

حسین نوروزی*

احمد جوانشیری**

شورای امنیت و

تحول مداخلات بشر دوستانه پس از جنگ سرد***

چکیده:

در حقوق بین‌الملل سنتی مداخلات بشردوستانه تحت تأثیر امکان توسل به زور از سوی دولت‌ها بود. از اوایل قرن بیستم توسل به زور ممنوع شد و اصل عدم توسل به زور به یک اصل بنیادین در روابط بین‌الملل تبدیل شد. در دوره جنگ سرد حتی کمتر دولتی با توسل به اهداف بشردوستانه مداخله خود را در سایر دولت‌ها توجیه می‌کرد. با پایان عصر جنگ سرد و تغییر ماهوی نظم و نظام بین‌المللی و وقوع بحران‌های مختلف اقدامات نوینی در قالب مداخلات بشردوستانه صورت گرفته است. رویه‌های جدید در امور بین‌المللی در حال شکل‌گیری است که مسیر سیاست بین‌المللی، حقوق بین‌الملل و سیاست‌گذاری‌های ملی را وارد فرآیند جدیدی کرده است. این مقاله درصدد است تا با تأمل در تحولات نظام بین‌المللی پس از پایان جنگ سرد، تغییر نگرش و عملکرد شورای امنیت سازمان ملل متحد نسبت به مسائل صلح و امنیت بین‌المللی، ماهیت بحران‌های مختلف در اقصی نقاط جهان و کارکرد برخی نهادهای منطقه‌ای راجع به مسائل حقوق بشردوستانه را بررسی نماید.

واژگان کلیدی:

شورای امنیت، مداخلات بشردوستانه، نظام بین‌المللی، منشور ملل متحد، بحران‌های بین‌المللی، ترتیبات منطقه‌ای.

* دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه تهران.

** دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه تهران.

*** این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان «تحول سازوکارهای نظارتی شورای امنیت در مداخلات بشردوستانه پس از جنگ سرد» می‌باشد که در سال‌های ۸۱-۱۳۸۰ در مرکز مطالعات عالی بین‌المللی اجرا شده است. نویسندگان این مقاله از راهنمایی و همکاری آقای دکتر کامران طارمی سپاسگزاری می‌کنند.

مقدمه

با تصویب منشور ملل متحد و مسجل شدن اصل منع توسل به زور به عنوان یکی از قواعد آمره حقوق بین الملل و یکی از بنیادی ترین اصول حقوقی ناظر بر روابط بین الملل، عدم مداخله، احترام به حاکمیت و برابری دولت ها به عنوان ارکان حقوقی نظم بین المللی به رسمیت شناخته شدند. در این شرایط با ممنوع شدن هر گونه مداخله نظامی، دولت ها حتی به ندرت در مواقع دخالت نظامی به مداخله بشر دوستانه متوسل می شوند.

با شروع دهه ۱۹۹۰ شاهد شکل گیری نوع جدیدی از مداخلات بشر دوستانه با مجوز شورای امنیت بوده ایم. این شورا طی این سال هادر واکنش به نقض های فاحش حقوق بشر در کشورهای نظیر عراق، سومالی و یوگسلاوی سابق اجازه دخالت نظامی بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد را صادر کرد. شورای امنیت وضعیت های حاصله از شرایط داخلی این کشورها از جمله هجوم آوارگان به مرزهای بین المللی و یا تهدید شدن جان انسان ها بر اثر جنگ های داخلی را تهدیدی نسبت به صلح و امنیت بین المللی تلقی می نمود.

با عنایت به این که اشکال مداخلات بشر دوستانه در سال های اخیر به طور اساسی در تمایز با انواع قبلی آن در حقوق بین المللی سنتی بوده اند لذا برای درک بهتر این پدیده با توجه به سوال های ذیل به مطالعه این مهم می پردازیم:

- مداخلات بشر دوستانه تا پیش از منشور ملل متحد و پس از تصویب آن تا پایان جنگ سرد چه ویژگی هایی داشته اند؟

- چه عواملی به ظهور رویکرد جدید به مداخلات بشر دوستانه در طی دهه گذشته منجر شده اند؟

- مداخلات بشر دوستانه جدید چه ویژگی هایی داشته و چه ارتباطی با اصل منع توسل به زور دارند؟

با توجه به پرسش های فوق، مقاله حاضر در سه قسمت سامان می یابد.

در قسمت اول ضمن بررسی ویژگی های مداخلات بشر دوستانه در حقوق بین الملل سنتی، وضعیت این گونه مداخلات را پس از تصویب منشور ملل متحد تا پایان جنگ سرد یعنی

دوره‌ای که اصل منع توسل به زور به عنوان اصل نظم دهنده روابط بین‌المللی در آمد مورد مطالعه قرار خواهیم داد. در قسمت دوم، همراه با مرور تحولات سیاسی - بین‌المللی ناشی از پایان جنگ سرد، به بررسی تحول نقش و جایگاه شورای امنیت در سال‌های اخیر خواهیم پرداخت که زمینه اقدام مؤثر از جانب شورای امنیت در مورد مسائل صلح و امنیت بین‌المللی را فراهم ساخت. در قسمت پایانی علاوه بر مرور مداخلات بشر دوستانه جدید (عراق، سومالی، یوگسلاوی سابق)، به موج جدیدی از این اقدامات تحت نظارت شورای امنیت و طرز رویکرد آن به ساماندهی نظم و امنیت بین‌المللی که در مورد بحران کوزوو متجلی شد می‌پردازیم.

- مداخله بشر دوستانه در حقوق بین‌الملل سنتی

دایرةالمعارف حقوق بین‌الملل مداخله بشر دوستانه را بدین گونه تعریف می‌کند: «استفاده از زور توسط یک دولت علیه دولت دیگری به منظور حمایت از جان و آزادی اتباع دولت دیگر که یا نمی‌توانند و یا نمی‌خواهند رأساً کاری انجام دهند.» (Encyclopedia of P.I.L. 1990, p. 211) در این چارچوب دو موضوع به چشم می‌خورد که در آن دولت یا گروهی از دولت‌ها می‌توانستند برای پایان دادن به نقض‌های فاحش و شدید حقوق بشر در سرزمین یک دولت دیگر دخالت کنند. یک دولت قادر بود با استفاده از نیروهای نظامی برای حمایت از زندگی و اموال شهروندان خود در سرزمین‌های دولت دیگر وارد عمل شود. علاوه بر این یک دولت یا گروهی از دولت‌ها مجاز بودند تا در قبال وضعیت و نحوه رفتار دولت‌های دیگر با اتباعشان که خلاف استانداردها و موازین بین‌المللی در زمینه حقوق بشر بود، دخالت نمایند. (Lewy, 1993, p. 625)

بنابراین رویه مداخله بشر دوستانه با هدف حمایت از اتباع خود در خارج یا حمایت از اتباع سایر دول در حقوق بین‌الملل سنتی وجود داشته است. یعنی دولت‌ها می‌توانستند به بهانه نقض حقوق اتباع خود یا اتباع دول ثالث مبادرت به انجام دخالت نظامی در جهت رفع نقض حقوق بشر نمایند. اما در این امر که انگیزه اصلی دول مداخله‌کننده صرفاً حمایت از حقوق افراد بوده است، جای تردید و تأمل است.

به عنوان مثال، استول، مداخله قدرت‌های مسیحی اروپایی علیه یک کشور مسلمان

(عثمانی) در قرن نوزدهم را به منظور حمایت از گروه‌های مسیحی در برابر یک کشور مسلمان می‌داند که به‌زعم وی در ارزش و توصیف آنها به عنوان مداخله بشردوستانه شک و تردید بسیار وجود دارد. (Stowell, 1921, pp. 126-127)

از طرف دیگر، براونلی با اشاره به دخالت‌های نظامی آمریکا به بهانه حمایت از اتباع خود بین سال‌های ۱۹۲۷-۱۸۱۳ ویژگی اساسی آن مداخلات را در راستای سیاست ملی آن کشور بررسی می‌کند. به عنوان مثال دخالت آمریکا در هائیتی و اشغال آن کشور در سال ۱۹۱۵ تأکیدی بر تحت‌الحمایه بودن و محدودیت دائم حاکمیت آن بود و آشکار است که حمایت از زندگی و اموال خارجی‌ان دلیل اصلی این اشغال نبود. (Brownlie, 1963, pp. 289-290) هدف برخی از دولت‌ها نه حمایت از اتباع به خاطر خطر فوری، بلکه ایجاد تضمین‌های امنیتی برای آینده نیز بوده است و حتی در مواردی حکومت دولت مورد مداخله را سرنگون کرده و حکومت دیگری را بر سرکار آورده‌اند تا به سیاست ملی دولت مداخله‌کننده گردن نهد. کما اینکه دولت‌های بریتانیا، فرانسه و اسپانیا به موجب معاهده ۳۱ اکتبر ۱۸۶۱ لندن بدین منظور در مکزیک مداخله کردند. (کرمی، ۱۳۷۵، صص ۵۴-۵۳)

- تکوین اصل منع توسل به زور

ملاحظات بشردوستانه در حقوق بین‌الملل سنتی عموماً تحت تأثیر این مسئله بود که توسل به زور به عنوان ابزار سیاست ملی، امری مشروع شناخته شده بود. هر دولتی برای دستیابی به اهداف و منافع ملی خود می‌توانست به جنگ مبادرت ورزد، اما با آغاز قرن بیستم شاهد روند تدریجی منع توسل به زور هستیم.

