

دخالت انساندوستانه و حقوق بین الملل

ژیلبر گیوم (رئیس فعلی دیوان بین المللی دادگستری)^۱
ترجمه‌ی دکتر همایون حبیبی^۲

تاریخ بشریت مملو از خشونت است. علم امروزی تسلیحاتی نوین به عاملان خشونت اعطا می‌کند و تمامی بشریت از طریق وسائط ارتباط جمعی شاهد این خشونت‌هاست. از زمان "سولفرینو"^۳ مردان نیکوکار برای کمک به قربانیان به صحنه آمده‌اند. کمیته بین‌المللی صلیب سرخ و سازمانهای ملی صلیب سرخ [و هلال احمر] در طول منازعات بین‌المللی و برخی جنگ‌های داخلی در این باب نقش غیر قابل جایگزینی بازی کرده‌اند. سازمانهای غیردولتی جدیدی نیز در دهه‌های اخیر خدمات مشابهی ارائه داده‌اند. این سازمانها مرتباً از موانعی که برخی دولتها در مقابل فعالیتهاشان ایجاد می‌کنند ابراز شکایت می‌کنند، که در پی آن در مورد شرایط تضمین دسترسی آنها به قربانیان فکرهايي شده است.

1. Gilet Guillaume, "L'ingérence humanitaire et le droit international", Géopolitique (Revue de L'institut international de Géopolitique) N° 68, Paris: Janvier 2000

۲ - استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.

3. Solferino

در سال ۱۹۸۷ کنفرانسی غیردولتی در پاریس با ابتکار دکتر کوشنر و پرفسور بتانی تشکیل شد. شرکت کنندگان در این کنفرانس نگرانیهای خود را به صورت قطعنامه‌ای تنظیم کردند که بر مبنای آن «حق دریافت کمک‌های انساندوستانه حقی بشری است که باید برای تمامی افراد و تمامی گروه‌های بشری که قربانی صدمات جسمی و روانی بوده یا سلامت جسمی و روانی آنان مورد تهدید قرار گرفته، شناخته شود».

این قطعنامه همچنین اعلام کرده بود: «دولتها باید متعهد شوند که به حق افراد در استفاده موثر از کمک‌های انساندوستانه، کاملاً احترام بگذارند».

آنچه ما سعی داریم در این مقاله به آن پاسخ دهیم این سوال است که آیا خواسته‌های بیان شده در این قطعنامه به حوزه حقوق بین‌الملل موضوعه وارد شده است یا خیر. بدین منظور مناسب است نگاهی تاریخی به مسئله داشته باشیم. زیرا چنین نگاهی اجازه درک وضعیت فعلی حقوق، پیشرفتهای حاصل شده و مقاومت‌هایی که انجام می‌شود را می‌دهد.

بنیانگذاران حقوق بین‌الملل و به ویژه گروسیوس، از همان قرن هفدهم بین حقوق طبیعی و حقوق موضوعه تمایز قائل شده‌اند. از دید آنان حقوق طبیعی ثمره عقل و حقوق موضوعه ناشی از توافق دولتها بود. در قرن نوزدهم حقوق طبیعی، که اینگونه تعریف شده بود، منعکس‌کننده تمدن، یعنی تمدن غربی، تلقی می‌شد که اروپا خود را موظف به نشر آن در جهان می‌دانست. "واتل"^۱ از همان زمان از آن نتیجه گرفت که "تمامی ملل حق دارند آنانی را علناً حقوقی، که جامعه ملل بین خود وضع کرده مورد تجاوز قرار می‌دهند، با توسل به زور سرکوب کنند." یک قرن و نیم بعد رژییه^۲ در نشریه "Revue générale de droit international public" مقاله‌ای بالغ بر یکصد صفحه منتشر کرد که در آن نتیجه گرفت: "برخی افراطها در وحشیگری است که برای وجدان خلقهای اروپایی غیرقابل تحمل به نظر می‌رسد." ملل اروپایی "نه تنها حق دارند جلوی این افراطها را بگیرند بلکه به آن وظیفه دارند." بنابراین استدلال "هر کشور می‌تواند، اعمال حاکمیت داخلی دولت دیگر را که مخالف قوانین بشردوستانه است، مورد کنترل بین‌المللی قرار دهد."

