمل آورد تا سازمان ملل بتواند پیش از وقوع این فجایع نسبت به آن‌ها اعلام خطر کند.»

۳. در بند ۱۳۹ نیز، عنوان می‌شود: «همچنین جامعه جهانی، از جانب شورای امنیت مسئولیت دارد، تا راه کارهای دیپلماتیک، بشردوستانه و سایر طرق مسالمت آمیز را، بر طبق فصل ششم و هفتم منشور بکارگیرد، تا از نسل کشی، جنایات جنگی، پاک‌سازی قومی و جرائم علیه بشریت جلوگیری کند. در این زمینه هنگامی که طرق مسالمت آمیز ناکافی باشد و مقامات ملی هم آشکارا ناتوان از حمایت شهروندانشان در برابر نسل کشی، جنایات جنگی، پاک‌سازی قومی و جرائم علیه بشریت باشند ما آماده هستیم تا یک اقدام به موقع، قاطع و جمعی از طریق شورای امنیت و مطابق با فصل هفتم منشور و به صورت مورد به مورد و با همکاری سازمان‌های منطقه‌ای مرتبط انجام دهیم...».

۴. ایشان در ژانویه سال ۲۰۰۸، خطاب به اجلاس اتحادیه افریقا در شهر آدیس آبابا پایتخت کشور اتیوپی، عنوان می‌کند: «من خود را متعهد به حفظ حرکتی می‌دانم که شما سران کشورها در اجلاس جهانی در سال ۲۰۰۵، آغاز کرده‌اید و از هیچ تلاشی برای کاربردی کردن «مسئولیت حمایت» مضایقه نخواهم کرد» (cf Ban, 2008(a)). ایشان همچنین در طی سخنرانی مهم دیگری در برلین با عنوان: «حاکمیت مسئول: همکاری بین‌المللی برای جهانی متفاوت»، در جولای ۲۰۰۸، ابعاد تعهد خود نسبت به «مسئولیت حمایت» را روشن‌تر ساخت (Ban, 2008(b)).

5. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict: Final Report (New York, 1997).

۶. «هدف اصلی کمیسیون صلح‌سازی، عبارت است از گرد هم آوردن همه بازیگران مرتبط، برای نظم دادن به منابع و مشورت دادن و پیشنهاد استراتژی‌های هماهنگ برای بازسازی پس از جنگ و احیاء مجدد. کمیسیون باید توجه خود را بر بازسازی مجدد، تلاش برای نهادسازی در جهت بهبود اوضاع بعد از مخاصمه و حمایت از توسعه استراتژی‌های هماهنگ به منظور پی‌ریزی توسعه پایدار معطوف نماید. به علاوه این کمیسیون باید توصیه‌ها و اطلاعاتی را برای ارتقاء همکاری همه بازیگران مرتبط چه در داخل و یا خارج از سازمان ملل متحد فراهم کند، رویه‌های برتر را گسترش دهد، به تضمین منابع مالی قابل پیش‌بینی برای فعالیت‌های احیایی کمک کند و مدت زمان توجه جامعه بین‌المللی برای بازسازی پس از جنگ را افزایش دهد...» (World Summit Outcome, 2005: 25).

۷. برای بررسی بیشتر این معیارها ر.ک: ناصر قربان‌نیا، بررسی مداخله بشردوستانه از منظر اخلاق، نامه مفید، شماره ۳۷، سال نهم، (مرداد و شهریور ۱۳۸۲)، صص ۱۴۳-۱۴۲. همچنین ر.ک: Report of the (ICISS), 2001: 32-37

8. International Commission on Kosovo, Chaired by Richard Goldstone and Carl Tham.

۹. برای مثال می‌توان به این موارد اشاره کرد: عملیات نظامی هدایت شده توسط برخی دولت‌های اروپایی در کنگو (۱۹۶۲)، عملیات نظامی هند در پاکستان شرقی (۱۹۷۱)، عملیات نظامی ویتنام در کامبوج (۱۹۷۸) و عملیات نظامی تانزانیا در اوگاندا (۱۹۷۹).

منابع

الف - فارسی

- قربان نیا، ناصر. مرداد و شهریور ۱۳۸۲. «بررسی مداخله بشردوستانه از منظر اخلاق»، *نامه مفید*، شماره ۳۷، سال نهم.
- سورل، ژان - مارک. تابستان ۱۳۷۷. «سازمان ملل متحد و حل بحران‌های بین‌المللی»، ابراهیم بیگزاده، *نامه مفید*، شماره ۱۴.
- قربان نیا، ناصر. ۱۳۸۷. *حقوق بشر و حقوق بشردوستانه*، تهران، انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- ممتاز، جمشید. زمستان ۱۳۷۹. «مداخله بشردوستانه ناتو در کوزوو»، مرتضی مختاری امین، *سیاست خارجی*، سال چهاردهم، شماره ۴.

ب - انگلیسی

- Kofi, Annan. 2005. In Larger Freedom: Toward Development, Security and Human Rights for All, A/59/2005 (United Nations, 2005); available at: www.un.org/largerfreedom.
- Kofi, Annan. September 18, 1999. Two Concepts of Sovereignty, The Economist, 352, Available at: <http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/kaecon.html>.
- Ki-moon, Ban. January 31, 2008. Address to the Summit of the African Union, Addis Ababa; available at: www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=180.
- Ki-moon, Ban. July 2008. Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World; available at: www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=3297.
- Ki-moon, Ban. Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary General Ban Ki-moon to the 63th Session of General Assembly; available at: <http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20rtop.pdf>.



- Ki-moon, Ban. 2010. Early warning, Assessment and the Responsibility to Protect, UN General Assembly, available at: <http://www.responsibilitytoprotect.org/N1045020%281%29.pdf>.
- Bellamy, Alex J. Summer 2006. Whither the Responsibility to Protect? ***Ethics & International Affairs***, Volume 20.2.
- Evans, Gareth. 2008. The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All, Washington D.C, Brooking Institution Press.
- Gellately, Robert and Kiernan, Ben. 2003. ***The Specter of Genocide: Mass Murder in Historical Perspective***, Cambridge University Press.
- General Assembly Debate on the Responsibility to Protect. July 2009. available at: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/2493-general-assembly-debate-on-the-responsibility-to-protect-and-informal-interactive-dialogue>.
- United Nations. 2004. High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared responsibility available at: www.un.org/secureworld.
- International Coalition for the Responsibility to Protect, Summary of the Report of the Secretary General Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect; available at: <http://responsibilitytoprotect.org/Summary%20of%20SG%20report%20on%20EWA%2014%20July%202010%281%29.pdf>
- Oxford University Press for the Independent International Commission on Kosovo. 2000. ***Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned***. Oxford.
- M. Chinkin, Christine. October 1999. Kosovo: A Good or Bad War?, ***American Journal of International Law***, 93:4.
- Ottawa: International Development Research Centre. 2001. The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).
- Vanderbilt Journal of Transnational Law. March 2010. The Responsibility to Protect and the Decline of Sovereignty: FreeSpeech Protection under International Law, Volume 43, Number 2.
- The Report of the Panel on United Nations Peace Operation; available at: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/.
- UN General Assembly, October 24, 2005. World Summit Outcome 2005, Resolution A/RES/60/1; available at: www.un.org/summit2005/docu

ments.html.

Wheeler, Nicholas. October 6-7, 2005. A Victory for Common Humanity? The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit, paper presented at the conference on The UN at Sixty: Celebration or Wake? University of Toronto.

Archive of SID

