

کاربرد دکترین مسئولیت به حمایت، در حقوق بین‌الملل پاسخ به حوادث

موسی پاشابنیاد^۱، نسرین مصفا^۲*

چکیده

در حالی که در شرایط جنگی، امداد به آسیب‌دیدگان با استناد به مقررات الزام‌آور حقوق بشردوستانه اغلب به سهولت صورت می‌گیرد، مقررات مشابهی در شرایط حوادث طبیعی وجود ندارد و خلأ قانونی در این مورد، زمینه سوءاستفاده از اصول سنتی حاکمیت و عدم مداخله برای جلوگیری از امدادسانی بین‌المللی را فراهم می‌سازد. در این میان، حقوق بین‌الملل پاسخ به حوادث به‌عنوان رشته‌ای نوظهور از حقوق بین‌الملل عمومی، به‌دنبال رهیافتی بر مبنای ارائه کمک‌های بشردوستانه در چنان حوادثی است و دکترین مسئولیت به حمایت، زمینه مناسبی بدین منظور به‌نظر می‌رسد. از سوی دیگر، جامعه بین‌المللی در مورد قابلیت اعمال دکترین مسئولیت در وضعیت بروز حوادث طبیعی به اجماع نرسیده است و با این حال، نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که حتی در فرض امکان حصول اجماع جامعه بین‌المللی مبنی بر شمول این دکترین به حوادث طبیعی نیز، به‌خودی‌خود، تحول شایان توجه و اثربخشی در امدادسانی بین‌المللی به آسیب‌دیدگان از چنان حوادثی ایجاد نخواهد شد.

واژگان کلیدی

حوادث طبیعی، حقوق بشردوستانه، حقوق بشر، حقوق بین‌الملل پاسخ به حوادث، مسئولیت به حمایت.

۱. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.
Email: mpashabonyad@yahoo.com

۲. دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: Nmosaffa@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۲/۰۲، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۵/۰۴

مقدمه

امروزه در انواع فجایع انسانی، مانند مخاصمات مسلحانه بین‌المللی و داخلی و حوادث طبیعی یا صنعتی، ارائه کمک‌های بشردوستانه برای پاسخ به نیازهای گسترده انسانی رایج است. با وجود این، ارائه چنین کمک‌هایی در حوادث طبیعی و صنعتی، به‌آسانی ارائه کمک‌های بشردوستانه در شرایط جنگی نیست.

این مسئله از این دیدگاه ناشی می‌شود که اصولاً رویکرد حقوق بشری به موضوع، نباید مغایر با اصول حاکمیت و عدم مداخله باشد (A/63/10, 2008: para 228).

حاکمیت را می‌توان به معنای استقلال، صلاحیت و برابری قانونی دولت با دولت‌های دیگر، (Eric Adjei, 2005: 2) و همچنین، به حق دولت به اداره امور خود، بدون مداخله دولت‌های خارجی تعبیر کرد (Gabriella Venturini, 2012: 47). این اصل، در بند ۱ ماده ۲ منشور ملل متحد و همچنین، در اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل در مورد روابط دوستانه و همکاری میان دولت‌ها مطابق با منشور سازمان ملل متحد (قطعنامه مجمع عمومی ۲۶۲۵ (XXV) در سال ۱۹۷۰)، مورد تأکید قرار گرفته است (A/CN.4/629, 2010: paras. 66-67). دیوان بین‌المللی دادگستری هم، در قضیه کانال کورفو در سال ۱۹۴۹، تأکید داشته است که احترام به اصل حاکمیت دولت‌ها، بنیان اساسی روابط بین‌المللی است و متعاقباً، دیوان به روشنی اعلام کرد که اصل حاکمیت، بخشی از حقوق بین‌الملل عرفی است (A/CN.4/629, 2010: para 68).

اصل عدم مداخله نیز، در معنی ممنوعیت دخالت در اموری که ذاتاً از امور داخلی دولت‌ها به‌شمار می‌رود، به‌واقع کمک می‌کند که اطمینان حاصل شود که تساوی حاکمیت دولت‌ها، رعایت خواهد شد (A/CN.4/629, 2010: para. 71). در زمینه بروز حوادث طبیعی، اصل عدم مداخله مؤید این است که دولت آسیب‌دیده آزاد است که هر تدبیری که برای حمایت از افراد حادثه‌دیده در قلمرو خود مناسب می‌داند، اتخاذ کند. به‌علاوه، این نتیجه حاصل می‌شود که دولت‌های دیگر هم حق ندارند یکجانبه و بدون رضایت یا درخواست دولت آسیب‌دیده مبادرت به امدادسانی کنند، بلکه امدادسانی آنان باید در چارچوب همکاری با دولت آسیب‌دیده باشد (A/CN.4/629, 2010: para 74). اصل عدم مداخله به‌عنوان قاعده عرفی حقوق بین‌الملل عرفی، مورد پذیرش همگانی است و در اعلامیه‌ها^۱ و قطعنامه‌های متعدد و رویه قضایی

1 . Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty, A/RES/2131(XX) of 21 December 1965; Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States, A/RES/36/103 of 9 December 1981.

بین‌المللی^۱ نیز انعکاس یافته است (Gabriella Venturini, 2012: 48) و بر این اساس، هر گونه اقدام دولت در قلمرو حاکمیت دولت دیگر، عملی خطا محسوب می‌شود. (Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001: Article 20.) اصل، در ماده ۲، بند ۷ منشور ملل متحد نیز مورد تأکید قرار گرفته است.^۲ همچنین، در مقدمه اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل در مورد روابط دوستانه و همکاری میان دولت‌ها در تطابق با منشور ملل متحد^۳، دخالت در امور دولت‌های دیگر، ناقض صلح و امنیت بین‌المللی معرفی شده است.

از سوی دیگر، همان‌گونه که در قواعد «موهونک»^۴ نیز آمده است، اصل عدم مداخله همانند اصل حاکمیت، نباید مانعی بر سر راه کمک‌رسانی بشردوستانه ایجاد کند (A/CN.4/598, 1997: para 19). دیوان بین‌المللی دادگستری هم در قضیه اقدامات نظامی و شبه‌نظامی آمریکا علیه نیکاراگوئه اعلام کرد که صرف ارائه کمک‌های بشردوستانه به اشخاص نیازمند، دخالت غیرقانونی یا مصداق عنوان غیرقانونی دیگری بر خلاف حقوق بین‌الملل محسوب نمی‌شود، (Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, 1986: para. 242).

با این حال، اگرچه در زمینه اقدامات بشردوستانه در شرایط جنگی، حقوق بشردوستانه بین‌المللی^۵ براساس اصول بشری و بی‌طرفی و اغلب با استفاده از مقررات کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو و پروتکل‌های الحاقی سال‌های ۱۹۷۷ و ۲۰۰۵ و حقوق بین‌الملل عرفی، حاوی مقرراتی الزام‌آور برای حمایت از آسیب‌دیدگان از جنگ، در برابر متخاصمان است (Haider, 2013: 6). همان‌طور که در گزارش حوادث جهانی سال ۲۰۰۰ تأکید شده است، حداقل تا این سال، در شرایط بروز حوادث طبیعی، به‌رغم وجود چندین معاهده در قلمرو امدادسانی، هنوز چارچوب حقوقی مشخص و الزام‌آوری برای حمایت از آسیب‌دیدگان و کاهش آثار مخرب این

1. Case concerning the military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Judgment of 27 June 1986, ICJ Rep. 1986, paras 202–209.
2. 7. Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.
3. Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, preamble (General Assembly resolution 2625 (XXV), annex).
4. The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, adopted in 1995.
5. International humanitarian law (IHL).

قبیل حوادث، تبیین نشده و اقدامات بشردوستانه در حوزه امدادسانی به آسیب‌دیدگان از حوادث طبیعی، متناسب با پیشرفت‌های حقوق بین‌الملل در بسیاری از زمینه‌های دیگر و از جمله، حقوق بشردوستانه بین‌المللی در شرایط بروز مخاصمات مسلحانه نبوده است (World Disasters Report, 2000: 147).