در واقع این تئوریا تنها عملکرد دولتها را نظم بخشیده و استعمار و دخالت‌های متعدد انساندوستانه را به ویژه در امپراتوری عثمانی، به هنگام قتل عامهای جزایر شیوا^۱ و کِرت^۲ همچنین ارمنستان و لبنان، توجیه می‌کرد. ایالات متحده آمریکا نیز به هنگام تصاحب کوبا از اسپانیا در سال ۱۸۹۸ به این استدلال‌ها توسل جسته بود. در تمامی این موارد، دولتمردان از کلمات و اصطلاحاتی استفاده می‌کردند که طرفداران امروزی دخالت بشردوستانه نیز آنها را رد نمی‌کنند. بدین ترتیب بود که در سال ۱۸۵۶ لرد کلارندن^۳ به وضع زندانها در کشور پادشاهی دو سیسل انتقاد کرده و اعلام داشت: "باید پذیرفت که هیچ کشوری حق دخالت در امور داخلی دیگر کشورها را ندارد، ولی مواردی نیز هست که خلاف این قاعده به حق و وظیفه تبدیل می‌شود." همچنین توونل^۴ وزیر امور خارجه ناپلئون سوم به هنگام اعزام ۶۰۰۰ سرباز فرانسوی به لبنان در سال ۱۸۵۶ اعلام کرد: "بشریت خواستار دخالت عاجل و اتخاذ اقدامات فوری است."

اساسنامه جامعه ملل که به قدرتهای قیم "ماموریت مقدس تمدن" را اعطا می‌کند نیز حاوی آثار این طرز تفکر است. اما بعد از جنگ جهانی دوم با تصویب منشور ملل متحد و تسریع استعمار زدایی وضعیت کاملاً دگرگون می‌شود. برابری دولتهای حاکم در امور داخلی جانشین دخالت‌های انساندوستانه قدرتهای بزرگ به نام تمدن و حقوق طبیعی می‌شود.

اولین علائم تغییر وضعیت در خود منشور ملاحظه می‌شود. این منشور هرچند در مقدمه خود "کرامت و ارزش انسان" را به رسمیت می‌شناسد ولی از سوی دیگر کشورها را، که برای آنها برابری حاکمیت قائل است، موظف می‌سازد «در روابط بین‌المللی خود از توسل و تهدید به زور که با منشور ملل متحد سازگار نباشد، خودداری کنند». همچنین کشورها اصولاً مجاز نیستند «در اموری که اساساً مربوط به صلاحیت ملی یک کشور است دخالت کنند».

همچنین دیوان بین‌المللی دادگستری، در سال ۱۹۴۶ در قضیه تنگه کرفو اعلام کرد: "حق دخالت ادعایی نمی‌تواند اعمال شود، مگر به صورت سیاست زور، سیاستی که در

1. Chio

2. Crète

3. Lord Clarendon

4. Thouvenel

گذشته، مایه سوء استفاده‌های بسیار خطرناکی شده و [امروزه] نقصان سازمان ملل هر چه باشد، حق اعمال چنین سیاستی، جایی در حقوق بین‌الملل ندارد.

محکومیت مداخله سپس در کنوانسیونها و قطعنامه‌های متعددی تکرار شد. از جمله مجمع عمومی سازمان ملل از سال ۱۹۶۵ به بعد اعلام می‌کرد که هیچ کشوری حق ندارد، به هر دلیلی که می‌خواهد باشد، به طور مستقیم یا غیرمستقیم، در امور داخلی یا خارجی کشور دیگری مداخله کند. در سال ۱۹۸۱ این مجمع از این هم فراتر رفت و بعد از محکومیت مداخله، از آن نتیجه گرفت که دولتها موظفند "از سوءاستفاده و دگرگون کردن مسائل مربوط به حقوق بشر به منظور مداخله در امور داخلی دیگر کشورها" اجتناب کنند.

این جریان فکری نهایتاً در چندین کنوانسیون و به ویژه در پروتکل شماره ۲ کنوانسیونهای ۱۹۷۷ ژنو درباره منازعات مسلحانه غیر بین‌المللی تبلور پیدا کرد. این پروتکل تأکید می‌کند که "اقدامات امدادی به نفع مردم غیرنظامی" نمی‌تواند بدون رضایت کشور ذریب طرف معاهده انجام شود.