آغاز حرکت برای ممنوع ساختن جنگ با تدوین و تصویب میثاق جامعه ملل آغاز شد. در میثاق جامعه ملل جنگ به طور مطلق منع نشده بود، بلکه کوشش در جهت محدود ساختن توسل به آن، لحاظ شده بود. بر اساس میثاق جامعه ملل در صورتی که بین کشورهای عضو اختلاف شدیدی رخ می‌داد، کشورها موظف بودند که اختلافات خود را به یکی از راه حل‌های مسالمت‌آمیز یعنی داوری، حل و فصل قضائی و یا تحقیق توسط شورای جامعه ملل ارجاع

دهند و بر طبق ماده ۱۲ میثاق هیچ کشوری نمی‌توانست به جنگ متوسل شود، مادامی که سه ماه از تاریخ اعلام نظر یکی از مراجع فوق نگذشته باشد. (مقتدر، ۱۳۷۳، صص ۳۱۶-۳۱۵) به بیانی، معنای عکس این ماده، آن است که دست کشورها برای توسل به جنگ پس از سه ماه از تاریخ اعلام نظر یکی از مراجع سه گانه فوق باز می‌ماند.

گام بعدی در روند تدریجی ممنوعیت توسل به زور در عرصه روابط بین‌الملل و حقوق بین‌الملل، به پیمان بریان - کلرگ یا معاهده پاریس (۱۹۲۸) مربوط می‌شود. در این پیمان دولت‌ها متعهد شده‌اند که از کاربرد جنگ و زور برای حل اختلافات بین‌المللی و اجرای سیاست‌های داخلی خویش در روابط با کشورهای دیگر خودداری نموده و تمام اختلافاتشان را از طریق مسالمت‌آمیز حل و فصل نمایند. (Brownlie, 1995, 194)

اما منع کامل توسل به زور با تصویب منشور ملل متحد و تشکیل سازمان ملل متحد است که جنبه عملی و کامل به خود می‌گیرد. در ماده (۴) ۲ منشور آمده است که: «کلیه اعضا در روابط بین‌المللی خود از تهدید به زور یا استعمال آن علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری یا از هر روش دیگری که با مقاصد ملل متحد مبیانت داشته باشد خودداری خواهند نمود.»

منشور ملل متحد حتی محدودیت‌هایی در مورد مداخله به وسیله خود سازمان ملل در درون دولت‌ها ایجاد کرده است. در بند ۷ ماده ۲ منشور چنین آمده است: «هیچ یک از مقررات مندرج در این منشور، ملل متحد را مجاز نمی‌داند در اموری که ذاتاً جزو صلاحیت داخلی هر کشوری است دخالت نماید و اعضا را نیز ملزم نمی‌کند که چنین موضوعاتی را تابع مقررات این منشور قرار دهند...»

در منشور ملل متحد دو استثنا در مورد قاعده کلی منع توسل به زور آمده است؛ مورد اول سیستم امنیت جمعی مندرج در فصل هفتم منشور است که به کاربرد نیروی نظامی از جانب سازمان ملل مربوط می‌شود و مورد دوم اصل دفاع مشروع مندرج در ماده ۵۱ منشور ملل متحد می‌باشد. در اصل مزبور می‌خوانیم:

در صورت وقوع حمله مسلحانه علیه یک عضو ملل متحد تا زمانی که شورای امنیت

اقدامات لازم برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به عمل آورد، هیچ یک از مقررات این منشور به حق ذاتی دفاع از خودخواه فردی و خواه دسته‌جمعی لطمه‌ای وارد نخواهد کرد... در عین حال در برخی از قطعنامه‌های سازمان ملل نیز هرگونه مداخله ممنوع شده است. از جمله در قطعنامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی که مربوط به اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل در مورد روابط دوستانه می‌باشد. در این قطعنامه فرازی به مضمون ذیل وجود دارد:

هیچ دولت یا گروهی از دولت‌ها حق مداخله اعم از مستقیم یا غیرمستقیم و با هر دلیلی، در امور داخلی و یا خارجی دولت دیگر را ندارد.

در همین قطعنامه مجدداً آمده است که:

هرگونه از اشکال مداخله نه تنها روح و نص منشور ملل متحد را نقض می‌کند، بلکه به ایجاد وضعیت‌هایی منجر می‌شود که صلح و امنیت بین‌المللی را تهدید می‌کند.

در همین راستا در قطعنامه تعریف تجاوز (۱۹۷۴) آمده است که:

تجاوز عبارت از کاربرد نیروی مسلح به وسیله یک دولت علیه حاکمیت، تمامیت سرزمینی یا استقلال سیاسی دولت دیگر است.

سپس اعلام می‌دارد که: «اساساً هیچ توجیه سیاسی، اقتصادی، نظامی یا دیگری نمی‌تواند به عنوان توجیهی برای تجاوز مورد استفاده قرار گیرد.» (Teson, 1988, p. 129)

حتی هنگامی که اصل عدم مداخله در عمل نقض می‌گردید، دولت‌ها مایل به توجیه اعمال خود بر مبنای حمایت از حقوق بشر نبودند و عمدتاً اعمال تجاوزکارانه خود را در قالب اصل دفاع از خود توجیه می‌کردند. موارد مشابهی از عدم اتکای دولت‌ها بر امور بشر دوستانه را می‌توان در قضایای تهاجم هند به پاکستان شرقی که منجر به ایجاد کشور بنگلادش شد (۱۹۷۱)، تجاوز ویتنام به کامبوج (۱۹۷۸) و تجاوز تانزانیا به اوگاندا (۱۹۷۹) پیدا کرد، علی‌رغم وضعیت‌های سرکوب شدید در داخل دولت مورد مداخله و سیل عظیم آوارگانی که به یک معضل بین‌المللی تبدیل می‌شدند. (Roberts, 1993, p. 434)

با این تفاسیر، باید گفت که مداخله نظامی حتی در شکل مداخله بشر دوستانه در دوره پس از تصویب منشور ملل متحد به عنوان اصل نظم دهنده بین‌المللی و روابط بین‌الملل مطرح نبوده

است و بیشتر بر عدم مداخله، احترام به حاکمیت و برابری دولت‌ها تأکید شده است.

- تحول نظام بین‌الملل و نقش نوین شورای امنیت

اشکال جدید مداخلات بشر دوستانه عمدتاً متأثر از نقش و تأثیر شورای امنیت در دوران پس از جنگ سرد بوده است. در نظام دو قطبی پس از جنگ جهانی دوم، جهان به بلوک‌های متعارضی تقسیم شده بود که از نظر ایدئولوژیک، آشتی‌ناپذیر بودند. سازمان ملل نیز بازتاب این نظام و عرصه اعمال سیاست‌های تبلیغاتی و یکی از ابزارهای پیشبرد سیاست خارجی دو ابر قدرتی بود که در مسائل گوناگون با یکدیگر اختلاف داشتند.

فروپاشی شوروی در دسامبر ۱۹۹۱ و به دنبال آن پایان جنگ سرد، اتفاق آرای اعضای دائم شورای امنیت را که شرط اولیه و لازم هر گونه اقدام مؤثر از جانب شورا در قبال امور صلح و امنیت بین‌المللی است، فراهم ساخت.

پطروس غالی دبیرکل وقت سازمان ملل در این باره می‌گوید:

«با پایان یافتن جنگ سرد شورا قادر بود در برابر تهدیدات متنوعی که از سراسر جهان وجود

داشت به شیوه محکم‌تر و استوارتری نسبت به قبل عمل کند.» (Boutros-Ghali, 1993)

تحول نقش شورای امنیت را در دو بعد کمی و کیفی می‌توان مورد امعان نظر قرارداد. از یک سو با پایان جنگ سرد شاهد کاهش شگرف موارد استفاده از حق وتو توسط اعضای دائم شورای امنیت هستیم. از دیگر سو، تعداد قطعنامه‌های تصویب شده در شورای امنیت در سال‌های آغازین دهه ۱۹۹۰ هم نشانگر فعال‌تر شدن این نهاد بین‌المللی است... در حالی که از ۱۹۴۵ تا ۱۹۹۰ شورا به‌طور متوسط در هر ماه یک قطعنامه تصویب کرده است، اما از ۱۹۹۱ به بعد این میزان به ۵ تا ۷ قطعنامه و در سال ۱۹۹۳ که نقطه اوج آن است به ۱۴ قطعنامه می‌رسد. (آقایی، ۱۳۷۵، ص ۱۸۴)

جدای از تحولات کمی یاد شده، شورای امنیت مبادرت به انجام اقدامات و ابتکارات جدیدی نیز نموده است. مهمترین تحول از این حیث، گسترده شدن مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی مندرج در منشور است. نقش شورای امنیت در سال‌های پس از جنگ سرد مبتنی بر