بنابراین، هرچند براساس رأی دیوان در قضیه نیکاراگوئه، صرف ارائه کمک‌های بشردوستانه به اشخاص نیازمند (مانند رساندن کالاهای اساسی به صورت قطره‌ای با هواپیما یا هلی‌کوپتر) دخالت غیرقانونی محسوب نمی‌شود (Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, 1986: para. 242)، ارائه کمک‌های بشردوستانه خارجی به آسیب‌دیدگان از حوادث طبیعی از طریق به‌کارگیری یا استقرار نیروها و ملزومات مورد نیاز در کشور آسیب‌دیده، مستلزم این است که اولاً دولت آسیب‌دیده، برای ارائه چنین کمک‌هایی رضایت داشته باشد و ثانیاً دولت آسیب‌دیده، مصونیت‌ها و امتیازهای مورد نیاز امدادگران خارجی را برای آنها برقرار سازد. چنین امتیازها و مصونیت‌هایی، در مورد سازمان ملل متحد و آژانس‌های تخصصی آن و کارکنان آنها، مبتنی بر چارچوب حقوقی مناسبی است^۱، درحالی‌که چون در مورد کمک‌های فردی هر یک از دولت‌ها، قاعده فراگیری وجود ندارد، امدادسانی خارجی، باید در روابط میان دولت‌های ارائه‌کننده کمک‌های امدادی و پذیرای این قبیل کمک‌ها، مورد به مورد، موضوع مذاکره و توافق قرار گیرد (Amelia Telec, 2014: 271).

خلاً یک چارچوب کلی حقوقی در این مورد، طبعاً، زمینه سوءاستفاده دولتمردان را فراهم کرده، تا جایی که حمایت بشردوستانه جامعه بین‌المللی از آسیب‌دیدگان از حوادث طبیعی، همواره با مقاومت و مخالفت قدرت‌های حاکم، با استناد به اصول سنتی حاکمیت و عدم مداخله مواجه بوده و گاه نیز چنین مقاومت‌ها و مخالفت‌هایی، جامعه بین‌المللی را به خویشستن‌داری از عمل به این تکلیف که آرمان‌گرایان طرفدار حقوق بشر بر عهده آنها می‌دانند، مجاب کرده است؛ کما اینکه در سونامی سال ۲۰۰۴ اقیانوس هند و در قضیه توفان نارگیس در سال ۲۰۰۸، وجود این قبیل موانع قانونی، ارائه کمک‌های فوری و اثربخش به آسیب‌دیدگان را با چالش‌های جدی مواجه کرد.

در این شرایط، حقوق بین‌الملل پاسخ به حوادث^۲، موازی با حقوق بشردوستانه بین‌المللی و به‌عنوان رشته‌ای جدید از حقوق بین‌الملل عمومی، برای تبیین نظام حقوقی حمایت از آسیب‌دیدگان از حوادث طبیعی شکل گرفته است.

رشته جدید در واقع، مجموعه‌ای از معاهدات پراکنده و قطعنامه‌های غیرالزام‌آور و اصول

1. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, New York, 13 February 1946 & Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, New York, 21 November 1947.
2. International disaster response law (IDRL).

راهنماست و بدیهی است که با این وصف، چارچوب حقوقی ضعیف‌تری در مقایسه با حقوق بین‌المللی بشردوستانه ارائه می‌دهد (Haider, 2013: 6).

با این وضع، حقوق بین‌الملل پاسخ به حوادث، طبعاً به‌دنبال رهیافتی بر اصول و مبانی معاهداتی و عرفی ارائه کمک‌های بشردوستانه در جریان وقوع مخاصمات مسلحانه است و در این زمینه، دکترین «مسئولیت به حمایت» که برای دخالت‌های بشردوستانه در شرایط جنگی پیشنهاد شده است، زمینه مناسبی برای این قبیل اقدامات در شرایط بروز حوادث طبیعی به‌نظر می‌رسد.

با این حال، سؤالات مهمی در مورد موضوع امکان استناد به دکترین مسئولیت به حمایت در حوادث طبیعی قابل طرح است؛ از جمله اینکه، صرف‌نظر از دایره شمول آن، آیا این دکترین توانسته است به هدف اولیه طراحان آن که همانا خروج موارد نقض فاحش حقوق بنیادین بشری از سیطره شمول اصل عدم مداخله و اقناع جامعه بین‌المللی به اجازه دخالت‌های به اصطلاح بشردوستانه در خارج از چارچوب منشور ملل متحد و اختیارات شورای امنیت بوده است، نایل شود؟ و در فرض امکان گسترش دامنه شمول آن به حوادث طبیعی، آیا این دکترین می‌تواند تحول شایان توجه و اثربخشی در نظام امدادسانی بین‌المللی به آسیب‌دیدگان از چنان حوادثی ایجاد کند؟

برای یافتن پاسخ این دو پرسش، مناسب است که ابتدا حدود مسئولیت جامعه بین‌المللی به حمایت از آسیب‌دیدگان از حوادث طبیعی، براساس موازین کلی حقوق بشر تبیین، و سپس دکترین خاص مسئولیت به حمایت و دامنه شمول این دکترین، در پرتو رویه دولت‌ها تحلیل شود. بدین منظور، این مقاله، علاوه بر چکیده و مقدمه، در سه عنوان اصلی ساماندهی شده است؛ در گفتار اول، به نظریه کلی مسئولیت به حمایت، در موارد بروز حوادث طبیعی، براساس قواعد و آموزه‌های حقوق بشر می‌پردازیم و گفتار دوم به معرفی دکترین خاص مسئولیت به حمایت، و بیان توضیحاتی در مورد چگونگی طرح و پیدایش آن اختصاص دارد. در گفتار سوم نیز، طرح دکترین خاص مسئولیت به حمایت در حوادث طبیعی و به‌ویژه در قضیه جلوگیری دولت نظامی میانمار از دسترسی امدادگران بین‌المللی به آسیب‌دیدگان از توفان ۲۰۰۸، در سه بند، مشتمل بر دیدگاه موافقان و مخالفان این موضوع، ضمن ارائه توضیحاتی در مورد چگونگی حل قضیه میانمار، تحلیل خواهد شد و سرانجام، پاسخ پرسش‌های تحقیق، با نتیجه‌گیری از مباحث مطرح‌شده (برآمد) ارائه خواهد شد. در ضمن در این تحقیق، با تبعیت از روش آمریکایی، هر یک از گفتارها، با اعداد اصلی و هر یک از بندها، با اعداد فرعی مشخص می‌شوند.

نظریه کلی مسئولیت به حمایت، در موارد بروز حوادث طبیعی

حوادث طبیعی، هم به سبب آثار ویرانگری که به‌خودی‌خود به‌جای می‌گذارند و هم به‌دلیل

ایجاد زمینه وقوع جرایم مختلف علیه حقوق بشر، حائز اهمیت‌اند. همان‌گونه که گزارشگر ویژه سازمان ملل متحد در گزارش مقدماتی خود اشاره کرده است، حق زندگی، غذا، سلامت و خدمات پزشکی، تأمین آب و مسکن کافی، پوشاک، دسترسی به سیستم فاضلاب و حق به عدم تبعیض، نمونه‌هایی از حقوق مربوط در بلایای طبیعی‌اند، که ممکن است در معرض نقض قرار گیرند (A/CN.4/598, para 26). رهنمود عملیاتی کمیته دائمی بین‌آژانس^۱ هم، بر انواعی از حقوق بشر که معمولاً در حوادث طبیعی مورد تعرض قرار می‌گیرند، اشاره دارد که از جمله چنین مشکلاتی، می‌توان به دسترسی نابرابر و تبعیض در ارائه کمک‌های بشردوستانه، جابه‌جایی‌های اجباری، خشونت‌های مبتنی بر جنسیت، از دست دادن اسناد و مدارک، استخدام کودکان برای مبارزات خصمانه، بازگشت ناپایمان یا اسکان مجدد اجباری و تعرض به اموال و مالکیت اشاره کرد (IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, 2008) و در این بین، پایبندی به استانداردهای جهانی حقوق بشر، می‌تواند به تأمین نیازهای اساسی آسیب‌دیدگان از حوادث طبیعی، کمک کند (مصفا، ۱۳۸۷: ۱۹۶).

این در حالی است که حق مردم آسیب‌دیده بر بهره‌مندی از کمک‌های بشردوستانه بین‌المللی در صورت وقوع حوادث طبیعی و خودداری یا ناتوانی دولت از امدادسانی به آنها، امروزه به قاعده‌ای پذیرفته‌شده در حقوق بین‌الملل عرفی بدل شود (Tyra, 2007: 699) و دولت‌ها مکلف‌اند که اجازه ندهند تجاوزی به حقوق بشر در قلمرو آنها صورت گیرد. با این دیدگاه، طبیعی است که «دولت قانون‌مدار در راستای استقرار و حفظ صلح، باید با فقر، توسعه‌نیافتگی، بیماری‌های صعب یا لاعلاج، بلایای طبیعی، جنایات بین‌المللی ارتكابی در زمان جنگ یا صلح، تروریسم، جنایات سازمان‌یافته و اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی مبارزه کند (بیگزاده، ۱۳۸۷: ۱۶).

دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه کانال کورفو در سال ۱۹۴۹، تعهد بین‌المللی مبنی بر احترام به اصل بشریت را چه در زمان صلح و چه در زمان جنگ، مورد تأکید قرار داده (Tyra, 673-674: 2007) و حتی امروزه، مسئولیت بین‌المللی برای اعمال غیرقانونی دولت و از جمله در مورد نقض حقوق بنیادین بشری مردم، به‌طور مطلق تأیید شده است (A/RES/56/83, 2002: 1).

۱. کمیته دائمی بین‌آژانس (IASC) مکانیسم اصلی برای هماهنگی بین سازمان‌ها کمک‌های انسان‌دوستانه است. این انجمن منحصربه‌فرد، شامل شرکای کلیدی بشردوستانه سازمان ملل و غیر سازمان ملل متحد است. کمیته دائمی بین‌آژانس، در ژوئن ۱۹۹۲ در پاسخ به قطعنامه ۱۸۲/۴۶ مجمع عمومی سازمان ملل در تقویت کمک‌های انسان‌دوستانه تأسیس شد. برای مطالعه بیشتر در این مورد، ر.ک:

<http://interagencystandingcommittee.org/iasc/>

دیوان در پرونده اقدامات نظامی و شبه نظامی آمریکا در نیکاراگوئه، چنین قضاوت کرده است که به کارگیری نیروها در دولت آسیب دیده بدون ابتدای این اقدام بر حقوق بین الملل، به خودی خود مغایر با اصل عدم مداخله نیست و برای آنکه مداخله نامشروع شکل بگیرد، لازم است که مداخله، به عنف یا با دیکتاتوری و به عبارت دیگر، به روشی اجباری و سرکوب گرایانه که به سلب کنترل دولت منجر شود، صورت گرفته باشد و در نتیجه، هر نوع به کارگیری نیرو و تجهیزات در قلمرو کشور دیگر و بدون رضایت آن دولت، مداخله نامشروع محسوب نمی شود و در عین حال ضروری است که هر مورد، با توجه به شرایط خاص آن، جداگانه بررسی و تحلیل شود (Amelia Telec, 2014: 277).

با توجه به این ملاحظات، کمیسیون حقوق بین الملل، بر مبنای اسناد متعددی مانند قطعنامه شماره ۴۶/۱۸۲ مجمع عمومی سازمان ملل متحد، قطعنامه سال ۲۰۱۱ پذیرفته شده به وسیله نهضت صلیب سرخ و هلال احمر، اصول راهنمای IDRL و تعهداتی که دولت ها در قبال مردم خود بر اساس آموزه های حقوق بشر بین الملل دارند، در پیش نویس مواد در زمینه حمایت از افراد در برابر حوادث طبیعی، دولت آسیب دیده را مکلف به حصول اطمینان از حمایت از مردم آسیب دیده از طریق ارائه کمک های امدادی دانسته است (Amelia Telec, 2014: 283).

گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین الملل هم، در گزارش چهارم خود در موضوع حمایت از افراد در مواقع بروز حوادث طبیعی، بر این عقیده است که دولت آسیب دیده در عمل به مسئولیت خود در این مورد، از یک سو موظف به جست و جوی کمک های امدادی و از سوی دیگر، مکلف به خودداری از اعلام رضایت خودسرانه (بدون دلیل موجه) به کمک های خارجی است (A/CN.4/643, 2011: para 62)، زیرا همان گونه که گزارشگر ویژه در گزارش سوم تأکید داشته، حاکمیت دولت، مستلزم ایفای تعهدات آن دولت نیز است (A/CN.4/629, 2010: para 75).

از طرفی، درک حقوق بین الملل معاصر از حاکمیت، بیشتر از آنکه بر مبنای حاکمیت دولت باشد، در پی تبیین «حاکمیت مردم» است. این تغییر نگرش، در اثر پذیرش منشور ملل متحد و حق مردم به تعیین سرنوشت، صورت گرفته است (Tyra, 2007: 669).

برخی حتی پا را بسیار فراتر نهاده و ادعا کرده اند که اقتضای حاکمیت، مسئولیت اولیه دولت به حمایت از شهروندان است و وقتی دولت نمی تواند از عهده چنین مسئولیتی برآید و مردم را در معرض نقض جدی حقوق بشر قرار می دهد، به نظر می رسد که حاکمیت آن دولت، دیگر از «مشروعیت» برخوردار نیست (Elizabeth E. Ruddic, 1997: 462). این ادعا، با نظریه مداخله بشردوستانه توجیه می شود، که «هر گونه اقدامی علیه یک دولت مستقل را که به منظور رفع احتیاجات و درخواست های جهانی و حمایت از حقوق اساسی مردم آن کشور که ناشی از

گرسنگی و قحطی و بیماری و جنگ و کشتار دسته‌جمعی و اخراج و آوارگی گروهی آنان و موارد دیگر است، صورت می‌گیرد، شامل می‌گردد» (صلح‌چی، ۱۳۸۱: ۸۶).

دکترین خاص مسئولیت به حمایت، و چگونگی طرح و پیدایش آن

دکترین مسئولیت به حمایت، از مفهوم مسئولیت دولت که دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه کانال کورفو در سال ۱۹۴۹ آن را تأیید کرده،^۱ ریشه گرفته است (Tyra, 2007: 673). این نظریه، بیانگر آن است که حاکمیت دولت، متضمن مسئولیت است و مسئولیت اولیه برای حفاظت از مردم آن دولت، با خود آن دولت خواهد بود؛ در شرایطی که مردم کشور به‌طور جدی از جنگ داخلی و شورش و امثال آن رنج می‌برند و دولت نمی‌تواند یا مایل نیست که از این وضعیت جلوگیری کند، اصل عدم مداخله، به مسئولیت بین‌المللی برای حمایت از مردم آن کشور، تغییر رویکرد خواهد داد (The Responsibility to Protect, 2001: 17).

مسئولیت به حمایت، اولین بار در سال ۲۰۰۱، در گزارشی با همین عنوان، توسط «کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت»^۲ که به ابتکار دولت کانادا در سال ۲۰۰۰ و در پاسخ به درخواست کوفی عنان، دبیر کل وقت سازمان ملل در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ از جامعه جهانی مبنی بر بررسی لزوم مشروعیت مداخله نظامی بشردوستانه و نحوه آن (در پی مداخله نظامی ناتو در کوزوو در سال ۱۹۹۹ و بدون اخذ مجوز از شورای امنیت سازمان ملل متحد) تشکیل شده بود، با هدف توجیه «حق بر مداخلات بشردوستانه» مطرح شد. کوفی عنان با طرح این سؤال که «اگر دخالت بشردوستانه به واقع، تجاوزی غیرقابل قبول بر حاکمیت است، ما چگونه باید به نقض سیستماتیک حقوق بشر در رواندا و سربرنیتسا که از هر زاویه جامعه انسانی ما را تحت تأثیر قرار می‌دهد، پاسخ گوییم»، از جامعه بین‌المللی خواسته بود که برای یک بار و برای همیشه، در این مورد به اجماع برسد (The Responsibility to Protect, 2001: VII).