بدین ترتیب به نظر می‌رسید که تاریخ ورق خورده و اصل حاکمیت سرزمینی و برابری دولتهای حاکم در کنار اصل عدم توسل به زور بر تمامی دیگر ملاحظات غالب شده باشد.

اما تصویری که اینگونه بدست داده‌ایم را باید تعدیل کرد. زیرا اولاً حقوق بین‌الملل کلاسیک به طور سنتی این امکان را برای دولتها به رسمیت می‌شناخته که در شرایطی خاص حتی با توسل به زور، از اتباع خود در خارج حفاظت کنند. ماکس اوپر در رأی مورخ ۱۹۲۴ درباره اموال بریتانیایی‌ها در مراکش صراحتاً به این حق تأکید دارد. همچنین دخالت‌های متعدد کم و بیش به حقی، به ویژه در پنجاه سال گذشته در آفریقا، با همین استدلال انجام گرفته و در قبال اقداماتی از این دست، جامعه بین‌المللی همواره با احتیاط برخورد کرده است. اما وضعیت حقوقی درباره مشروعیت این دخالتها هرچه باشد، چنین اقدامی فقط درباره اتباع کشور دخالت‌کننده مقدر است و آن هم در شرایطی که چنین کاری برای حفاظت از آنان کاملاً لازم باشد.

از سوی دیگر همانطور که دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۸۶ به هنگام بررسی مشروعیت دخالت‌های آمریکا در نیکاراگوئه عنوان کرد، در حقوق موضوعه،

روشن است که نظر یک کشور درباره وضعیت حقوق بشر در کشور دیگر هرچه باشد، "توسل به زور نمی‌تواند روشی مناسب برای بررسی و اطمینان از اجرای این حقوق باشد."

از دید دیوان تنها «دادن کمکی صرفاً بشردوستانه به اشخاصی که در کشور دیگری واقعند را نمی‌توان دخالت نامشروع تلقی کرد. بشرط آنکه مبتنی بر اهداف صلیب سرخ بوده و ماهیتی تبعیض‌آمیز نداشته باشد.»

اما آیا باید چنین کمکی در هر شرایطی با توافق دولت حاکم انجام گیرد؟ آیا این کمک می‌تواند به همراه دخالت نظامی باشد؟ این سوال در ماه مارس ۱۹۹۹ و به هنگام بحران کزوو با دقت فراوان مطرح شد. زیرا برخلاف آنچه در بحرانهای قبلی رخ داده بود، عملیات هوایی کشورهای عضو پیمان ناتو در این قسمت از یوگسلاوی تنها بر پایه فتنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل توجیه نشدند. با توجه به عنوان این قطعنامه‌ها کشورهای عضو ناتو همچنین (و گاهی فقط) به "فاجعه بشری" که به گفته آنان از "حملات شدید نیروهای پلیس ویژه صرب" ناشی شده بود، استناد می‌کردند. در مقابل روسیه از "اقدامات نظامی ناتو علیه حاکم یوگسلاوی ابراز انزجار کرده" و آن را "تجاوز می‌مخفی شده" (در لوای اقدام بشردوستانه) خواند.

یوگسلاوی به دیوان بین‌المللی دادگستری شکایت کرد و هرچند دیوان با توجه به تردیدهایی که در مورد صلاحیتش وجود داشت، در آوریل ۱۹۹۹ از صدور قرار موقت تامینی اجتناب کرد، اما هنوز درباره ماهیت دعوی قضاوت نکرده است.^۱ روزی که این رأی صادر شود، شاید بهتر بتوان ملاحظه کرد که در اختلاف بین موافقان دخالت‌های انساندوستانه و حامیان حاکمیت دولتها حق با چه کسی است. امروز حداکثر می‌توانیم ملاحظه کنیم که اختلاف عمیقی بین این دو مکتب فکری ایجاد شده، کشورهای توسعه یافته بیشتر از نظریه اول حمایت می‌کنند در حالی که کشورهای در حال توسعه طرفدار دومی هستند.

