

ناتو، سازمان ملل و جنبه‌های حقوقی استفاده از زور*

برونو سیما

ترجمه دکتر محمد جعفر قنبری جهرمی



پیشگفتار مترجم

نگارنده این مقاله از صاحب‌نظران معروف حقوق بین‌الملل و حقوق جامعه اروپایی و اسناد دانشگاه لودویگ مکسی میلینز در مونیخ (Ludwig-Maximilians-Universität) است، که به ویژه دارای آثار زیادی در خصوص نقش و حقوق سازمان ملل متحد در روابط بین‌المللی می‌باشد. مقاله حاضر** در ماههای فوریه - مارس ۱۹۹۹، هنگامی که سازمان ناتو بدون مجوز شورای امنیت تهدید به استفاده از نیروی نظامی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی را چندین بار تکرار کرده بود، نگاشته شده است. می‌دانیم که در ماههای بعد، ناتو -

*. مشخصات این مقاله به قرار ذیل است:

NATO, UN and the Use of Force: Legal Aspects By: Bruno Simma, 10 EJIL 1999, pp. 1-22.

** در اصل، این مقاله جهت ارائه در «میزگرد خط‌مشی» که توسط «اتحادیه سازمان ملل متحد در ایالات متحده»، در تاریخ ۱۱-۱۲ مارس ۱۹۹۹ در واشنگتن دیسی و نیویورک برگزار شده بود، نگاشته شده است. منابع و مأخذ در پاورقی فقط در جایی که ضرورت ذکر آنها احساس شده است، ارائه شده‌اند. لازم به توضیح است که پاورقی‌هایی که با ستاره مشخص شده‌اند جهت روشنی و درک بهتر متن اصلی توسط مترجم اضافه شده‌اند.

همچنان بدون مجوز شورای امنیت - به اقدامات نظامی علیه یوگسلاوی دست زد و نهایتاً آن را مجبور به تخلیه کوزوو نمود.

مطابق منشور ملل متحد (بند ۴ ماده ۲) «تهدید به استفاده از زور یا استفاده از زور» ممنوع می باشد. به نظر نگارنده مقاله، از آنجایی که تهدیدات ناتو با مجوز صریح یا ضمنی - قبلی یا بعدی - شورای امنیت انجام نگرفته است، ناقض منشور ملل متحد بوده است. این حکم به طریق اولی بر اقدامات نظامی آن در مرحله بعد نیز صدق می کند. ولی با توجه به اوضاع و احوال خاص در قضیه کوزوو اعم از فاجعه انسانی گسترده و افکار عمومی جهانی که خواستار مداخله نهادهای بین المللی بود، نگارنده مقاله اعتقاد دارد که «فقط یک خط قرمز باریک اقدام ناتو را از مشروعیت بین المللی متمایز می نماید، اما اگر اقدام مزبور بخشی از برنامه های استراتژیک ناتو در آینده گردد، سیستم جهانی امنیت جمعی را به مخاطره خواهد انداخت» و بنابراین نباید به عنوان رویه مورد استفاده قرار گیرد. به عبارت دیگر همه کشورها و نهادهای بین المللی، اعم از سازمان قدرتمند ناتو، باید بپذیرند که همواره به سیستم جهانی امنیت جمعی سازمان ملل متحد اولویت دهند چنانچه مایلند که مناسبات بین المللی بر مبنای ضوابط و معیارهای حقوقی - و نه قدرت سیاسی یا نظامی که به طور دائمی در حال تغییر می باشند - استوار باشد.

البته برخی از حقوقدانان برخلاف نظر پروفیسور سیما صرف استثنایی دانستن مداخله ناتو در کوزوو و تأکید بر خدشه دار نشدن سیستم امنیت جمعی منشور ملل متحد را کافی ندانسته اند بلکه بر لزوم تأسیس راهکاری مناسب برای مداخله بشردوستانه در وضعیتهای مشابه کوزوو تأکید ورزیده اند. برای نمونه پروفیسور کاسسه در مقاله ای که در همان شماره «مجله اروپایی حقوق بین الملل» منتشر شده است، ادعا نموده است که چنانچه شورای امنیت از انجام وظیفه اش قاصر باشد، سازمانی بین المللی یا گروهی از کشورهای ذینفع باید مجاز باشند که تحت شرایط معینی به مداخله بشردوستانه اقدام ورزند. وی مصادیق و شرایط مداخله را احصاء کرده است.

امید است که متن پروفیسور کاسسه نیز ترجمه شود و در شماره بعدی مجله به چاپ

برسد.