سپس در سال ۲۰۰۴، هیأت عالی‌رتبه منتخب دبیر کل در مورد تهدیدها، چالش‌ها و تغییر، در گزارشی که با عنوان «جهانی امن‌تر و مسئولیت مشترک»^۳ منتشر شد، شش موضوع مهم، شامل: ۱. تهدیدهای اقتصادی و اجتماعی، از جمله فقر، بیماری‌های عفونی و تخریب محیط زیست؛ ۲. جنگ میان دولت‌ها؛ ۳. درگیری‌های داخلی، از جمله جنگ‌های داخلی، نسل‌کشی و جنایات دیگر در مقیاس بزرگ؛ ۴. سلاح‌های هسته‌ای، رادیولوژی، شیمیایی و

1. The Corfu Channel Case, (U.K. v. Alb.), 1949 I.C.J. 4 (April 9).

2. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

3. A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, 2004.

بیولوژیکی؛ ۵. تروریسم؛ ۶. جرم و جنایت سازمان‌یافته فراملی را به‌عنوان مهم‌ترین تهدیدهای فراروی جامعه بین‌المللی معرفی کرده (A more secure world: Our shared responsibility, 2004: 23) و همزمان، وجود «هنجار نوظهور مسئولیت به حمایت» مبنی بر مسئولیت جمعی بین‌المللی قابل اعمال به‌وسیله شورای امنیت برای صدور اجازه دخالت نظامی را به‌عنوان آخرین راه چاره، در صورت وقوع ژنوساید و دیگر کشتارها در مقیاس بزرگ، پاک‌سازی قومی و نقض جدی حقوق بشر دوستانه که دولت حاکم، ناتوان یا بی‌میل به جلوگیری از آنهاست، تأیید کرد (A more secure world: Our shared responsibility, 2004: 66)؛ اما کوفی عنان دبیرکل سازمان ملل متحد در گزارشی که در بیست‌ویکم مارس ۲۰۰۵ با عنوان «در آزادی بزرگ‌تر: به‌سوی توسعه، امنیت و حقوق بشر برای همه»، منتشر کرد، «مسئولیت به حمایت» را به‌عنوان مبنای اقدام جمعی، فقط در برابر چهار جرم ژنوساید، پاک‌سازی قومی، جرایم جنگی و جرایم علیه بشریت مطرح کرد (A/59/2005, p. 59). به همین مناسبت، در شصتمین اجلاس جهانی سالانه سازمان ملل متحد نیز که در سال ۲۰۰۵ برگزار شد، ایده مسئولیت به حمایت، در برابر همین چهار جرم قوت گرفت (Jessica Lucia Frattoli, 2014: 187) و در نهایت، در ماده ۱۳۸ قطعنامه مجمع عمومی که به شماره ۶۰/۱ در ۲۴ اکتبر ۲۰۰۵ به‌عنوان سند پایانی اجلاس منتشر شده است، مسئولیت جامعه بین‌المللی به حمایت، در برابر این چهار جرم به رسمیت شناخته شد. (A/RES/60/1, 2005: 30)

با این حال، طرح دکترین مسئولیت به حمایت، نه در سند نهایی کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت (۲۰۰۱)، نه در گزارش سال ۲۰۰۴ هیأت عالی‌رتبه منتخب دبیرکل و نه در سند برآمد اجلاس جهانی سران (۲۰۰۵)، تغییری در نقش اصلی و محوری شورای امنیت در شناسایی و مقابله با تهدیدهای فراروی صلح و امنیت بین‌المللی ایجاد نکرده و بند ۱۳۸ سند برآمد اجلاس جهانی سران که به مسئولیت ثانویه جامعه بین‌المللی به حمایت در برابر ژنوساید، پاک‌سازی قومی، جنایات جنگی و جرایم علیه بشریت تأکید می‌کند، مانعی برای شورای امنیت در تشخیص سایر مصادیق تهدیدها علیه صلح و امنیت بین‌المللی به‌شمار نمی‌رود. فصل هفتم منشور ملل متحد، به شورای امنیت اجازه می‌دهد که در مورد وجود هر گونه تهدیدی علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز تصمیم بگیرد و اقدامات نظامی یا غیرنظامی برای اعاده صلح و امنیت بین‌المللی صورت دهد. حتی در گزارش سال ۲۰۰۱ کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت نیز به این نکته اشاره شده که هنوز زود است قضاوت شود اجماعی در مورد امکان توسل به دکترین «مسئولیت به حمایت» برای آنچه این کمیسیون به‌دنبال آن بوده (مداخلات بشردوستانه بدون مجوز شورای امنیت) حاصل شده و نقش اصلی

1. In larger freedom: towards development, security and human rights for all, 2005, Report of the Secretary-General (A/59/2005).

در این مورد، کماکان به عهده شورای امنیت است: *(The Responsibility to Protect, 2001)* (74-75)، به همین سبب، این کمیسیون به ارائه پیشنهادهایی به شورای امنیت به منظور امکان نیل به توافق اعضای آن، در پذیرش اصولی برای مداخلات بشردوستانه این شورا و خودداری از اعمال حق وتو در مواردی که موضوع حمایت از انسان مطرح است و نیز توصیه‌هایی به برخی دیگر از ارکان سازمان ملل متحد در این زمینه، بسنده کرده است *(The Responsibility to Protect, 2001: 74)*. بر مبنای چنین ملاحظاتی، در حالی که این کمیسیون به منظور بررسی مشروعیت مداخلات بشردوستانه در خارج از چارچوب شورای امنیت تشکیل یافته است، مطالعات نهایی و دستاوردهای آن، ضمن تأیید نقش نهایی این شورا در چنین مداخله‌هایی، به ارائه توصیه‌هایی به این شورا در تشخیص تهدیدهای علیه صلح و امنیت بین‌المللی، تغییر جهت داده است.

گزارش سال ۲۰۰۴ هیأت عالی‌رتبه منتخب دبیرکل، با عنوان «جهانی امن‌تر و مسؤلیت مشترک» نیز در همین زمینه، در عین حال که مجمع عمومی را از داشتن شور و نشاط لازم، و شورای امنیت را از قابلیت تمرکز مؤثر بر فوری‌ترین مسائل روز بی‌بهره می‌داند، رکن اخیر سازمان ملل متحد را در مقابله با تهدیدهای فراروی جامعه بین‌المللی، نیازمند اعمال نقشی فعال‌تر در آینده، با استفاده از مزایای همکاری با سازمان‌های منطقه‌ای و سازمان‌های فرعی آنها دانسته است *(A more secure world: Our shared responsibility, 2004: 77-78)*. حتی در این گزارش تأکید شده است که شورای امنیت از اختیارات کامل براساس فصل هفتم منشور ملل متحد برای مقابله با تهدیدهای فراروی دولت‌ها برخوردار است و با این وصف، این گزارش نه درصد معرفی جایگزینی برای شورای امنیت به عنوان منبع قدرت، بلکه به دنبال کمک به کارایی بهتر آن است. *(A more secure world: Our shared responsibility, 2004: 106)* علاوه بر آن، در گزارش سال ۲۰۰۴ هیأت عالی‌رتبه منتخب دبیرکل تأکید شده است که مقررات ذی‌ربط در منشور، برای مقابله با طیف گسترده تهدیدها علیه صلح و امنیت بین‌المللی کافی است *(A more secure world: Our shared responsibility, 2004: 21-22)*.

همچنین، در قطعنامه شماره ۶۰/۱ که در سال ۲۰۰۵ به عنوان برآمد کار اجلاس جهانی سران به‌وسیله مجمع عمومی سازمان ملل متحد پذیرفته شده است، به اهمیت حیاتی سیستم چندجانبه مؤثر، مطابق با مقررات بین‌المللی، به منظور رسیدگی بهتر و چندوجهی و برای مقابله با تهدیدهایی که جهان در راه نیل به صلح و امنیت بین‌المللی و توسعه و حقوق بشر با آن مواجه است، با نقش محوری سازمان ملل متحد و اجرای مؤثر تصمیمات و قطعنامه‌های آن، تأکید شده و کشورهای عضو، از توسل به زور و تهدید در روابط فی‌مابین، به هر شیوه مغایر با منشور، نهی شده‌اند *(A/RES/60/1, 2005: 2)*.

طرح دکترین خاص مسئولیت به حمایت، در حوادث طبیعی و به ویژه،

قضیه میانمار

حمایت از اشخاص، موضوع جدیدی در حقوق بین‌الملل نیست؛ ارتباط خاصی بین مفهوم حمایت از اشخاص آسیب‌دیده از حوادث و حقوق و تعهدات دولت‌ها وجود دارد، که در بردارندهٔ حمایت است و در حقوق بشردوستانهٔ بین‌المللی، حقوق بشر بین‌المللی، حقوق بین‌الملل پناهندگان و اشخاص آوارهٔ داخلی، منعکس شده است. چنین رژیم‌هایی، مبتنی بر فرض اساسی حمایت از افراد بشر، تحت هر گونه اوضاع و احوال، و تکمیل‌کنندهٔ اصول بشردوستانه‌اند (A/63/10, 2008: para 223). بر این اساس، استناد به دکترین مسئولیت به حمایت که بدواً در زمینهٔ جنگ بیان شده، بی‌مناسبت در موضوع حمایت از افراد آسیب‌دیده در حوادث نخواهد بود (A/61/10, 2006: 468).