این اعتقاد بوده است که تصور و برداشت منشور در ارتباط با ماهیت و دامنه "تهدید علیه صلح، نقض صلح و عمل تجاوز" باید به طور آزادانه و منعطفی تفسیر شود. بهترین نمونه و نقطه آغازی که بر نگرش و حرکت‌های شورا جاری شد در قضیه تجاوز عراق به کویت تجلی یافت. تردیدی نیست که موضع اولیه شورا در قبال تجاوز عراق به حاکمیت سرزمینی و استقلال کویت، یک امر متعارف در تبیین تهدید و نقض صلح در چارچوب منشور ملل متحد محسوب می‌شود. اما نکته اینجا است که قطعنامه‌های بعدی شورا به نحوی تفسیر شدند که از لزوم باز پس‌گیری کویت به عنوان یک دولت حاکم و مستقل، فزاتر رفتند. اقدامات بعدی شورا منجر به حمله به تمامیت سرزمینی عراق در طی عملیات طوفان صحرا، تحمیل یک مرز علامت‌گذاری شده به عراق و نابودی ذخایر سلاح‌های شیمیایی و بیولوژیکی عراق تمرکز یافت. اقدام شورا در مورد کویت مقدمه‌ای برای پذیرش تفاسیر جدیدی از تهدید علیه صلح، نقض صلح و تجاوز گردید. به گونه‌ای که وضعیت‌هایی نظیر جنگ داخلی، بحران‌های انسانی، تروریسم و تغییر رژیم نیز به عنوان مصادیق تهدید صلح و امنیت بین‌المللی مطرح گردیدند. (Murthy, 1995, pp. 430-431)

شورای امنیت در آنگولا، گرجستان، لیبیا و یوگسلاوی سابق جنگ داخلی را به مثابه تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی نمود. شورای امنیت، همچنین بحران‌های انسانی که به وسیله اقدامات پاکسازی و تصفیه قومی و وحشیانه و ممتد در بوسنی - هرزگوین و رواندا ایجاد شده بود را به عنوان تحولاتی با پیامدهای زیانبار برای صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد نمود. علاوه بر این شورا عزل رژیم‌های انتخابی و دموکراتیک در برون‌دی و هائیتی را محکوم کرد. در مورد هائیتی دیدگاه شورا این بود که تا زمانی که جان برتراند اریستید به قدرت بازگردانده نشود، صلح و امنیت بین‌المللی تأمین نمی‌شود. شورا همچنین تروریسم را نیز به عنوان تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی کرده است که اعمال تحریم علیه لیبی در همین راستا صورت گرفت. شایان ذکر است که در همین اواخر، مطابق قطعنامه ۱۳۷۳ شورا در مورد افغانستان، تروریسم خطری علیه صلح و امنیت بین‌المللی انگاشته می‌شود. (UN-Doc/SC/Res, 1373, 2001)

جنبه دیگری از ابتکارات نوین شورای امنیت در دوره پس از جنگ سرد اعمال تحریم بوده

است. در دوران جنگ سرد شورا از قدرت خود برای اعمال تحریم‌های غیرنظامی در موارد نادری استفاده کرد که نتایج امیدوارکننده‌ای هم نداشت. اما در دوره پس از جنگ سرد، شورا اولین بار تحریم‌های اقتصادی را به دنبال حمله عراق به کویت، علیه عراق برقرار ساخت. این تحریم شامل منع صادرات نفتی، واردات اسلحه و انتقال کالاها از طریق دریا بود. (UN.Doc/Sc/Res(661), p. 231) با توجه به قدرت و توانمندی افکار عمومی بین‌المللی، علیه تجاوز عراق، شورا توانست بلندمدت‌ترین تحریم نظامی را بر علیه عراق تحمیل نماید.

شورای امنیت همچنین تحریم‌های غیرنظامی را علیه لیبی وضع کرد. شورا در سال ۱۹۹۲ پس از این که دولت لیبی از تحویل دو شهروند خود که متهم به بمب‌گذاری در هواپیمای پان آمریکن بودند، خودداری نمود، تحریم‌هایی را علیه لیبی وضع نمود.

علاوه بر این‌ها، شورا در منازعات داخلی در لیبیا، رواندا، سومالی و یوگسلاوی سابق نیز تمام طرف‌های درگیر را تحریم تسلیحاتی کرد که عمدتاً اثر مفیدی در پایان یافتن آن منازعات داشت. هدف از این تحریم‌ها، سدکردن منابع خارجی تسلیحاتی بود تا جنگ هر چه سریعتر به پایان رسد. (UN.Doc/Sc/Res (713), 1991)

بعد دیگری از ابتکارات جدید شورای امنیت را می‌توان در ارائه مجوز استفاده از همه وسایل ممکن مشاهده نمود. در شرایطی که واکنش سازمان ملل به شکل تحریم‌ها یا حفظ صلح در دستیابی به اهداف ناکافی بوده است، شورا به دولت‌های مایل و علاقه‌مند، مجوز کاربرد تمام وسایل ممکن را صادر کرده است. شورای امنیت در سال‌های ابتدایی ۱۹۹۰ در مورد تجاوز عراق به کویت بحران‌های انسانی در سومالی، رواندا، بوسنی - هرزگوین و نیز اعاده قدرت اریستید در هائیتی اقدام به صدور مجوز مزبور نموده است. (UN.Doc/Sc/Res (678), 1990)

در طی سال‌های اخیر شورای امنیت در مواردی مجوز مداخله بشر دوستانه را صادر نموده است و شرایطی مثل: نقض شدید حقوق بشر، سرکوب گسترده مردم، حرکت گسترده آوارگان، قحطی و گرسنگی و... را به عنوان عوامل تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی نموده است. جایگاه و منزلت ویژه مداخله بشر دوستانه در سال‌های اخیر متأثر از عوامل چندی بوده است.

۱. افزایش نقش و اهمیت کمک‌های بشر دوستانه در بلایای طبیعی و "انسان ساخته" که توسط رسانه‌های جمعی به ویژه تلویزیون نمایش داده شده‌اند. کمک‌های بشردوستانه در مقیاس بی سابقه‌ای توسط "کمیته بین‌المللی صلیب سرخ"^(۱)، "سازمان پزشکان بدون مرز"^(۲) و بعضی از سازمان‌های غیر دولتی ارائه شده‌اند.

۲. رشد و گسترش دکترین حقوق بشر منجر به پذیرش حق افراد انسانی به دریافت کمک‌های بشردوستانه در شرایط سخت گشته است. (Roberts, 1993, p.435)

هدف اصلی کمک‌های بشردوستانه، کاهش آسیب‌پذیری قربانیان از طریق تأمین نیازهای حیاتی (غذا، آب، سرپناه، دارو و خدمات پزشکی) و تأمین امنیت آنها از طریق ایجاد مناطق امن است. عناصری از این رهیافت در کنوانسیون ژنو ۱۹۴۹ و در تعدادی از قطعنامه‌های شورای امنیت در دهه ۱۹۸۰ که به دنبال بلایای طبیعی صادر شده‌اند، وجود دارد.^(۳) برای مثال در بند ۲ ماده ۱۸ پروتکل دوم الحاقی به کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو (۱۹۴۹)، دول طرف پروتکل را چنانچه از متخاصمین جنگ‌های غیر بین‌المللی باشند، مکلف می‌نماید که در صورت فقدان ملزومات اساسی برای بقای غیرنظامیان از قبیل مواد غذایی و دارویی، عملیات امدادی صرفاً بشر دوستانه را اجرا نموده یا بپذیرند. این تعهد حقوقی که محدودکننده حاکمیت دولت‌هاست، نسبت به عملیات امدادی بشر دوستانه در حق غیرنظامیان حتی آن عده که در منطقه تحت کنترل شورشیان به سر می‌برند، اعمال می‌گردد. (شایگان، ۱۳۸۰، ص ۱۳۱)

مسلماً هر دولتی با توجه به وظایفی که در قبال اتباع و سکنه خود دارد، مسئولیت اولیه برای مراقبت از قربانیان حوادث اضطراری از هر نوع را عهده‌دار است. لیکن در صورتی که قادر یا مایل به ارائه کمک نباشد، در آن صورت باید به سازمان‌های ملی و بین‌المللی صالح در این زمینه، کمیته بین‌المللی صلیب سرخ، کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان، یونیسف و... اجازه ارائه کمک به نیازمندان را داده و انجام این امر را تسهیل کند. (شایگان، ۱۳۸۰، ص ۱۲۹)

1- International Committee of the Redcross.

2- Mediciens sans Frontiers

۳- برای مثال می‌توان به قطعنامه ۴۳/۱۳۱ مجمع عمومی مورخه ۸ دسامبر ۱۹۸۸ که پس از زلزله ارمنستان تصویب شد اشاره نمود.