خلاصه مقاله

مسأله تهدید به زور یا استفاده از زور توسط ناتو بدون مجوز شورای امنیت به جهت بحران کوزوو و مباحثه راجع به مفهوم استراتژیکی نوین کشورهای متحد در ناتو، اهمیت پیدا کرده است. تهدید ناتو به حمله هوایی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی در اکتبر ۱۹۹۸، علی‌رغم تلاش در اتکاء به دکترین اضطرار و مداخله بشردوستانه و علی‌رغم تلاش در پیروی از نکات اساسی قطعنامه‌های شورای امنیت، ناقص منشور ملل متحد بود. اما [در روابط بین‌المللی] «وضعیت‌های مشکل» دربرگیرنده تنگناهای هولناک وجود دارند که درخصوص آنها، ضروریات سیاسی و ملاحظات اخلاقی، راهکاری جز اقدام در خارج از چارچوب قانون باقی نمی‌گذارند. هرچه که این وضعیت‌ها اندک باشند، احتمال نقض قواعد حقوق بین‌الملل بالقوه کمتر خواهد بود. اثر بعدی احتمالی چنان نقضی قابل‌امحاء نمی‌باشد، اما با برشمردن عواملی که موردی بودن تصمیم [به نقض] را مشخص می‌کنند و اهمیت رویه‌ای آن را کاهش می‌دهند، می‌توان خطر را به حداقل رساند. در قضیه کوزوو فقط خط قرمز باریکی اقدام ناتو را از مشروعیت بین‌المللی متمایز می‌نماید. اما اگر اقدام مزبور بخشی از برنامه‌های استراتژیک ناتو در آینده گردد، سیستم جهانی امنیت جمعی را به مخاطره خواهد انداخت. توسل به اقدامات غیرقانونی به عنوان آخرین حربه به دلایل متقاعدکننده‌ای همانند آنچه که در قضیه کوزوو عنوان شده‌اند، یک امر است و تغییر چنین استثنایی به یک سیاست کلی کاملاً امر دیگری. اگر معاهده واشنگتن [مؤسس ناتو] دارای یک اصل محکم حقوقی باشد که حتی پویاترین یا بدیع‌ترین تفسیر نتواند در آن خللی ایجاد کند، همانا اصل تبعیت ناتو از اصول منشور ملل متحد می‌باشد.

۱. تهدید یا استفاده از زور* در حقوق بین الملل

حقوق بین الملل معاصر بدون هرگونه تردیدی نقض جدی حقوق بشر را از دل نگرانیهای جامعه بین المللی قلمداد می کند. در نتیجه این دل نگرانیهای بین المللی مجموعه قابل توجهی از قواعد و سازمانها، هم در سطح جهانی و هم در سطح منطقه ای، ایجاد گردیده اند. در خصوص نقض حقوق بشر به حدی که در کوزوو صورت پذیرفت، این تحولات در حقوق بین الملل به کشورها اجازه می دهد در مقام پاسخگویی به طور انفرادی یا دسته جمعی یا از طریق سازمانهای بین المللی، به اقدامات مسالمت آمیز گوناگونی توسل جویند. مطابق دکترین غالب در باب مسؤولیت بین المللی دولتها (که توسط کمیسیون حقوق بین الملل سازمان ملل گسترش داده شده است)، تکلیف کشورها به احترام و حمایت از حقوق اساسی همه افراد بشر به همه کشورها مربوط می شود، به عبارت دیگر لازم الرعایه در مقابل همه کشورهاست [یعنی اثر جهانی دارد]. بنابراین در صورت بروز نقض اساسی تعهدات مزبور هر کشور دیگری قانوناً قادر است خود را از نظر حقوقی متضرر [مجنی علیه] قلمداد کند و به تبع آن حق دارد به اقدامات متقابل** (که سابقاً تحت عنوان اقدامات تلافی جویانه مطرح می شدند) علیه کشور مرتکب توسل جوید. مطابق حقوق بین الملل لازم الاجرا از سال ۱۹۴۵، به طوری که در اعلامیه سال ۱۹۷۰ مجمع عمومی^۱ در مورد «روابط دوستانه» مورد تأکید قرار گرفته است، اقدامات متقابل نباید دربرگیرنده تهدید یا استفاده از نیروی نظامی باشد. در مورد کوزوو، اقدامات صلح آمیز، مثلاً توسط اتحادیه اروپا، در سال گذشته با به تعلیق درآوردن حق فرود هواپیماهای مسافربری یوگسلاوی در قلمرو اتحادیه مزبور انجام گردید. صرفنظر از این که این اقدام مؤثر بود یا خیر، تعجب آور است که یکی از اعضای مهم اتحادیه اروپا [یعنی دولت آلمان]

*. در حقیقت ترجمه دقیق عبارت به نحوی که در بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد اعلام شده «تهدید به استفاده از زور یا استفاده از زور» می باشد.