با این نگرش، برخی بر این عقیده‌اند که مسئولیت به حمایت که در بند ۱۳۸ سند برآمد اجلاس جهانی سران در مورد ژنوساید، جرایم جنگی، پاکسازی قومی و جرایم علیه بشر مورد تأکید قرار گرفته است، شامل وضعیت بلایای طبیعی هم که در اثر غفلت و اهمال دولت‌ها به از دست دادن وسیع زندگی انسان منجر می‌شود، خواهد شد (Small, Michael, 2014: 194). این تفکر از آنجا ناشی می‌شود که ممکن است برخی دولت‌ها با وجود وقوع بلایای طبیعی و ناتوانی آن دولت از امدادسانی به مردم آسیب‌دیده، از ارائهٔ کمک‌های خارجی جلوگیری کنند. نمونهٔ بارز این فرض، اقدام دولت نظامی میانمار در جلوگیری از دسترسی امدادسازان بین‌المللی به مردم آسیب‌دیده از توفان عظیم نارگیس در مه ۲۰۰۸ است. دولت نظامی میانمار، همزمان با وقوع این توفان، درصدد برگزاری رفراندومی در مورد قانون اساسی جدید بود و حتی به هشدار سازمان هواشناسی هند در مورد وقوع این توفان، توجهی نکرده و به مردم نیز در مورد این توفان قریب‌الوقوع، اطلاع‌رسانی نکرده بود. در اثر این توفان، زمین‌های کشاورزی بارزش تخریب شد و نزدیک به ۱۵۰۰۰۰ نفر کشته و ناپدید شدند و حدود دو و نیم میلیون نفر به انحای دیگر، از این حادثه آسیب دیدند (Nathan Willis, 2012, 139). با این حال، دولت که خود، آشکارا از امدادسانی به‌موقع و مؤثر به آسیب‌دیدگان ناتوان شده بود، در صدور ویزا برای امدادگران بین‌المللی تعلل و خودداری کرد و این وضعیت، افراد بیشتری را در معرض صدمات جدی‌تر و مرگومیر قرار داد (Nathan Willis, 2012, 141). بدین‌سان، اصول سنتی حاکمیت و عدم مداخله، نقش خود را در ممانعت از ارائهٔ کمک‌های بشردوستانهٔ جامعهٔ بین‌المللی ایفا کردند و این وضعیت، سیاستمداران ارشد برخی از کشورها را به طرح دکترین مسئولیت به حمایت در وضعیت بروز حوادث طبیعی راغب کرد (Stuart k. Ford, 2010: 227). در پی گسترش روزافزون تعداد مرگومیر بازماندگان در اثر کمبود شدید آب، غذا، سرپناه،

بهداشت، امکانات درمانی و ...، شکست مذاکرات ارکان مختلف سازمان ملل متحد برای دسترسی نیروهای امداد رسان بین‌المللی به آسیب‌دیدگان توفان عظیم نارگیس و ممانعت جدی دولت نظامی میانمار در این خصوص، در تاریخ هفتم می، برنارد کوشنر^۱، وزیر امور خارجه فرانسه، پیشنهاد کرد که شورای امنیت سازمان ملل متحد، با استناد به دکترین مسئولیت به حمایت، نسبت به صدور مجوز برای تحویل ایمن کمک‌های خارجی به آسیب‌دیدگان حادثه، حتی در فرض عدم رضایت دولت برمه و میانمار، اقدام کند (Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect, 2008: 4). در ضمن، دولت فرانسه یک ناو جنگی حامل مواد غذایی برای مصیبت‌دیدگان این حادثه، به آب‌های ساحلی میانمار اعزام کرد. البته دولت میانمار، به این کشتی اجازه پهلو گرفتن در آب‌های این کشور را نداد و مضافاً سفیر میانمار در سازمان ملل، در جلسه مجمع عمومی سازمان ملل، بابت این اقدام، از فرانسه به این سازمان شکایت کرد (روزنامه سیاست روز، ۲۱ دی ۱۳۸۷، ص نخست).

۱. دیدگاه موافقان استناد به دکترین خاص مسئولیت به حمایت، در حوادث

طبیعی

در توجیه این دیدگاه گفته شده است که تفاوت معناداری بین کوتاهی در حمایت از مردم آسیب‌دیده از حوادث طبیعی، و کوتاهی در حمایت از افراد آسیب‌دیده از جرایم چهارگانه مورد تأیید در اجلاس ۲۰۰۵ سران وجود ندارد و علت و منشأ آسیبی که به مردم وارد شده است، در این مقوله بی‌ارتباط و بی‌تأثیر است؛ ضمن اینکه، خودداری از اقدامات ضروری برای حمایت و حفاظت از انسان در حوادث طبیعی، می‌تواند نتایج یکسانی با اقدامات عملی (مثبت) دولت در به خطر انداختن مردم و حمله به ایشان در شرایط جنگی داشته باشد و از این دیدگاه نیز، جامعه بین‌المللی براساس اصل ثابت و تغییرناپذیر بشریت، در حمایت از مردم آسیب‌دیده از حوادث طبیعی، مسئول است (Jarrod Wong, 2009: 219-220).

اکسورسی^۲ وزیر سابق امور خارجه کانادا، در مورد لزوم شمول دکترین مسئولیت به حمایت به حوادث طبیعی در مواردی که دولت از دسترسی مردم خود به کمک‌های بشردوستانه خودداری می‌کند و خود نیز مایل یا قادر به امداد رسانی به آنها نیست، استدلال می‌کند که «از

۱. برنارد کوشنر (Bernard Kouchner)، سیاستمدار، دیپلمات و پزشک فرانسوی و یکی از مؤسسان سازمان خیریه پزشکان بدون مرز است. ایشان یک پزشک متخصص است و در زمینه بیماری‌های داخلی، دانشنامه تحصیلات ویژه دارد. وی وزیر امور خارجه و اروپای فرانسه در دولت فرانسوا فیون بود. همچنین، از ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۳، و از ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲ وزیر بهداشت و فعالیت‌های بشردوستانه فرانسه بوده است (برنارد کوشنر/ <https://fa.wikipedia.org/wiki/کوشنر>).

2. Lloyd Axworthy.

نظر اخلاقی، بین بستن درب برای جلوگیری از نجات مردم از مرگ به وسیله کاردی بزرگ و سنگین، و بسته شدن درب برای جلوگیری از دسترسی به کمک‌های حیاتی در شرایط دیگر، تفاوتی وجود ندارد». اکسورسی عقیده داشت که اقدام دولت نظامی میانمار در خودداری از امدادسانی به آسیب‌دیدگان توفان نارگیس، به واقع، یک جرم علیه بشریت است و بر این اساس، دولت کانادا نیز همانند دولت فرانسه، معتقد بود که عناصر مسئولیت به حمایت، نه تنها می‌تواند که باید در میانمار اعمال شود (Lloyd Axworthy; Allan Rock, 2009: 56).

گردون براون^۱ نخست‌وزیر انگلستان هم، اقدام دولت نظامی میانمار را در جلوگیری از دسترسی امدادسازان خارجی به آسیب‌دیدگان از توفان نارگیس، مصداق غفلت آن دولت، و به مثابه رفتاری غیرانسانی با مردم مصیبت‌دیده دانسته است (Amelia Telec, 2014: 281).

آلبرایت وزیر سابق امور خارجه آمریکا هم، دولت برمه (میانمار) را در این مورد، متهم به جرم «غفلت» دانسته و از جامعه بین‌المللی خواسته است که در موارد اضطراری، از حاکمیت دولت به منظور جلوگیری از پاکسازی قومی، ژنوساید، دستگیری مجرمان جنایات جنگی، اعاده دموکراسی و امدادسانی در حوادث طبیعی، وقتی که دولت ملی قادر یا مایل به انجام آن نیست، صرف‌نظر کند (Nathan Willis, 2012, 151).

با اینکه مسئولیت به حمایت در بادی امر مغایر با حاکمیت دولت به نظر می‌رسد، گفته شده است که مسئولیت به حمایت، در واقع، خود از حاکمیت نشأت می‌گیرد؛ منشور ملل متحد در بند ۲ ماده ۲، دولت‌های عضو را در عین برخورداری از حاکمیت، متعهد به انجام با حسن نیت تعهدات خود مطابق با منشور دانسته و از سوی دیگر، در مواد مختلف، سازمان ملل متحد و اعضای آن را متعهد به رعایت حقوق بشر می‌داند. از جمله در ماده ۱۳، یکی از اهداف سازمان ملل متحد که به وسیله مجمع عمومی محقق می‌شود، کمک به تحقق حقوق بشر و آزادی‌های اساسی برای همه، بدون توجه به نژاد، جنس، زبان یا مذهب معرفی شده است و در ماده ۵۵، در راستای ایجاد زمینه‌های ثبات و رفاه که برای حفظ صلح و روابط دوستانه میان ملل ضروری است، ترویج احترام جهانی و رعایت حقوق بشر و آزادی‌های اساسی برای همگان بدون توجه به نژاد، جنس، زبان یا مذهب را به عهده این سازمان دانسته است. در نتیجه، مسئولیت برای محافظت از مردم خود در برابر قتل و دیگر آسیب‌های شدید، یکی از اساسی‌ترین و بنیادی‌ترین مسئولیت‌های دولت‌هاست و اگر دولتی نمی‌تواند یا مایل به محافظت از مردم خود نیست، این وظیفه به عهده جامعه بین‌المللی خواهد بود (The Responsibility to Protect, 2001: 69).