نکته قابل توجه این که لزوم انجام کمک‌های بشر دوستانه در طی سال‌های اخیر عمدتاً ناشی از فروپاشی ساختارهای دولتی در درون دولت‌ها بوده که این‌گونه کمک‌ها را ضروری می‌ساخته است. (Roberts, 1993, p. 436)

یکی از ابتکارات شورای امنیت در مداخلات بشردوستانه جدید، ایجاد "مناطق امن"^(۱) بوده است. مفهوم مناطق امن در کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹ نیز آمده است. هدف از ایجاد مناطق امن حمایت از افراد آسیب‌پذیر است که در جنگ شرکت ندارند اعم از نظامیانی که به دلیل بیماری و جراحت از صحنه نبرد خارج شده‌اند و یا غیرنظامیانی که در جنگ دخالت ندارند و تهدیدی قابل مسامحه برای طرف مقابل محسوب می‌شوند. منظور از ایجاد مناطق و محل‌های امن ایجاد فضائی برای امکان‌پذیر ساختن ارائه کمک‌های بشردوستانه غذایی و دارویی، خدمات پزشکی و تأمین امنیت برای اشخاص آسیب‌پذیر مورد حمایت است. ماده ۱۴ چهارمین کنوانسیون ژنو، شناسایی متقابل این مناطق را موکول به توافق طرفین مخاصمه نموده است که می‌تواند در قالب یک موافقت‌نامه شکل بگیرد.^(۲)

یکی دیگر از ابتکارات شورای امنیت در این زمینه ایجاد "مناطق پرواز ممنوع"^(۳) بوده است. اصطلاح مناطق پرواز ممنوع که در سال‌های اخیر در جریان مخاصمات مسلحانه کاربرد پیدا کرده است، بیانگر این است که هواپیماهای غیرمجاز در یک منطقه خاص جهان از پرواز ممنوع می‌باشند. در این مناطق نیروهای نظامی کشورهای خارجی حق انهدام هواپیماهای محلی را برای خود قایل بوده‌اند. (امین‌زاده، ۱۳۷۸، ص ۱۱۴۷) وضعیت پرواز ممنوع تاکنون در بوسنی، هرزگوین و عراق اعمال شده است که در جای خود مورد بررسی قرار می‌گیرند.

اما نکته مهم درباره مشروعیت مداخلات بشر دوستانه‌ای است که با مجوز شورای امنیت صورت می‌گیرد. مداخله بشردوستانه شورای امنیت مبنای حقوقی مستقیم و صریحی در منشور ملل متحد ندارد، اما در هر حال مبنای حقوقی هرگونه مداخله سازمان ملل را باید در

1- Safe Havens

۲- در ماده ۱۴ این کنوانسیون آمده است: موافقت‌نامه طرف‌های مخاصمه برای ایجاد مناطق امن می‌تواند براساس طرح موافقت‌نامه ضمیمه کنوانسیون چهارم تنظیم گردد.

3- No-fly Zones.

منشور ملل متحد یافت. همان‌طور که گفتیم بندهای ۴ و ۷ ماده ۲ منشور ملل متحد بیانگر منع توسل به زور و حتی عدم دخالت سازمان ملل در اموری که اساساً در صلاحیت داخلی دولت‌هاست می‌باشد.

بنابراین، تنها در صورتی که شورای امنیت براساس فصل هفتم منشور ملل متحد، وضعیت‌هایی را تهدید صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوز تشخیص داد، می‌تواند اقداماتی را در جهت مداخله در اموری که در صلاحیت داخلی یک دولت است به عمل آورد. از این روست که شورای امنیت در قطعنامه‌هایی که مجوز مداخلات بشردوستانه را صادر نموده است، وضعیت‌هایی نظیر: حرکت آوارگان، سرکوب گسترده مردم، گرسنگی و قحطی را تهدیدی نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی تلقی کرده است، یعنی در حقیقت آن را ذیل فصل هفتم منشور قرار داده و از صلاحیت داخلی کشورهای عضو خارج نموده است.

با مرور تحولات تاریخی و سوابق کمک‌های بشردوستانه در جامعه بین‌المللی، در می‌یابیم که به تدریج این روند به بهانه تأمین و تضمین ارائه کمک‌ها، اولاً از حوزه انحصاری و اختیارات سازمان‌های غیر دولتی بشردوستانه (کمیته بین‌المللی صلیب سرخ، سازمان پزشکان بدون مرز و...) خارج شده و در چارچوب موازین ملل متحد جای گرفته است. ثانیاً ملاحظات غیرنظامی و مدنی این کمک‌ها، شائبه نظامی یافته است. به طوری که با وارد شدن به دوره پس از جنگ با تفاسیر و مکانیسم‌هایی که شورای امنیت در راستای توسعه ابعاد تهدیدات علیه صلح و امنیت بین‌المللی ارائه نموده، مجوز مداخلات نظامی را صادر نموده و به این مداخلات بشردوستانه مشروعیت بخشیده است.

- بحران عراق

در سال ۱۹۹۱ با پایان جنگ دوم خلیج فارس و شکست ارتش عراق از نیروهای چند ملیتی ناآرامی سراسر عراق را فراگرفت و حکومت عراق نیز این ناآرامی‌ها را شدیداً سرکوب کرد. به طوری که در نتیجه آن نزدیک به دو میلیون نفر از مردم عراق به سوی مرزهای ایران و ترکیه سرازیر شدند. در واکنش به این رویداد شورای امنیت قطعنامه ۶۸۸ را تصویب نمود. در مقدمه

این قطعنامه شورای امنیت به وظایف و مسئولیت‌های خود براساس منشور ملل متحد برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و بند ۷ ماده ۲ منشور اشاره می‌کند. در حقیقت شورا با اشاره به این بند بر احترام به حاکمیت، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی عراق تأکید می‌کند و روشن می‌سازد که مداخله صرفاً با نیت بشردوستانه صورت گرفته تا راه را برای همکاری و مساعدت عراق برای ارائه کمک‌های بشردوستانه باز بگذارد.

در بخش دیگری از مقدمه این قطعنامه آمده است که شورا نگرانی عمیق خود را نسبت به سرکوب غیرنظامیان عراقی در مناطق مختلف عراق، از جمله در مناطق کردنشین که منجر به حرکت گسترده آوارگان به سوی مرزهای بین‌المللی، عبور از آنها و نیز تجاوزات مرزی شده و موجب تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی گردیده است، اعلام می‌دارد. بر این اساس دو عامل سرکوب مردم عراق و حرکت گسترده آوارگان به سوی مرزهای بین‌المللی به عنوان عوامل تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی یاد شده است. در حقیقت شورای امنیت برای اولین بار به ارتباط آشکار و صریح نقض حقوق بشر و تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی اشاره می‌کند. (Pease and Forsythe, 1993, p. 309)

به دنبال صدور این قطعنامه در ۱۸ آوریل ۱۹۹۱ یادداشت تفاهمی میان صدرالدین آقاخان نماینده اجرایی دبیرکل و وزیر امور خارجه عراق امضا شد که به وسیله آن هر دو طرف به‌طور کلی اهمیت و ضرورت فراهم کردن اقدامات کافی از جمله کمک‌های بشردوستانه برای مردم تحت رنج عراق را مورد شناسایی قرار دادند. (Adelrnan, 1992, p. 9)

همگام با اقدامات سازمان ملل متحد، انگلیس طرحی را پیشنهاد کرد که به موجب آن مناطق امن در شمال عراق و تحت کنترل سازمان ملل ایجاد شود. سرانجام در تاریخ ۱۰ آوریل ۱۹۹۱ آمریکا عراق را برای توقف فعالیت‌های نظامی در شمال مدار ۳۶ درجه که شامل مناطق کردنشین از مرزهای ترکیه تا جنوب موصل بود، تحت فشار قرارداد و به آن دولت هشدار داد که در صورت هرگونه دخالت نظامی در این منطقه، به شدت مقابله خواهد کرد. (Cotran, 1994, p. 5)

در نتیجه عراق مجبور شد که نیروهای خود را از این منطقه خارج کند و در تاریخ ۱۷ آوریل

۱۹۹۱ آمریکا، انگلیس و فرانسه در عملیاتی موسوم به عملیات "تأمین آسایش"^(۱) واحدهای نظامی خود را بدون رضایت دولت عراق به شمال این کشور اعزام داشته و اقدام به ایجاد مناطقی برای حمایت از کردها نمودند.

از اقدامات دیگر ائتلاف ضد عراق ایجاد مناطق ممنوعه پروازی برای جلوگیری از بمباران هوایی در شمال مدار ۳۶ درجه و جنوب مدار ۳۲ درجه بود.