** Countermeasures.

1. GA Res. 2625 (XXV) (1970).

حداقل در ابتدای امر خود را قانوناً در موقعیتی نمی دانست که به این گونه اقدام مسالمت آمیز جهت اجبار جمهوری فدرال یوگسلاوی به رعایت حقوق بشر قوم آلبانی تبار کوزوو، توسل جوید. با این وجود، همین کشور در مشروعیت مشارکت در تهدید به نیروی نظامی توسط ناتو، که فقط چند هفته بعد مطرح گردید، هیچ گونه تردیدی از خود نشان نداد.

جامعه جهانی به سهم خود از طریق شورای امنیت سازمان ملل به تحریم تسلیحاتی اجباری علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی اعم از کوزوو مبادرت ورزید.^۲ اطلاعات لازم که بتواند ارزیابی صحیحی از تأثیر و کارایی اقدامات غیرنظامی مزبور را به دست دهد، در اختیار نیست.

دربرخورد با مقوله کشتار دسته جمعی، حق کشورها یا عموم کشورها به مقابله با نقض حقوق بشر به احتمال قوی به نوعی تکلیف مبدل می گردد.^۳ در عین حال آنچه که جامعه بین المللی در کوزوو (هنگام نگارش این مقاله، اوائل مارس ۱۹۹۹) با آن روبروست، نقض گسترده حقوق بشر و حقوق اقلیتها است و نه عمل کشتار دسته جمعی به نحوی که در کنوانسیون ۱۹۴۸ [درمورد کشتار دسته جمعی] عنوان شده است.^۴

برگردیم به بحث اجرایی احترام به حقوق بشر توسط شیوه های نظامی، قاعده اساسی که هرگونه بررسی باید بر مبنای آن آغاز گردد، همانا قاعده مندرج در بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد است که مطابق آن:

«کلیه اعضاء در روابط بین المللی خود از تهدید به زور یا استعمال آن علیه تمامیت ارضی و استقلال سیاسی هر کشوری یا از هر روش دیگری که با مقاصد ملل متحد ماینت داشته باشد خودداری خواهد نمود.»

2. Operative para. 8 of SC Res. 1160 (1998).

3. Cf. Herzegovina v. Yugoslavia case 1996.

4. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 1948.

مطابق تفسیر تاریخی یا تفسیر مبتنی بر «هدف غایی»* بند ۴ ماده ۲ منشور، بدیهی است که ممنوعیت مندرج در بند مزبور ماهیتی جامع [و مانع] را داشته و دارد. بنابراین برخلاف برخی دیدگاهها که در دوره جنگ سرد ابراز گردیده بود، عبارت «... یا از هر روش دیگری که با مقاصد» قصد تجویز پذیرش هیچ استثنایی را ندارد، بلکه سعی دارد ممنوعیت را خدشه ناپذیر کند. در حقوق بین الملل معاصر، به نحوی که در کنوانسیون ۱۹۶۹ وین راجع به حقوق معاهدات (مواد ۵۳ و ۶۴) تدوین شده است، ممنوعیت مندرج در بند ۴ ماده ۲ منشور قاعده آمره به شمار می رود، به عبارت دیگر جامعه بین المللی دولتها به طور کلی تشخیص داده و پذیرفته است که قاعده ای است که تخلف از آن مجاز نمی باشد و فقط توسط یک قاعده بعدی حقوق بین الملل یا همان ویژگی قاعده آمره قابل اصلاح می باشد. از این رو قواعد آمره جهانی همانند ممنوعیت مندرج در بند ۴ ماده ۲ را نمی توان از طریق پیمانی منطقه ای نقض نمود. به علاوه ممنوعیت تهدید یا استفاده از نیروی نظامی مندرج در منشور برای دولتها منفرداً و هم به عنوان اعضای سازمانهای بین المللی نظیر ناتو، و همچنین برای خود سازمانهای مزبور الزام آور می باشد.

در ادامه حائز اهمیت است که به ماده ۵۲ کنوانسیون وین اشاره ای نمایم. طبق ماده مزبور «معاهده ای که با تهدید یا استفاده از زور در نقض اصول حقوق بین الملل مندرج در منشور سازمان ملل انعقاد یافته است، باطل می باشد». در بین این اصول مقرر مندرج در بند ۴ ماده ۲ نمونه بارزی می باشد.