۱- کشورهای خوانده در تاریخ ۵ ژوئیه ۲۰۰۰ در ایرادات ابتدایی که به دیوان تقدیم کردند، صلاحیت دیوان در رسیدگی به این دعوی را رد کردند و دیوان به درخواست یوگسلاوی، تا آوریل سال ۲۰۰۱ به این کشور مهلت داد تا به این ایرادات پاسخ دهد. این مهلت مجدداً تا ۵ آوریل ۲۰۰۲ تمدید شد / مترجم.

اگر قانونی بودن دخالت‌های انساندوستانه یک طرفه کشورها مورد منازعه است، دخالت سازمان ملل، و به طور مشخص شورای امنیت بر مبنای حقوقی قویتری بنا شده است.

درست است که پاراگراف ۷ از ماده ۲ منشور، دخالت در امور داخلی کشورها را برای سازمان ملل ممنوع ساخته، ولی همین ماده می‌افزاید که "این ممنوعیت خللی به اجرای اقدامات قهرآمیز مقرر در فصل هفت وارد نمی‌آورد." لذا هنگامی که شورای امنیت مطابق این فصل در صورت وجود تهدید علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز اقدام می‌کند، حق دارد تصمیماتی درباره مسائلی بگیرد که اصولاً به صلاحیت ملی کشورها مربوط می‌شود. از آن بالاتر بر طبق ماده ۲۵ منشور این تصمیمات الزام آورند. طی دهه‌ها شورا که بخاطر منازعه بین شرق و غرب فلج شده بود از قدرتی که منشور به آن داده استفاده نکرده بود، اما وضعیت در سالهای اخیر کاملاً تغییر کرده و شورا تصمیماتی برای حفظ صلح در مناطق مختلف جهان اتخاذ کرده و در این نقاط، دخالت‌های انساندوستانه انجام داده است. اقدام شورا به هنگام شورشهایی که علیه دولت بغداد و در فردای شکست دولت عراق در سال ۱۹۹۱، به ویژه در مناطق کردنشین صورت گرفت، اولین مثال است. در این قضیه شورای امنیت سرکوب مردم غیرنظامی عراق را محکوم کرد و ملاحظه کرد که این سرکوب به سرازیر شدن وسیع پناهندگان به کشورهای همسایه و تجاوز به مرزهای کشورهای منطقه منتهی شده که صلح و امنیت بین‌المللی را تهدید می‌کند. بدین ترتیب شورا مطابق پاراگراف ۷ ماده ۲ خود را صالح دانست.

با این حال در آن زمان شورا تا حد اتخاذ تصمیمات الزام آور برای بغداد پیش نرفت و به "تأکید بر آنکه عراق به سازمانهای بشردوستانه بین‌المللی اجازه دهد تا به تمامی کسانی که در تمامی قسمتهای عراق نیاز به کمک دارند، دسترسی داشته باشند." بسنده کرد. در فردای تصویب این قننامه، آمریکا، فرانسه و انگلستان عملیات کمک به پناهندگان کرد را تحت عنوان "Provide comfort" به راه انداختند. عملیاتی که بغداد آن را "دخالتی آشکار خواند که ربطی به کمکهای بشردوستانه ندارد."

یک قدم مهم دیگر در سال ۱۹۹۲ به وسیله شورای امنیت در قضیه سومالی برداشته شد. در این قضیه شورا اعلام کرد که وضعیت انسانی موجود در این کشور به خودی

خود تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است و از این بابت شورا صالح به اقدام است. ثانیاً این شورا به چندین کشور اجازه دخالت داد تا برای رساندن کمکهای بشردوستانه امنیت لازم را برقرار سازند و عملیاتی که در پی این مجوز شورا صورت پذیرفت، "بازگرداندن امید" نام گرفت. نهایتاً شورا در آخرین مرحله تصمیم گرفت هزاران نفر نیروی نظامی را در چارچوب عملیاتی به نام "اونوسوم" ^۱، در این کشور مستقر سازد. با این کار شورا از قدرت خود در چارچوب فصل هفت منشور برای دخالت در امور داخلی سومالی با هدفی انساندوستانه، استفاده کرد.