در مورد مشروعیت اقدامات نیروهای آمریکا، انگلیس و فرانسه به قطعنامه‌های ۶۷۸ و ۶۸۸ اشاره شده است. اما دیدگاه متقابلی نیز وجود دارد که معتقد است این دو قطعنامه نمی‌توانند مبنایی برای مداخلات نیروهای ائتلاف در عراق باشد از جمله مشاور حقوقی دبیرکل سازمان ملل متحد نیز طی بیانیه‌ای تأکید کرد که قطعنامه ۶۸۸ بر اساس فصل هفتم منشور صادر نشده است و بنابراین دبیرکل قانوناً نمی‌توانسته عهده‌دار مداخله بشردوستانه در شمال عراق شود. (امین‌زاده، ۱۳۷۸، ص ۱۱۵۶) قطعنامه ۶۷۸ شورای امنیت نیز در زمانی صادر شد که کویت در اشغال نیروهای عراقی بود و در آن هیچ‌گونه اشاره یا ابراز نگرانی در مورد مردم عراق یا محکومیت اقدام‌های دولت عراق در سرکوب افراد غیرنظامی نشده بود. لذا قطعنامه ۶۷۸ که توسل به زور را توسط کشورها برای پایان اشغال کویت تجویز می‌کند، توسل به زور را برای ارسال کمک‌های بشردوستانه و تضمین امنیت آن تجویز نمی‌کند. (امین‌زاده، ۱۳۷۸، ص ۱۱۵۶)

خلاصه این که هر چند شورای امنیت بر طبق قطعنامه ۶۸۸ اقدامات دولت عراق در مورد سرکوب مردم و حرکت آوارگان را تهدیدی نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی دانست، اما در مورد توسل به زور ساکت ماند و هیچ یک از قطعنامه‌های شورای امنیت اجازه مداخله نظامی و ایجاد مناطق امن و پرواز ممنوع در عراق را نداده بودند.

آدام رابرتز، اقدام متحدین را نه در راستای قطعنامه‌های شورای امنیت بلکه شکلی از مفاهیم سنتی حقوق طرف‌های پیروز در رابطه با کشور شکست خورده مطابق حقوق سنتی می‌داند که این طرف‌های پیروز خود را محق و صاحب اختیار در تصمیم‌گیری برای آینده آن دولت می‌دانند. (Roberts, 1993, p. 437)

1- Provide comfort operations

- بحران بوسنی - هرزگوین

با آغاز درگیری‌های شدید داخلی در یوگسلاوی سابق، دبیرکل وقت سازمان ملل در مه ۱۹۹۲ با تشکیل یک نیروی حافظ صلح در بوسنی مخالفت کرد. پیامدهای انسانی جنگ از جمله تخریب روستاها و جابه‌جایی افراد غیرنظامی ضرورت اقدام از طرف سازمان ملل را افزایش داد. بنابراین تمرکز عملیات در بوسنی، صریحاً جنبه انسان‌دوستانه داشت. (Berdal, 1995, p. 231)

در نتیجه، بر طبق قطعنامه ۷۷۶ مصوبه ۱۴ سپتامبر ۱۹۹۲ شورای امنیت، مأموریت (UNPROFOR)^(۱) به بوسنی هم‌گسترش یافت. وظیفه اولیه این نیرو در بوسنی حمایت از تلاش‌های کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد برای ارائه کمک‌های انسانی در سراسر این جمهوری بود. با تشدید جنگ در بوسنی شرقی و بدتر شدن وضعیت انسانی مسلمانان، شورای امنیت تصمیم گرفت تا شش شهر سارایوو، توزلا، ژپا، گوراژده، بیهاج و سربرنیسکا را به عنوان مناطق امن اعلام کند. (UN.Doc/Sc/Res (824), 1993) طرفین درگیر موظف بودند از حمله نظامی و سایر اقدامات خصمانه نسبت به این مناطق خودداری کنند و ارتش صرب‌های بوسنی و سایر واحدهای شبه نظامی نیز مجبور به عقب‌نشینی از این مناطق شدند تا این مناطق تحت نظارت سازمان ملل قرار گیرند. همچنین شورای امنیت بر طبق قطعنامه ۸۴۴ مجوز استقرار یک نیروی ۷۶۰۰ نفری برای تأمین حداقلی از امنیت در این مناطق را صادر نمود. (UN.Doc/Sc/Res (844), 1993)

همچنین شورای امنیت در ۴ ژوئن ۱۹۹۳ به موجب قطعنامه ۸۳۶ و براساس فصل هفتم منشور به نیروی حافظ صلح مستقر در آن سرزمین (UNPROFOR) مأموریت داد که از حملات به مناطق امن جلوگیری نماید، بر آتش بس نظارت کرده و خروج واحد نظامی و شبه نظامی و ورود شرکت‌کنندگان در عملیات کمک‌رسانی را تشویق کند. بنابراین به این نیروها اجازه داده شد

۱- این نیرو به دنبال تلاش‌های سایروس ونس فرستاده ویژه سازمان ملل و توافق خاکمان صرب و کروات با برقراری آتش‌بس تشکیل شد. این نیرو در سه منطقه حمایت شده سازمان ملل متحد در کروواسی یعنی اسلونی شرقی، اسلونی غربی و کریشنا مستقر شدند و هدف از استقرار این نیرو این بود تا شرایط صلح و امنیت بین‌المللی مورد نیاز برای دستیابی به یک توافق جامع در مورد یوگسلاوی سابق حاصل شود. مأموریت این نیرو مبتنی بر رضایت و همکاری طرفین درگیر بود و در چارچوب نیروهای حافظ صلح سنتی قرار می‌گرفت.

که در اجرای این مأموریت و در دفاع از خود در صورت لزوم برای پاسخگویی به بمباران نواحی امن یا تهاجم، درخواست توقف حمله به مناطق مزبور از طریق تهدید به زور بنمایند که با مفهوم مناطق امن در حقوق بشردوستانه بین‌المللی منطبق نبود.

شورای امنیت همچنین در ۱۹ اکتبر ۱۹۹۲ براساس قطعنامه ۷۸۱ تصمیم به ایجاد یک منطقه "پرواز ممنوع" در فضای هوایی بوسنی گرفت. (UN.Doc/Sc/Res (781), 1992). شورا به دولت‌های عضو اجازه داد تا اقداماتی را در سطوح ملی، منطقه‌ای و یا سایر ترتیبات موجود برای کمک به نیروهای سازمان ملل متحد در اجرای ممانعت از پروازهای نظامی برفراز منطقه پروازی ملحوظ دارند و در صورت لزوم از نیروی هوایی برای حمایت از این نیروها استفاده کنند. (UN, 1996, p. 43). این عملیات حمایتی بنا بر توافقات به عمل آمده در اجلاس ۱۰ ژوئن ۱۹۹۲ منوط به حمله به نیروهای سازمان ملل متحد در مناطق امن و تقاضای آنها از ناتو بود. ناتو در موارد متعددی هواپیماهای خود را بر فراز بوسنی - هرزگوین به پرواز درآورد. هر چند تهدیدات و اقدامات ناتو توانست در برخی موارد از زیاده‌روی صرب‌ها جلوگیری کند، اما جز در موارد خاص و نمایشی این نیروها تمایل به درگیری جدی در بوسنی نداشتند. صرب‌ها نیز با درک این موضوع برخی شهرهای امن را اشغال کرده و به قتل عام مردم آن پرداختند. به طوری که پطروس غالی دبیرکل وقت سازمان ملل اعلام نمود که دیگر قادر نیست تا نیروهای سازمان ملل شهرهای بوسنی را امن نگهدارد. (کرمی، ۱۳۷۵، ص ۱۲۴)

اما در مورد مبنای حقوقی اقدامات ناتو همان طور که گفتیم شورای امنیت با تصویب قطعنامه ۷۸۱ مناطق پرواز ممنوع در بوسنی را ایجاد کرد. شورای امنیت در این قطعنامه مشخص نکرده بود که براساس کدام یک از اختیارات تصریح شده در منشور اقدام به ایجاد مناطق پرواز ممنوع کرده است. شورای امنیت صرفاً اعلام نمود که اقداماتش بر اساس مواد مندرج در قطعنامه ۷۷۰ بوده است.

این قطعنامه صریحاً به فصل هفتم منشور اشاره کرده و از کلیه کشورها در خواست کرده بود که سازمان ملل را در رساندن کمک‌های بشردوستانه به مردم مساعدت نمایند. بنابراین می‌توان گفت که شورا مناطق پرواز ممنوع را برای امنیت ارسال کمک‌های بشردوستانه که عاملی مهم در

تلاش‌های شورا برای اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به شمار می‌رفت، ایجاد نمود.