حقوق مبتنی بر منشور سازمان ملل دو استثناء را نسبت به ممنوعیت مندرج در بند ۴ ماده ۲ [ممنوعیت مورد بحث] اعلام می دارد (مکانیزم مربوط به شرایط کشور دشمن مذکور در مواد ۵۳ و ۱۰۷ را باید کنار گذاشت زیرا که امروزه متفقاً آن را متروک قلمداد می کنند). استثناء اول که در ماده ۵۱ عنوان گردیده است، برای کشورهایی که مورد تجاوز قرار گرفته اند قابل استفاده می باشد. ماده مزبور چنین

*. Teleological.

اعلام می‌دارد:

«در صورت حمله مسلحانه علیه یک عضو ملل متحد تا زمانی که شورای امنیت اقدامات لازم را برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به عمل آورد، هیچ یک از مقررات این منشور به حق دفاع مشروع انفرادی یا دسته‌جمعی اعضاء لطمه‌ای وارد نخواهد کرد. اعضاء باید اقداماتی را که در اعمال این حق دفاع از خود به عمل می‌آورند فوراً به شورای امنیت گزارش دهند. این اقدامات به هیچ وجه در اختیار و مسؤلیتی که شورای امنیت طبق این منشور دارد و به موجب آن برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی در هر موقع که ضروری تشخیص دهد اقدام لازم به عمل خواهد آورد تأثیری نخواهد داشت».

از آنجا که منشور به دفاع مشروع دسته‌جمعی اشاره می‌کند، ماده ۵۱ مبنای قانونی معاهده واشنگتن می‌باشد که به موجب آن ناتو تأسیس گردید.^۵ ماده ۵ معاهده مؤسس ناتو تصریحاً ماده ۵۱ منشور را اساس قانونی [موجودیت ناتو] اعلام می‌کند.

بنابراین مطابق منشور ملل متحد دفاع مشروع انفرادی و جمعی از طریق توسل به نیروی نظامی فقط در صورت وقوع «حمله نظامی» مجاز می‌باشد. همانند بند ۴ ماده ۲، مقررات مندرج در ماده ۵۱ موضوع برخی تفاسیر بسیار نادرست قرار گرفته‌اند. بیشتر این تفاسیر در دوره جنگ سرد زمانی که شورای امنیت مکرراً در موقعیت فلج‌کننده‌ای قرار می‌گرفت، عنوان گردیده‌اند. در مقابل تلاش‌های مزبور برای تبدیل یک استثنای کاملاً تعریف شده به عنوان مکانیزمی آسان برای توسل به اقدامات گوناگون نظامی، یک بار دیگر لازم به تأکید است که ماده ۵۱ هرگونه حق قبلی دفاع مشروع را که پیش از منشور در حقوق بین‌الملل عرفی وجود داشته است بدون هیچ گونه تردیدی به وضعیت وقوع «حمله نظامی» محدود ساخته است. به ویژه هرگونه خودیاری تجاوزکارانه [تهاجمی] از طریق تهدید یا استفاده از نیروی نظامی خارج از چارچوب فصل هفتم منشور، به موجب قواعد آمره منشور غیرقانونی اعلام شده است.

5. North Atlantic Treaty (1949), 34 UNTS 243.

در خصوص استثنای دوم نسبت به ممنوعیت منشور در توسل به نیروی نظامی، فصل هفتم جوهر اصلی امنیت دسته جمعی در سیستم جهانی را تشکیل می‌دهد. مطابق مقررات فصل مزبور شورای امنیت بعد از احراز وجود تهدید به صلح، نقض صلح یا وقوع عمل تجاوز می‌تواند چنانچه ضروری بداند با استفاده از نیروی نظامی کشورهای عضو، به اقدامات قاهرانه توسل جوید. در عملکرد واقعی سازمان ملل امروزه معمول این است که اقدامات قاهرانه از طریق مأموریت دادن و یا غالباً مجوز دادن به کشورهایی که مایلند چه منفرداً و چه از طریق اتحادهای ویژه [مثل تجمع کشورهای مختلف در حمله به عراق در جنگ خلیج فارس] و چه از طریق سازمانهای منطقه‌ای یا سایر سازمانهای بین‌المللی نظیر ناتو، انجام می‌پذیرد. در حالی که اجرای فصل هفتم از طریق نوعی سیستم «نماینده‌گی»، که ذکر آن رفت، مشکلات بیشماری را ایجاد می‌کند، عموماً پذیرفته شده است مجوزی که شورای امنیت مطابق فصل هفتم صادر می‌کند، مبنای مناسبی را برای مشروعیت استفاده از نیروی نظامی مطابق قطعنامه‌های مربوطه شورای امنیت ایجاد می‌کند. در مقابل هرگونه تهدید یا استفاده از زور که به عنوان دفاع مشروع در برابر حمله نظامی قابل توجیه نباشد یا این که شورای امنیت تجویز نکرده باشد، باید به عنوان ناقض منشور ملل متحد قلمداد گردد.