قضایای یوگسلاوی در سالهای ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۵، مرحله‌ای جدید در توسعه فعالیت‌های شورای امنیت ایجاد کرد. در این قضایا صلاحیت شورا به خودی خود مورد تردید نیست. شورای امنیت در موارد متعدد اعلام کرده است که ادامه درگیریها باعث تهدید صلح و امنیت است و به همین دلیل نیروهای حافظ صلح سازمان ملل در یوگسلاوی را ایجاد کرد تا طرفین منازعه را از هم جدا کند و از آلام مردم غیرنظامی بکاهد. با این حال می‌دانیم که اجرای این دو وظیفه بدون مشکل نبوده و احتمالاً این مشکلات در تشکیل دیوان جزایی بین‌المللی در سال ۱۹۳۳ برای محاکمه مظنونین به ارتکاب جرائم نقض آشکار حقوق بشردوستانه بین‌المللی بی‌تاثیر نبوده‌اند. امروز می‌توان از اقدامات شورای امنیت از کامبوج تا انگولا و از هائیتی تا رواندا مثالهای متعدد دیگری آورد.

در پایان این بررسی می‌توان نتیجه‌گیری کرد که حقوق بین‌الملل در قرن نوزدهم موافق دخالت‌های انساندوستانه کشورها بوده. این اقدامات که به نام تمدن غربی انجام می‌شد خاطرات خوشی در خارج از اروپا برجای گذاشته است. قرن بیستم پس از استعمارزدایی به قرن برابری دولتهای مستقل تبدیل شد. امروزه مجدداً عده‌ای به نام حقوق بشر و به ویژه، حق به زندگی، به طرفداری از حق مداخله پرداخته‌اند. برخی دیگر با آن مخالفند و رد پای استعمارگری و امپریالیزم را در آن می‌بینند.

اقدام سازمان ملل در این زمینه از نظر حقوقی قابل اجرائر است. این انتقال مسئولیت از دولتها به سازمان ملل منافی دارد، زیرا تصمیمات شورای امنیت نتیجه مذاکرات

دسته جمعی‌ای است که به نام جامعه جهانی گرفته شده است. ولی این کار بی‌خطر نیز نیست زیرا سازمان از نظر سیاسی، نظامی و مالی به اعضایش وابسته است. نهایتاً آنکه، یک حقوق‌دان، همچون هر شخص با حسن نیت دیگری، باید از کمکهای بشردوستانه‌ای که به مردان و زنان در گرفتاری و مشکل می‌شود خوشحال باشد. با این حال ادعای وجود حق کمک بشر دوستانه منوط به این است که این حق قبلاً تعریف شده باشد. برای اینکار مناسب است ابتدا در مورد طرف موظف به ادای این حق، صاحب این حق و محتوی آن تفکر شود.

از دید طرفداران وجود این حق، منتفعین آن افراد یا گروههایی هستند که جانشان تهدید شده یا قربانی تعرض به جان یا سلامتی خویش باشند. این افراد حق دارند خواستار کمک دولتها و سازمانهای بین‌المللی دولتی یا غیردولتی شوند. ولی هر آینه این امدادسانی باید در سرزمین دولتی خارجی انجام شود، اعمال این این حق همچنین متضمن دسترسی به آن سرزمین است. اگر دولت حاکم بر آن سرزمین اجازه دسترسی به آن منطقه را ندهد، مشکلی که ایجاد می‌شود این است که چگونه می‌توان از این مانع گذشت.

مشکل، از آنجا ناشی می‌شود که جامعه بین‌المللی از دولتهای حاکم تشکیل شده که رفتار آنها همواره از ملاحظات انساندوستانه محض ناشی نمی‌شود. حق کمکهای انساندوستانه ممکن است مایه سوء استفاده برخی دولتها شده و عده‌ای از دولتها ممکن است وجود آن را منکر شوند. بنابراین، هرچند باید همواره رنج مردم را بخاطر داشت، بی‌فایده نیست که به نیت باطنی دولتها نیز فکر کنیم. خلاصه آنکه می‌توان این سوال را مطرح کرد که آیا نباید مشروعیت و قانونی بودن دخالت انساندوستانه را مورد به مورد و با توجه به تمامی شرایط حول این دخالتها مورد بررسی قرار داد؟