- بحران انسانی در سومالی

مداخله بشر دوستانه در سومالی نمایانگر موردی است که ارائه کمک‌های بشر دوستانه در نهایت منجر به یک اقدام نظامی شد. در حالی که خشکسالی و قحطی نقشی اساسی در بحران سومالی داشت، اما ویژگی‌های اساسی آن ناشی از عملکرد انسانی بود. (Roberts, 1993, p. 439) وضعیت سومالی از سال ۱۹۸۸ توجه جامعه بین‌المللی را به خود معطوف ساخت. در این سال مجمع عمومی سازمان ملل، با تصویب قطعنامه‌ای از جهانیان خواست تا به مردم این کشور کمک کنند. همچنین قطعنامه دیگری که در سال ۱۹۹۰ به تصویب رسید، با اشاره به وضعیت طاقت‌فرسای سومالی ضرورت کمک‌های انسانی را گوشزد نمود. (کرمی، ۱۳۷۵، ص ۱۱۰) با سقوط ژنرال محمد زیادبارة در ۱۹۹۱ درگیری بین گروه‌ها و قبایل مختلف آغاز گردید و به قول گری اندرسن در این شرایط تفنگ و غذا توأمان به عنوان سلاح به کار گرفته می‌شدند. (Anderson, 1995, p. 267) و گرسنگی جان پنج میلیون نفر را تهدید می‌کرد و به علاوه حدود یک میلیون نفر نیز به کشورهای همسایه فرار کردند. نهایتاً بنا به درخواست‌های دبیرکل سازمان کنفرانس اسلامی، دبیرکل جامعه عرب و دبیرکل سازمان وحدت آفریقا از شورای امنیت، نقش شورا در ارتباط با مسایل سومالی آغاز شد. (اخوان زنجانی، ۱۳۷۲، ص ۳۵)

شورای امنیت در واکنش به این درخواست‌ها، قطعنامه ۷۳۳ را تصویب نمود. در این قطعنامه وضعیت سومالی به عنوان تهدیدی نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی تلقی شد و در عین حال خواستار آتش‌بس و تحریم تسلیحاتی طرف‌های درگیر نیز گردید. فعالیت‌های دبیرکل در ارتباط با اجرای قطعنامه ۷۳۳ منجر به امضای قرارداد آتش‌بس در مارس ۱۹۹۲ گردید. اما با آغاز دوباره درگیری‌ها و حمله گروه‌ها و قبایل درگیر به کاروان‌های بشر دوستانه و وقفه در فعالیت‌های سازمان‌های کمک‌رسانی، دبیرکل طی گزارشی در ۲۱ آوریل ۱۹۹۲ خواستار اعزام نیروهای سازمان ملل برای نجات مردم سومالی از خطر گرسنگی و مرگ شد. (کرمی، ۱۳۷۵، ص ۱۱۱)

عملیات این نیروها در چارچوب نیروهای حافظ صلح سنتی سازمان ملل انجام شد و بر رضایت طرفین درگیر مبتنی بود. اما در این مورد که رضایت مذکور تا چه اندازه مؤثر بوده با توجه به فروپاشی اقتدار سیاسی و مدنی دولت در سومالی جای تردید وجود دارد. این عملیات در نهایت با شکست مواجه شد و زمینه را برای دخالت نظامی گسترده تر فراهم ساخت.

با تصویب قطعنامه ۷۹۴ شورای امنیت به دول عضو اجازه داد تا به منظور ایجاد محیطی امن برای عملیات کمک‌رسانی انسان‌دوستانه از کلیه روش‌های لازم استفاده کنند. در مقدمه این قطعنامه وسعت تراژدی که بر اثر منازعه و درگیری در سومالی ایجاد شده و توزیع کمک‌های انسانی را دشوارتر ساخته بود، به عنوان عامل تهدید صلح ذکر شده است. (UN.Doc/sc/Res(794) 1992) یک نیروی ضربتی موسوم به "یونیتاف"^(۱) برای انجام وظایف مقرر در قطعنامه ۷۹۴ با بیش از ۳۵ هزار نفر تشکیل شد و با توجه به حضور ۳۰ هزار سرباز آمریکایی، فرماندهی آن نیز به آمریکا واگذار شد. این نیروها که یک نیروی چند ملیتی بودند و با مجوز شورای امنیت تشکیل شده بودند، از دسامبر ۱۹۹۲ تا مه ۱۹۹۳ در سومالی حضور داشتند.

سپس با تصویب قطعنامه ۸۱۴ شورای امنیت، مأموریت‌های یونیتاف به "یونوسوم-۲" منتقل شد. این نیرو در مارس ۱۹۹۳ و در چارچوب فصل هفتم منشور و تحت فرماندهی و کنترل مستقیم دبیرکل تشکیل شد. مأموریت این نیرو انجام اقدامات مناسب برای ایجاد یک محیط امن برای ارائه کمک‌های انسانی در سومالی بود.

- بحران کوزوو

با خاتمه بحران یوگسلاوی سابق، مردم کوزوو تلاشی را برای استقلال از جمهوری فدرال یوگسلاوی آغاز کردند. مقامات بلغراد، ضمن خاتمه دادن به وضعیت خود مختاری‌ای که کوزوو از سال ۱۹۷۴ در چارچوب جمهوری فدرال یوگسلاوی بهره‌مند بود، به زور متوسل شدند. اعلامیه یک جانبه جمهوری کوزوو توسط شورشیان در سال ۱۹۹۱ و آغاز عملیات نظامی

ارتش آزادی بخش کوزوو در ۱۹۹۶ تنها بر شدت خشم صرب‌ها افزود. واکنش آنها بی‌رحمانه بود و شائبه‌های نوینی از خشونت را در پی داشت. (ممتاز، ۱۳۷۹، ص ۱۰۲۹)

به دنبال شکست تلاش‌های بین‌المللی و رد اجرای مقررات قطعنامه‌های ۱۱۶۰ و ۱۱۹۹ شورای امنیت، و با از سرگیری عملیات نظامی در کوزوو توسط نیروهای صرب، ناتو در ۲۴ مارس ۱۹۹۹ به کاربرد اقدام نظامی علیه یوگسلاوی مبادرت نمود بدون این که قبلاً مجوز شورای امنیت را اخذ کرده باشد. بنابراین مداخله ناتو در کوزوو با این شرایط، از طرف اکثر حقوقدانان بین‌المللی به عنوان امری مغایر منشور ملل متحد تلقی شده است. از طرف دیگر عده‌ای با توسل به نقشی که اقدامات ناتو در پایان دادن به فجایع انسانی در کوزوو بازی کرد، از شکل‌گیری رویه جدیدی از مداخله بشر دوستانه بدون مجوز شورای امنیت سخن گفته‌اند، با این توضیح که در شرایط نقض شدید حقوق بشر و انفعال شورای امنیت به دلیل کاربرد حق وتو، می‌تواند مشروع تلقی شود.

اقدامات نظامی ناتو در یوگسلاوی و کوزوو، مسائل جدید حقوقی را در مورد نقش سازمان‌های منطقه‌ای در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مطرح نموده است. منشور ملل متحد میان سازمان‌های منطقه‌ای تحت عنوان فصل هشتم منشور و اتحادهای دفاعی موضوع ماده ۵۱ منشور ملل که به اصل دفاع مشروع مربوط می‌شوند، تفکیک قایل شده است. بنابراین مباحث ما در این مقوله در دو محور مسائل سازمان‌های منطقه‌ای بین‌المللی در منشور و مشروعیت اقدامات ناتو در یوگسلاوی و کوزوو متمرکز می‌گردد.

- ترتیبات منطقه‌ای^(۱) و منشور ملل متحد

قراردادهای منطقه‌ای عنوان فصل هشتم منشور است که ۳ ماده این فصل از موافقت‌نامه‌ها یا مؤسسات منطقه‌ای سخن می‌گوید. اگر چه منشور ملل متحد موافقت‌نامه یا مؤسسات منطقه‌ای را تعریف نمی‌کند، اما ماده ۵۲ منشور ضوابطی را مقرر می‌دارد که می‌توان براساس آنها موافقت‌نامه و سازمان‌های منطقه‌ای موضوع فصل هشتم منشور را شناسایی نمود.

ماده ۵۲ منشور ضوابطی را برای شناسایی موافقت نامه و سازمان‌های منطقه‌ای به دست می‌دهد. در این ماده، بند ۱ حاکی از آن است که:

«هیچ یک از مقررات این منشور مانع وجود موافقت نامه‌ها یا مؤسسات منطقه‌ای برای انجام امور مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی که متناسب برای اقدامات منطقه‌ای باشد، نیست، مشروط بر اینکه اینگونه موافقت نامه‌ها یا مؤسسات و فعالیت‌های آنها با مقاصد و اصول ملل متحد سازگار باشد.»

بنابراین یک موافقت نامه یا مؤسسه منطقه‌ای در درجه اول باید به موجب موافقت نامه مبتنی بر آن دارای صلاحیت در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باشد. صلاحیت مزبور در زمینه امری است که برای اقدامات منطقه‌ای مناسب باشد، اما در مورد اقدام منطقه‌ای مناسب باید به بند ۲ ماده ۵۲ منشور مراجعه کرد:

«اعضای ملل متحد که چنین قراردادهایی را منعقد می‌نمایند یا چنین مؤسساتی را تأسیس می‌کنند هرگونه کوششی را برای تصفیه مسالمت‌آمیز اختلافات محلی از طریق این قراردادها یا مؤسسات منطقه‌ای قبل از مراجعه به شورای امنیت به کار خواهند برد.»