در مواجهه با اصل عدم مداخله نیز گفته شده است که این اصل، اگرچه مانع قانونی مهمی بر سر راه دخالت‌های بشردوستانه به‌شمار می‌رود، فصل هفتم منشور ملل متحد به شورای امنیت اجازه می‌دهد که در مورد وجود هر گونه تهدیدی علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز

1. Gordon Brown.

تصمیم بگیرد و اقدامات نظامی یا غیرنظامی برای اعاده صلح و امنیت بین‌المللی صورت دهد. پاسخ جامعه بین‌المللی به نقض و تهدیدها علیه صلح و امنیت بین‌المللی در سومالی (۱۹۹۳) و رواندا (۱۹۹۴) و سربرنیتسا، بوسنی و هرزگوین (۱۹۹۵)، هرچند اغلب نامنظم و ناقص بوده و حتی با شکست شایان توجه در نیل به اهداف سازمان ملل متحد مواجه بوده است، بررسی مبانی تصمیمات شورا در هر یک از این موارد، نشان می‌دهد که تفسیر شورای امنیت سازمان ملل متحد از مصادیق تهدید و نقض صلح و امنیت بین‌المللی، با گسترش و توسعه‌ای تدریجی همراه بوده است (Haider, Huma, 2013: 46).

۲. دیدگاه مخالفان استناد به دکترین خاص مسئولیت به حمایت، در حوادث

طبیعی

مخالفان بر این باورند که در حال حاضر و با اجماع کلی دولت‌های عضو سازمان ملل متحد، استناد به مسئولیت به حمایت، فقط در صورت وقوع یکی از چهار جرم مهم نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاکسازی قومی و جرایم علیه بشریت ممکن است (Small, Michael, 2014: 194) و در این میان، اصول سنتی حاکمیت و عدم مداخله، مهم‌ترین موانع حقوقی در نبود مقررات الزام‌آور برای حمایت جامعه بین‌المللی از آسیب‌دیدگان حوادث طبیعی به‌شمار می‌روند. اصل عدم مداخله از مسائل کلیدی حقوق بین‌الملل است و ماده (۷) ۲ منشور ملل متحد، به‌وضوح اشعار می‌دارد که: «هیچ چیزی در منشور حاضر، به ملل متحد اجازه دخالت در اموری که ذاتاً در صلاحیت داخلی دولت‌هاست را نمی‌دهد». نتیجه مهم اصول حاکمیت و عدم مداخله، الزام به کسب رضایت دولت آسیب‌دیده در استقرار نیرو و تجهیزات جهت ارائه کمک‌های امدادی است و این نکته در اسناد متعدد بین‌المللی مانند قطعنامه شماره ۴۶/۱۸۲ مجمع عمومی سازمان ملل متحد با عنوان «تقویت همکاری‌های اضطراری بشردوستانه ملل متحد» (۱۹۹۱) و دستورالعمل نهضت صلیب سرخ و هلال‌احمر (ICRC) و اصول راهنمای (IDRL) در مورد کمک به بازیابی اولیه، مورد تأکید قرار گرفته است (Amelia Telec, 2014: 278). در این شرایط، پذیرش چهار جرم مورد اشاره به‌عنوان جرایمی که موضوع مسئولیت به حمایت قرار می‌گیرند، با توجه به نوع و شرایط وقوع آنها، برای جامعه جهانی آسان‌تر از سایر فجایع است (Jason Edwards, 2012: 51).

با این نگاه، دولت‌های چین، آفریقای جنوبی و روسیه، مخالفت خود را با طرح پیشنهادی دولت فرانسه مبنی بر اعمال فشار به دولت میانمار برای دسترسی کامل امدادگران خارجی به آسیب‌دیدگان توفان نارگیس اعلام کردند (Louis Charbonneau, REUTERS, May 8, 2008). همچنین، نمایندگان کشورهای عضو آ.سه.آن در شورای امنیت (اندونزی و ویتنام)، با این

طرح پیشنهادی فرانسه مخالفت کرده و معتقد بودند که «مسئولیت به حمایت»، در حوادث طبیعی قابل اعمال نیست و استناد به آن در حوادث طبیعی، سبب گسترش احتمال دخالت‌های سرکوب‌گرانه در امور داخلی دولت‌ها خواهد شد (Alex J. Bellamy & Mark Beeson: 2010, 272). دیدگاه نمایندگان اندونزی و چین در سازمان ملل متحد، این بود که باید از سیاسی کردن آنچه در مورد میانمار و آسیب‌دیدگان از توفان نارگیس اتفاق افتاده است، و پرداختن به جهات سیاسی موضوع به‌جای مسائل فنی و تکنیکی در این مورد، خودداری کرد (Louis Charbonneau, REUTERS, May 8, 2008).

به‌علاوه، با وجود اعتقاد گردون براون^۱ نخست‌وزیر انگلستان مبنی بر انطباق رفتار غیرانسانی دولت میانمار با آسیب‌دیدگان از توفان نارگیس با عنوان «غفلت» (Amelia Telec, 2014: 281)، نماینده بریتانیا در سازمان ملل متحد، آقای ساورز هم، بر این نظر بود که دولت بریتانیا در مورد امکان استناد به «مسئولیت به حمایت در این موضوع»، تردید دارد و این مفهوم، با اعمالی مانند نسل‌کشی، جنایات جنگی و جنایت علیه بشر مرتبط است. همچنین، معاون نماینده دائم چین در سازمان ملل متحد با بیان اینکه «آنچه در میانمار اتفاق افتاده، یک حادثه طبیعی است و ربطی به شورای امنیت ندارد و با این حال ممکن است موضوع خوبی برای طرح در سایر نهادهای سازمان ملل متحد باشد»، چنین اظهار نظر کرد که چین با استفاده از حق وتو، مانع از پرداختن شورای امنیت به این موضوع خواهد شد. به‌علاوه، جان هولمز رئیس امور بشردوستانه سازمان ملل متحد بر این عقیده بود که رویکرد فرانسه در این مورد نمی‌تواند کمک‌کننده باشد و ممکن است از نظر برخی، زمینه‌ای برای رویارویی و درگیری تلقی شود (Louis Charbonneau, REUTERS, May 8, 2008).

دبیرکل سازمان ملل متحد نیز در سخنرانی سال ۲۰۰۸ در برلین، هشدار داده است که گسترش اصل مسئولیت به حمایت به سایر فجایع، مانند ایدز، تغییرات آب‌وهوایی و حوادث طبیعی، به تضعیف اجماع ۲۰۰۵ و به گسترش این مفهوم، فراتر از شناخت آن، یا در شرایط فقدان ابزار عملیاتی لازم در این مورد خواهد انجامید (Ban Ki-moon, 2008).

با همین دیدگاه، ادوارد لاک،^۲ مشاور ویژه دبیرکل هم، با استناد به سند برآمد اجلاس جهانی سال ۲۰۰۵، دامنه اعمال دکترین مسئولیت به حمایت را به چهار جرم عمده نسل‌کشی، جنایت علیه بشریت، جنایت جنگی و پاکسازی قومی محدود می‌داند (Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect, 2008: 8).