با نگاهی به بند فوق اولویت اقدام منطقه‌ای نسبت به شورای امنیت در صورتی است که اولاً اختلاف محلی وجود داشته باشد، ثانیاً اقدام منطقه‌ای مورد نظر برای حل و فصل مسالمت‌آمیز آن اختلاف صورت گیرد. یعنی ماهیت مسالمت‌آمیز داشته باشد. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که موافقت‌نامه‌ها و سازمان‌های منطقه‌ای در حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات و وضعیت‌های محلی بر شورای امنیت اولویت دارند. ضابطه دیگری که از بند ۱ ماده ۵۲ منشور می‌توان برای تشخیص سازمان‌های منطقه‌ای استنتاج نمود، موافقت و انطباق موافقت نامه‌ها یا مؤسسات منطقه‌ای و فعالیت‌های آنها با مقاصد و اصول ملل متحد است. چرا که، در هر صورت، اعضای سازمان‌های منطقه‌ای به عنوان اعضای سازمان ملل متحد مکلفند مقاصد و اصول ملل متحد را محترم بشمارند. به این ترتیب یک سازمان یا موافقت نامه منطقه‌ای موضوع فصل هشتم منشور ملل متحد، سازمان یا موافقت‌نامه‌ای است که در وهله نخست دارای صلاحیت برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از طریق تصفیه مسالمت‌آمیز اختلافات محلی

- ماده ۵۱ منشور ملل متحد و اتحادیه‌های دفاعی

ماده ۵۱ منشور نیز در فصل هفتم در مورد شناسایی حق ذاتی دفاع از خود در برابر یک حمله مسلحانه به طور فردی یا جمعی، مبنای حقوقی تشکیل سازمان‌ها و پیمان‌های منطقه‌ای، همچون سازمان ناتو و پیمان سابق ورشو بوده است. اتحادیه‌های دفاعی مبتنی بر ماده ۵۱ منشور تنها در برابر یک حمله مسلحانه و تازمانی که شورای امنیت بتواند اقدام لازم را به عمل آورد، می‌توانند به اقدام مبادرت نمایند. نکته قابل ذکر این که سازمان‌ها و موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای می‌توانند اتحادیه دفاعی هم محسوب شوند، چون بر مبنای ماده ۵۱ منشور، دفاع از خود حقی ذاتی است که نمی‌توان آن را از دولت‌های عضو سازمان ملل متحد یا از سازمانی مرکب از دولت‌ها سلب نمود. اما یک پیمان یا سازمان دفاعی مبتنی بر ماده ۵۱ منشور، یک موافقت‌نامه یا سازمان منطقه‌ای محسوب نمی‌شود. زیرا یک شرط برای یک موافقت‌نامه منطقه‌ای آن است که باید حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات در منطقه در زمره اهداف آن باشد. (شایگان، ۱۳۸۰، ص ۲۲۹)

با توجه به آنچه گفته شد، دو ایراد اساسی در مورد مشروعیت اقدامات ناتو در یوگسلاوی و کوزوو قابل ذکر است. اول آن که ناتو به عنوان یک سازمان نظامی - دفاعی و مبتنی بر ماده ۵۱ منشور است و استفاده شورای امنیت از آن به عنوان بازوی اجرایی خویش، یعنی به مثابه موافقت‌نامه‌ها و سازمان‌های ذیل فصل هشتم، جای سؤال است و بر آن تردید وارد است. البته به نظر نمی‌رسد که شورای امنیت با اقدامی از این نوع از حدود اختیارات خود خارج شده باشد. با توسل به نظریه اختیارات ضمنی سازمان ملل متحد که دیوان بین‌المللی در رأی مشورتی خود در موضوع جبران خسارات وارده در جریان خدمت برای سازمان ملل مطرح کرده بود، می‌توان خط مشی شورای امنیت را توجیه نمود. در رأی مشورتی دیوان آمده است که به موجب حقوق بین‌الملل باید این‌طور تصور نمود سازمان اختیاراتی دارد که اگر چه صریحاً در منشور نیامده است، اما به عنوان یک نتیجه قهری به سبب آن که برای اجرای وظایفش ضرورت دارد، به

سازمان ملل اعطا شده است. واگذار کردن اجرای اقدام‌های قهری توسط شورای امنیت به سازمان‌های منطقه‌ای غیر از آنهایی که موضوع فصل هشتم منشور بوده‌اند، اساساً به این منظور بوده است که شورا به نیروهای نظامی که خود فاقد آن است دسترسی پیدا کند. این برداشت گسترده از مفهوم موافقت نامه‌ها و نهادهای منطقه‌ای موجب می‌شود که تفکیکی را که برای مدتی طولانی بین سازمان‌های منطقه‌ای تأسیس شده به موجب ماده ۵۱ و سازمان‌های مربوط به ماده ۵۲ وجود داشت، کنار گذاشته شود. (ممتاز، ۱۳۷۸، صص ۲۲۱-۲۲۰) به قول پطروس غالی دبیرکل سابق سازمان ملل متحد، منشور عمداً تعریف دقیقی از قراردادها و مؤسسات منطقه‌ای به عمل نمی‌آورد تا به این ترتیب با ایجاد قابلیت انعطاف، انواع سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای اعم از آن که برای امنیت و دفاع متقابل به وجود آمده باشند یا برای توسعه منطقه‌ای بتوانند در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مشارکت نمایند. (شایگان، ۱۳۸۰، ص ۲۲۲) با این تفاسیر، اقدامات نظامی ناتو در یوگسلاوی سابق از آنجا که براساس قطعنامه‌های شورای امنیت بوده است را می‌توان مشروع تلقی نمود.

راجع به ایراد اساسی دوم یعنی مشروعیت اقدامات ناتو در کوزوو، به فرض پذیرش عدم تفکیک میان سازمان‌های منطقه‌ای فصل هشتم و سازمان‌های دفاعی مندرج در ماده ۵۱ منشور، مسئله مشروعیت این اقدامات به چه صورت قابل توجیه است؟
در بند ۱ ماده ۵۳ چنین آمده است:

«شورای امنیت در موارد مقتضی از قراردادها یا مؤسسات منطقه‌ای برای عملیات اجرایی تحت اختیار خود استفاده خواهد کرد، ولی هیچ‌گونه عملیات اجرایی به موجب قراردادهای منطقه‌ای یا توسط مؤسسات منطقه‌ای بدون اجازه شورای امنیت صورت نخواهد گرفت.»
با این تفاسیر، حتی اگر ناتو را به عنوان یک سازمان منطقه‌ای طبق فصل هشتم منشور ملل متحد به حساب آوریم، از آنجا که اقدامات ناتو در کوزوو بدون مجوز شورای امنیت صورت گرفت، براساس منشور فاقد مشروعیت می‌باشد.

عده‌ای از حقوقدانان ضمن پذیرش این امر که اقدام ناتو خارج از دایره منشور ملل متحد صورت گرفته است از احتمال ایجاد قاعده‌ای عرفی سخن می‌گویند که می‌تواند به کارگیری زور

توسط گروهی از کشورها بدون اجازه شورای امنیت را مجاز نماید. از جمله "آنتونیوکاسسه" بیان می‌دارد که توسل به نیروی مسلح در کوزوو به لحاظ اخلاقی مشروع بود، اما عملی مخالف حقوق بین‌الملل رایج است. (کاسسه، ص ۷۷) وی سپس با اشاره به تمایلات نوظهور در جامعه جهانی اعلام می‌دارد که در برخی شرایط دقیق توسل به نیروی مسلح حتی بدون هیچ‌گونه مجوز از جانب شورای امنیت می‌تواند به تدریج مشروع شود. وی، در قسمت دیگری از بیانات خود به تفصیل این شرایط می‌پردازد:

۱ - نقض شدید و فاحش حقوق بشر که متضمن از دست رفتن زندگی صدها و هزاران انسان بی‌گناه و در حد نوعی جنایت در حق بشریت باشد و در داخل سرزمین یک دولت حاکم خواه توسط مقامات حکومت مرکزی یا با حمایت و چشم پوشی آنها صورت گرفته باشد یا به واسطه اضمحلال کامل دولت نتوان از چنین وحشی‌گری‌هایی جلوگیری کرد.

۲ - اگر جنایات در حق بشریت منتج از هرج و مرج در یک دولت حاکم باشد، اثبات این امر ضروری است که مقامات دولت مرکزی از پایان بخشیدن به این اعمال کاملاً عاجزند و در عین حال از فرا خواندن یا اجازه دادن به دیگر کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی برای ورود به خاک خود برای مبارزه با این جنایات سرباز می‌زنند. اگر چنین جنایاتی کار مقامات حکومت مرکزی باشد، باید نشان داد که این مقامات پیوسته از همکاری با سازمان ملل یا دیگر سازمان‌های بین‌المللی مضایقه نموده‌اند یا به طور سیستماتیک از اجرای درخواست‌ها، توصیه‌ها و تصمیم‌های چنین سازمان‌هایی خودداری نموده‌اند.

۳ - شورای امنیت به واسطه عدم توافق میان اعضای دائمی خود یا اعمال حق و تو توسط یک یا چند عضو دائمی از اتخاذ هرگونه اقدام قهری در جهت توقف کشتارها عاجز مانده باشد.

۴ - تمامی راه‌های صلح‌آمیز که بسته به فوریت و موقعیت می‌تواند برای دستیافتن به راه حلی مبتنی بر مذاکره، بحث و غیره مورد استفاده قرار گیرد، طی شده باشد، ولی هیچ راه حلی مورد پذیرش طرفین مخاصمه قرار نگیرند.

۵ - گروهی از کشورها تصمیم بگیرند تا با حمایت یا دست کم عدم مخالفت اکثریت دول عضو سازمان ملل، این وحشی‌گری‌ها را متوقف سازند.

۶- از نیروهای مسلح برای مقصود خاص توقف وحشی‌گری‌ها و احیای حرمت حقوق بشر استفاده شود و نه برای هر هدفی که فراتر از این مقصود خاص می‌رود. (کاسه، ۱۳۸۰، صص ۷۸-۷۹)

نتیجه‌گیری

مداخلات بشردوستانه در حقوق بین‌الملل سنتی، تابعی از امکان توسل به زور در شکل کلی آن از سوی دولت‌ها بود. با ممنوع شدن تدریجی توسل به جنگ و زور، به دنبال عدم پذیرش هرگونه مداخله نظامی، مداخلات بشردوستانه نیز جایگاهی را که در حقوق بین‌الملل سنتی داشتند از دست دادند. به گونه‌ای که پس از جنگ جهانی دوم و تا پایان جنگ سرد به ندرت شاهد مداخله دولت‌ها با توسل به اهداف بشردوستانه بودیم.

پس از پایان جنگ سرد و تغییرات اساسی و ماهوی که در نظام بین‌الملل و سازمان ملل متحد رخ داد شورای امنیت با ایفای نقش فعال در مسائل مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی، اقدامات جدیدی را در رابطه با مداخله بشردوستانه به انجام رساند. این شورا با تفسیر موسع از مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی، وضعیت‌هایی که مداخله بشردوستانه را ضروری می‌نمود مثل نقض فاحش حقوق بشر، حرکت آوارگان به مرزهای بین‌المللی و غیره را به عنوان مصادیق نقض و تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی نمود و مجوز اقدامات قهری برای دستیابی به اهداف فوق را صادر کرد. اقدامات شورا در ایجاد مناطق امن و مناطق پرواز ممنوع بارزترین جلوه‌های اقداماتش در مداخلات بشردوستانه جدید بوده است.

به زعم اکثر حقوقدانان بین‌المللی مداخلات بشردوستانه حتی اگر توسط سازمانی منطقه‌ای مثل ناتو انجام شوند، از آنجایی که با مجوز شورای امنیت بوده‌اند به لحاظ حقوقی مورد پذیرش هستند. در نقطه مقابل، اقلیتی معتقدند که در شرایطی که شورای امنیت مجوز مداخلات را صادر نکرده باشد، تحت شرایطی خاص مداخله بشردوستانه می‌تواند پذیرش یابد. به عبارتی این‌گونه مداخلات بشردوستانه به عنوان استثنایی دیگر بر اصل منع توسل به زور اما خارج از منشور ملل متحد می‌باشند.

در هر صورت، آنچه که در مداخلات بشردوستانه نباید مورد غفلت قرار گیرد این است که، چه در مداخلات بشردوستانه سنتی و یا نوع جدید آن این مداخلات به عنوان ابزاری برای پیشبرد سیاست‌های ملی دولت یا دول مداخله‌کننده به کار رفته‌اند. همان‌گونه که اشاره شد مداخلات کشورهای مثل آمریکا در امور سایر کشورها از قرن ۱۹ به بعد عمدتاً در راستای سیاست‌های ملی این کشور قابل تحلیل بوده است.

مداخلات بشردوستانه جدید از سوی آمریکا در شرایط جدید جهانی از طرف عده‌ای به عنوان تلاشی برای معنا دادن به سیاست خارجی آمریکا توصیف شده است. این افراد معتقدند که با فروپاشی شوروی، سیاست خارجی آمریکا که عمدتاً بر مبنای دشمنی با شوروی شکل گرفته بود به نوعی دچار بحران معنا شد. از این رو لازم بود تا با مداخلات بشردوستانه به نوعی به حل بحران معنای سیاست خارجی آمریکا کمک شود.

به هر تقدیر دو جنبه اساسی و در بعضی مواقع متناقض نمای مداخلات بشردوستانه همین بوده است که از یک سو این مداخلات توانسته‌اند جان انسان‌های کثیری را نجات دهند هر چند که در مواقعی تجارب ناموفقی هم وجود داشته است، اما در عین حال کشورهای مداخله‌کننده از این برنامه به عنوان ابزاری برای پیشبرد سیاست‌های خود هم استفاده کرده‌اند.

بقای بلندمدت مداخلات بشردوستانه به عنوان یک رویه مشروع حقوق بین‌الملل مبنی بر پذیرش آن از سوی جامعه بین‌المللی در صورتی تحقق می‌یابد که اولاً این مداخلات مبتنی بر جواز صریح شورای امنیت در شرایط مشخص صورت گیرد، ثانیاً بر اساس اصل عدم تبعیض انجام شود و ثالثاً فارغ از منافع خاص کشورهای قدرتمند و مداخله‌گر صورت پذیرد.

منابع و مأخذ:

الف - فارسی

- ۱- اخوان زنجانی، داریوش، (۱۳۷۲)، «بحران سوماتی و مسئولیت جامعه بین‌المللی»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال هفتم، شماره‌های ۶۹-۷۰، ۳۸-۳۲.
- ۲- آقایی، سیدداود، (۱۳۷۵)، «نقش و جایگاه شورای امنیت در نظم نوین جهانی»، تهران: بیک فرهنگ.
- ۳- امین‌زاده، الهام، (۱۳۷۴)، «مناطق پرواز ممنوع و عملکرد شورای امنیت سازمان ملل متحد»، سیاست

- خارجی، سال سیزدهم، شماره ۴، ۱۱۵۹-۱۱۴۷.
- ۴- شایگان، فریده، (۱۳۸۰)، شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- ۵- کرمی، جهانگیر، (۱۳۷۵)، شورای امنیت سازمان ملل متحد و مداخله بشردوستانه، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
- ۶- مقتدر، هوشنگ، (۱۳۷۳)، حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
- ۷- ممتاز، جمشید، (۱۳۷۸)، «واگذاری اجرای اقدام‌های قهری شورای امنیت به سازمان‌های منطقه‌ای»، ترجمه مهرداد رضائیان، سیاست خارجی، سال سیزدهم، ش ویژه اروپا، ۲۳۳-۲۱۵.
- ۸- ممتاز، جمشید، (۱۳۷۹)، «مداخله بشردوستانه ناتو در کوزوو و اصل عدم توسل به زور»، ترجمه مرتضی مختاری امین، سیاست خارجی، سال چهاردهم، ش ۴۰، ۱۰۴۱-۱۰۲۹.
- ۹- کاسسه، آنتونیو، (۱۳۸۰)، «مشروعیت بین‌المللی اقدامات بشردوستانه قهرآمیز در جامعه جهانی؟» ترجمه جعفر سروی، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره‌های ۱۷۰-۱۶۹، ۸۱-۷۶.

ب - لاتین

- 1- Adelnan, H. (1992), "Humanitarian Intervention: The Case of Kurds", 4, International Refugee Law.
- 2- Anderson, Gary, (1995), "UNOSOM II : Not failure, Not success in Beyond Traditional Peacekeeping", (eds) Donald Daniel and Bradd C. Hayes, New York: Macmillan Press Ltd.
- 3- Berdal, Mats, "United Nations Peace Keeping in the Former Yugoslavia" in Beyond Traditional Peace Keeping, (eds) Donal Daniel and Brad c. Hayes, New York: Macmillan Press Ltd.
- 4- Boutros - Ghali, Boutros, (1993), Report on the work of the organization from the 47th to 48th Session of the General Assembly, New York: UN Department of Public Information.
- 5- Brownlie, Ian, (1963), International Law and the Use of Force by States, Oxford: Clarendon Press.

- 6- Brownlie, Ian, (1995), *The Rule of law in International Affairs*, London: Martin Nijhoff Publishers.
- 7- Cotran, Eugen, (1994), "The Establishment of a safe Haven for the Kurds in Iraq", U.N. Conference of International Law in Qatar.
- 8- Murthy, C.S.R., (1995), "Change and Continuity in the Functioning of the Security Council Since the End of the Cold war", *International Studies*, vol. 32, No.4.
- 9- Pease, Kelly and Forsythe, David, (1993), "Human Rights, Humanitarian Intervention and World Politics", *Human Rights Quarterly*.
- 10- Roberts, Adam, (1993), "Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights", *International Affairs*, vol. 69, No. 3.
- 11- Stowell, Ellery C., (1921), *Intervention in International Law*, Washington D.C: John Byrne & co.
- 12- Teson, Fernando R., (1988), *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, New York.
- 13- U.N., (1996), *Peacekeeping*, New York: The UN Department of Public Information.
- 14- UN.Doc/sc/Res,661,1990.
- 15- UN.Doc/sc/Res,678,1990.
- 16- UN.Doc/sc/Res,688,1991.
- 17- UN.Doc/sc/Res,713,1991.
- 18- UN.Doc/sc/Res,733,1992.
- 19- UN.Doc/sc/Res,781,1992.
- 20- UN.Doc/sc/Res,788,1992.
- 21- UN.Doc/sc/Res,794,1992.
- 22- UN.Doc/sc/Res,816,1993.
- 23- UN.Doc/sc/Res,824,1993.
- 24- UN.Doc/sc/Res,844,1993.
- 25- UN.Doc/sc/Res,918,1994.

- 26- UN.Doc/sc/Res,929,1994.
- 27- UN.Doc/sc/Res,940,1994.
- 28- UN.Doc/sc/Res,1373,2001.