ادوارد لاک، ادعای وقوع جرم علیه بشر در قضیه جلوگیری دولت نظامی برمه و میانمار از دسترسی مردم آسیب‌دیده از توفان نارگیس به کمک‌های بشردوستانه را نیز مردود می‌داند،

1. Gordon Brown.
2. Edward Luck.

زیرا جرم علیه بشریت و امکان استناد به مسئولیت به حمایت، وقتی ظهور پیدا می‌کند که قتل یا نابودی، در اثر یک حمله گسترده یا سیستماتیک علیه مردم غیرنظامی اتفاق افتاده باشد (Edward C. Luck, 2008)؛ در حالی که موافقت دولت برمه با دسترسی به کمک‌های بشردوستانه جامعه بین‌المللی (هرچند محدود)، نشان از این دارد که این دولت، قصد و تعمدی به قتل یا نابودی مردم خود نداشته و با این وصف، موضوع، از شمول این عنوان خارج است (Responsibility to Protect – Engaging Civil Society, 9 May 2008) به‌علاوه در مذاکرات در مورد پیشنهاد برنارد کوشنر وزیر امور خارجه فرانسه مبنی بر استناد به دکترین مسئولیت به حمایت برای کمک به آسیب‌دیدگان از توفان نارگیس، چنین استدلال شد که تصمیم احتمالی جامعه بین‌المللی به دخالت نظامی در برمه، دولت این کشور را هراسان خواهد کرد و آن دولت را به مقاومت بیشتر در مقابل دسترسی امدادسازان بین‌المللی وادار خواهد ساخت؛ با این وصف، اوضاع برای جامعه بین‌المللی، دولت برمه و حتی آسیب‌دیدگان از توفان نارگیس، سخت‌تر و پیچیده‌تر خواهد شد (Responsibility to Protect – Engaging Civil Society, 9 May 2008) و حتی اگر جامعه بین‌المللی فقط مصمم به رساندن ملزومات اولیه زندگی از طریق هوا و به‌وسیله هلی‌کوپتر یا قایق هم باشد، ممکن است جنگی تمام‌عیار میان جامعه بین‌المللی و دولت نظامی برمه شعله‌ور شود که آثار آن، به‌خودی‌خود، بر مردم این کشور، مخرب‌تر و وخیم‌تر از وضعیت قبل از آن خواهد بود (Gareth Evans, 26 March 2009).

به هر حال، وجود اختلاف نظر دولت‌ها در موضوع، زمینه طرح موضوع در جلسه شصتم کمیسیون حقوق بین‌الملل (۵ می تا ۶ ژوئن و ۷ ژولای تا ۸ اگوست ۲۰۰۸) را هم فراهم کرد و در این نشست نیز، با توجه به دیدگاه‌هایی که به آن اشاره شد، در مقابل تعداد اقلیتی که معتقد بودند دلیل موجهی بر عدم امکان شمول مسئولیت به حمایت به وضعیت‌های مشتمل بر حوادث طبیعی، وجود ندارد، اکثریت غالب بر این عقیده بودند که این دکترین در وضعیت حوادث طبیعی اعمال نمی‌شود (A/63/10, 2008: 322).

این موضوع در ۲ نوامبر ۲۰۰۹، در کمیته ششم مجمع عمومی سازمان ملل متحد مطرح و در این کمیته نیز در مقابل کشورهای مثل لهستان، نظر غالب، از جمله شامل دولت‌های چین، جمهوری چک، غنا، جمهوری اسلامی ایران، ایرلند، فدراسیون روسیه، سریلانکا و تایلند بر این بود که دکترین مسئولیت به حمایت، در حوادث طبیعی قابل اعمال نیست (A/CN.4/629, 2010: para.7).

آقای دکتر جمشید ممتاز به نمایندگی از دولت جمهوری اسلامی ایران، در این کمیته بر این عقیده بودند که مفهوم مسئولیت به حمایت، محدود به ژنوساید، جرایم جنگی، پاکسازی قومی و جرایم علیه بشریت است و در وضعیت حوادث طبیعی اعمال نمی‌شود و اعلام رضایت

دولت آسیب‌دیده به امدادسانی بین‌المللی، براساس اصول حاکمیت و عدم مداخله، کماکان شرط اصلی است. ایشان معتقد بودند که دولت آسیب‌دیده در مقایسه با سازمان ملل متحد، وظیفه یکسانی در همکاری با سایر سازمان‌های بین‌المللی ندارد و این وظیفه محدود به منشور ملل متحد و حقوق بین‌الملل است (A/C.6/64/SR.22, para 82).

۳. چگونگی حل قضیه میانمار

با توجه به دیدگاه غالب مبنی بر عدم امکان استناد به دکترین مسئولیت به حمایت در قضیه میانمار و لزوم کسب رضایت دولت مذکور، جامعه بین‌المللی و به‌خصوص آ.سه.آن، تلاش‌های دیپلماتیک برای متقاعد کردن دولت نظامی میانمار به پذیرش امدادسانی بین‌المللی و استقرار نیروهای امدادی در این کشور را ادامه دادند. با این حال، این تلاش‌ها با گذشت بیش از ده روز از وقوع توفان، جز در مورد موافقت میانمار برای اعزام تیم امداد کوچکی که حامل کمک‌های امدادی ضروری مانند آب، غذا و بهداشت و مانند آن بود، نتیجه دیگری دربرداشت، به طوری که پس از گذشت شش روز از اعزام، این تیم گزارش داد که اوضاع بشردوستانه در کشور میانمار وخیم است و خطر مهمی در زمینه افزایش مرگ‌ومیر در نتیجه بیماری و سوءتغذیه در پیش است. به‌ناچار، در کنار مذاکرات دیپلماتیک مقامات آ.سه.آن. با دولت میانمار، برخی کشورهای جنوب شرق آسیا، اقدام به فشارهایی به این دولت، از جمله از طریق تعلیق روابط سیاسی کردند و حتی آقای حسن ویرایودا وزیر امور خارجه دولت اندونزی اظهار داشت که «در صورت رد دوباره تقاضای آ.سه.آن، این نهاد قادر به جلوگیری از اتخاذ تدابیر سرکوبگرانه شورای امنیت نخواهد بود». بدین ترتیب، دولت نظامی میانمار از مواضع سابق خود دست کشید و با گذشت قریب به بیست روز از وقوع توفان، به استقرار نیروهای امدادی آ.سه.آن. در این کشور برای کمک به آسیب‌دیدگان توفان نارگیس، رضایت داد (Alex J. Bellamy & Mark Beeson: 2010, 274).

متعاقباً در ۲۲ می ۲۰۰۸، بان کی مون دبیرکل سازمان ملل متحد، برای متقاعد کردن دولت نظامی برمه به پذیرش عملیات گسترده نجات توفان‌زدگان، وارد میانمار شد و هدف خود را از این سفر، تنها تلاش برای نجات جان مردم پس از توفان سهمگین نارگیس دانست (تابناک، ۲ خرداد ۱۳۸۷). با رایزنی بان کی مون با مقامات میانمار، زمینه دسترسی بیشتری برای امدادسانان بین‌المللی به مناطق و مردم آسیب‌دیده فراهم شد (Alex J. Bellamy & Mark Beeson: 2010: 274).

برآمد

طرح دکترین مسئولیت به حمایت، توفیقی در جلب حمایت جامعه بین‌المللی از جواز مداخله دولت‌ها خارج از چارچوب منشور ملل متحد نیافته است و بند ۱۳۸ سند برآمد اجلاس جهانی سران نیز که به مسئولیت ثانویه جامعه بین‌المللی به حمایت در برابر ژنوساید، پاکسازی قومی، جنایات جنگی و جرایم علیه بشر تأکید می‌کند، تغییری در نقش اصلی و محوری شورای امنیت در شناسایی و مقابله با تهدیدهای فراروی صلح و امنیت بین‌المللی ایجاد نکرده است؛ همان‌گونه که آقای حسن ویرایودا وزیر امور خارجه دولت اندونزی هم در آخرین اظهارهای خود به دولت نظامی میانمار یادآوری کرده، اختیارات شورای امنیت در تشخیص همه مصادیق تهدیدها علیه صلح و امنیت بین‌المللی، کماکان پابرجاست. بند ۱۳۸ سند برآمد اجلاس جهانی سران، در عین حال نشان از آن دارد که نمایندگان کشورهای شرکت‌کننده، بی‌آنکه از اهمیت سایر تهدیدها علیه صلح و امنیت بین‌المللی مانند فقر و تهدیدهای زیست‌محیطی و غیره کاسته باشند یا جامعه بین‌المللی را فارغ از مسئولیت به حمایت از مردم آسیب‌دیده در برابر چنین تهدیدهایی بدانند یا حتی از اختیارات شورای امنیت در تشخیص مصادیق نقض و تهدید نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی کم کرده یا به اختیارات این شورا علاوه‌بر آنچه به‌موجب منشور ملل متحد دارا بوده بیفزایند، ژنوساید، جرایم جنگی، پاکسازی قومی و جرایم علیه بشر را به‌عنوان چهار تهدید شاخص فراروی جامعه بین‌المللی معرفی کرده و ضمن اعلام مسئولیت ابتدایی دولت‌ها در حمایت از مردمی که هدف چنین تهدیدهایی قرار گرفته‌اند، جامعه بین‌المللی را نیز به پیشگیری از وقوع چنین جرایمی و حمایت از سازمان ملل متحد در ایجاد قابلیت هشدار زودهنگام در این موارد، فرا می‌خوانند.

با این وصف به‌نظر می‌رسد فرض امکان حصول اجماع جامعه بین‌المللی مبنی بر شمول این دکترین به حوادث طبیعی، به‌خودی‌خود، تحول شایان توجه و اثربخشی در نظام امدادسانی بین‌المللی به آسیب‌دیدگان از چنان حوادثی نیز ایجاد نخواهد کرد.

از سوی دیگر، با توجه به اینکه تفسیر شورای امنیت سازمان ملل متحد از مصادیق تهدید و نقض صلح و امنیت بین‌المللی، در طول دهه‌های گذشته، با گسترش و توسعه تدریجی همراه بوده است، دور از انتظار نیست که این شورا با استفاده از اختیارات فصل هفتم منشور، کوتاهی دولت آسیب‌دیده در امدادسانی به آسیب‌دیدگان را، زمینه مهاجرت‌های گسترده به‌عنوان تهدیدی علیه صلح و امنیت بدانند یا حتی آن‌گونه که در مورد سومالی طی قطعنامه شماره ۷۹۴ (۱۹۹۲) و در مورد رواندا با صدور قطعنامه شماره ۹۲۹ (۱۹۹۴) نشان داد، نقض حقوق بنیادین بشری توسط دولت حاکم در جریان وقوع حوادث طبیعی را به ذات خود، با نگاه به

«مسئولیت دیرینه جامعه بین‌المللی به حمایت» از مردم، از مصادیق چنان تهدیدهایی تشخیص و تصمیماتی را بر مبنای فصل هفتم منشور اتخاذ کند.

منابع

الف) فارسی

۱. بیگزاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، «در تکاپوی صلح پایدار»، مجله‌الهیات و حقوق، ش ۲۸.
۲. صلح‌چی، محمدعلی (۱۳۸۱)، «مداخله بشردوستانه در حقوق بین‌الملل»، مجموعه مقالات اولین همایش بین‌المللی بررسی مسائل حقوق بین‌المللی بشر، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.
۳. مصفا، نسرین (۱۳۷۸)، «حقوق و توسعه»، نشریه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران)، ش ۴۵.
۴. روزنامه سیاست روز، ۲۱ دی ۱۳۸۷، صفحه نخست.
۵. تابناک، ۲ خرداد ۱۳۸۷، کد خبر: ۱۱۱۴۹، قابل دسترسی در:
<http://www.tabnak.ir/fa/news/11149/>.

ب) انگلیسی

Books and articles

6. Adjei, Eric; "The legality of Humanitarian Intervention", *University of Georgia School of Law* (2005). *LLM Theses and Essays*; available at: http://digitalcommons.law.uga.edu/stu_llm/2.
7. Alex J. Bellamy & Mark Beeson (2010): *The Responsibility to Protect in Southeast Asia: Can ASEAN Reconcile Humanitarianism and Sovereignty?*, *Asian Security*, 6:3, 262-279.
8. Ban Ki-moon (2008), *Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World*, Speech of the UN Secretary-General, Berlin, July 15, 2008, available at: <http://www.un.org/press/en/2008/sgsm11701.doc.htm>
9. *Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect* (2008) Asia-Pacific centre for the Responsibility to protect, Myanmar/Burma briefing no. 2.
10. Edward C. Luck (17 June 2008), Testimony before Subcommittee on International Development, Foreign Assistance, Economic Affairs and International Environmental Protection, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate.
11. Elizabeth E. Ruddick (1997), *The Continuing Constraint of Sovereignty: International Law, International Protection, and the Internally Displaced*, 77 B.U. L. REV. 429.

12. Gareth Evans (26 March 2009), *The Responsibility to Protect in Environmental Emergencies*, Presentation by President, International Crisis Group, to American Society of International Law (ASIL) 103rd Annual Meeting, Washington DC, available at:
<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2009/the-responsibility-to-protect-in-environmental-emergencies.aspx>.
13. Haider, Huma (2013), *International legal frameworks for humanitarian action: Topic guide*, Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
14. Jarrod Wong (2009), *Reconstructing the Responsibility To Protect in the Wake of Cyclones and Separatism*, Tulane Law Review, Vol. 84.
15. Jason Edwards (2012), *Redefining Sovereignty: An Analysis of U.N. Secretary General Ban Ki Moon's Rhetoric on the Responsibility to Protect Doctrin, Peace and Conflict Studies*, Vol. 19: No. 1, Article 2.
16. Lloyd Axworthy; Allan Rock (2009), *R2P: A New and Unfinished Agenda, Global Responsibility to Protect*, Martinus Nijhoff publishers.
17. Louis Charbonneau, REUTERS, Article/Thu May 8, 2008.
18. Lucia Frattoni, Jessica (2014), *A State's Duty to Prepare, Warn, and Mitigate Natural Disaster Damages*, Boston College International and Comparative Law Review, Volume 37, Issue 1, Article 7, 172-208.
19. Nathan Willis (2012), *Natural disaster, national sovereignty and state negligence: an international law analysis of the denial of emergency relief after cyclone Nargis in Myanmar (Burma)*, University of Tasmania Law Review, vol. 31, no. 2.
20. Small, Michael (2014), *An Analysis of the Responsibility to Protect Program in Light of the Conflict in Syria*, Washington University Global Studies Law Review, Volume 13, Issue 1.
21. Stuart k. Ford (2010), *Is the Failure to Respond Appropriately to a Natural Disaster a Crime Against Humanity? The Responsibility to Protect and Individual Criminal Responsibility in the Aftermath of Cyclone Nargis*, Denver Journal of International Law and Policy, Vol. 38, 226-276.
22. Telec, Amelia, *Challenges to State Sovereignty in the Provision of International Natural Disaster Relief*, in :David D. Caron and etc., *The International law of Disaster Relief*, 2014, Cambridge: University Press.
23. Tyra Ruth Saechao, (2007), *Natural Disasters and the Responsibility to Protect: From Chaos to Clarity*, Brooklyn Journal of International Law, Volume 32, Issue 2, 662-707.
24. Venturini, Gabriella; *International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law*, International Disaster Response Law, Hague, the Netherlands: T.M.C. Asser Press; Berlin: Springer, c2012.

Documents

25. *A more secure world: Our shared responsibility*, (2004), Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations.

26. A/59/2005 (Report of the Secretary-General: in larger freedom - towards development, security and human rights for all).
27. A/61/10, Report of the International Law Commission, Fifty-eighth session (1 May-9 June and 3 July-11 August 2006).
28. A/63/10 (2008), Report of the International Law Commission, Sixtieth session (5 May-6 June and 7 July-8 August 2008).
29. A/C.6/64/SR.22 (Sixth Committee, Summary record of the 22nd meeting, Held at Headquarters, New York, on Monday, 2 November 2009).
30. A/CN.4/598 (Preliminary report on the protection of persons in the event of disasters, International Law Commission, Sixtieth session, Geneva, 5 May-6 June and 7 July-8 August 2008).
31. A/CN.4/629 (Third report on the protection of persons in the event of disasters, International Law Commission, Sixty-second session, Geneva, 3 May-4 June and 5 July-6 August 2010).
32. A/CN.4/643 (Fourth report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina (Special Rapporteur), International Law Commission, Sixty-third session, Geneva, 26 April-3 June and 4 July-12 August 2011).
33. A/RES/56/83 (Responsibility of States for internationally wrongful acts, Resolution adopted by the General Assembly, 2002).
34. A/RES/60/1 (Resolution adopted by the General Assembly, Sixtieth session, Agenda items 46 and 120, 2005).
35. Case concerning the military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Judgment of 27 June 1986, ICJ Rep. 1986.
36. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001), ILC Yearbook 2001.
37. IASC operational guidelines on the protection of persons in Situations of Natural Disasters, Published by: The Brookings – Bern Project on Internal Displacement, January 2011.
38. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, 2005, Report of the Secretary-General (A/59/2005).
39. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986.
40. Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster, Published by: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Pilot version (March 2008).
41. *Report of the International Law Commission*, Fifty-eighth session (1 May-9 June and 3 July-11 August 2006), A/61/10.
42. *Responsibility to Protect – Engaging Civil Society*, (9 May 2008), R2PCS Message on R2P and Burma/Myanmar, available at: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/128-the-crisis-in->

burma/1652-9-may-2008-r2pcs-message-on-r2p-and-burmamyanmar.

43. *The Responsibility to Protect* (2001), Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001, Published by the International Development Research Centre.
44. *World Disasters Report* (2000), International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

Archive of SID