فصل هشتم منشور [راجع به ترتیبات منطقه‌ای] رژیم حقوقی فوق را کامل می‌کند مطابق بند ۱ ماده ۵۳:

«شورای امنیت در موارد مقتضی از چنین ترتیبات یا نمایندگی‌های منطقه‌ای برای عملیات اجرایی تحت اختیار خود استفاده خواهد کرد.»

در «برنامه برای صلح» که توسط دبیرکل سازمان ملل در سال ۱۹۹۲ تهیه گردید، مکانیزم حمایتی مزبور ایده‌آل و در حقیقت ضروری تشخیص داده شده است.^۶ با این وجود بند ۱ ماده ۵۳ اعلام می‌دارد که:

6. Boutros Boutros-Ghali, An Agenda for Peace (1992) SC Doc. S/24111, June 1992.

«اما هیچ گونه عملیات اجرایی به موجب ترتیبات یا نمایندگی های منطقه ای بدون اجازه شورای امنیت صورت نخواهد گرفت [به استثنای مواد مربوط به شرایط «کشورهای دشمن» که امروزه متروک شده است]».

این مقررہ نیز مورد تحریف های فراوانی به ویژه در دوران جنگ سرد قرار گرفته است. نمونه خاص این تحریف ها، دیدگاهی است که مطابق آن قصور شورای امنیت در محکوم نمودن اقدامات نظامی منطقه ای نوعی مجوز ضمنی* [ناشی از سکوت] قلمداد می شود. با توجه به حق وتوی اعضای دائم شورای امنیت، دیدگاه مزبور در ظاهر مستدل است. از سوی دیگر، تفسیر مبتنی بر حسن نیت از بند ۱ ماده ۵۳ این احتمال را برای پذیرش مجوز ضمنی و همچنین مجوز ثانویه (یعنی بعد از وقوع عمل)** شورا به وجود می آورد.

قبل از این که مرور مختصر قواعد لازم الاجرای حقوق بین الملل را به پایان ببریم، لازم است که به ماده ۱۰۳ منشور نیز اشاره کنیم. طبق این ماده «در صورت تعارض بین تعهدات اعضای ملل متحد به موجب این منشور و تعهدات آنها مطابق هر موافقتنامه بین المللی دیگر، تعهدات ایشان به موجب منشور مقدم خواهد بود».

با توجه به سیاق مقررات دیگر منشور که در بالا به آنها اشاره شد (مواد ۵۱ و ۵۳ فصل هفتم)، در میان تعهدات منشور که از این رو مقدم می باشند ممنوعیت توسل به زور که در بند ۴ ماده ۲ اعلام گردیده است، نمونه ای بارز می باشد. نظر به این که بند ۴ ماده ۲ بیانگر قاعده ای آمره است، هرگونه موافقتنامه، تصمیم و تعهد مغایر با آن معتبر نمی باشد. بنابراین ماده ۱۰۳ کل منشور و تعهدات ناشی از آن، برای مثال تصمیمات لازم الاجرای شورای امنیت، در مقابل سایر تعهدات کشورهای عضو - که تعهدات ناشی از عضویت در ناتو در این دسته قرار می گیرند - را به عنوان «حقوق

*. Implicit authorization.

** ex-post-facto.

7. Cf. in this regard Art.7 of the NATO Treaty.

برتر» اولی قرار داده است.

به سؤال مشروعیت یا عدم مشروعیت به اصطلاح «مداخله بشردوستانه»، در پرتو آنچه که مطرح گردید باید پاسخ داده شود. از این رو چنانچه شورای امنیت احراز کند نقض فاحش حقوق بشر در داخل کشوری تهدید به صلح به شمار می‌رود و نتیجتاً به منظور توقف چنین نقضی درخواست اقدامات اجرایی نماید یا مجوز انجام چنین اقداماتی را صادر کند، مداخله بشردوستانه از طریق نظامی مجاز می‌باشد. در صورت فقدان چنین مجوزی، استفاده از نیروی نظامی جهت اجبار کشور مربوطه به رعایت حقوق بشر ناقض بند ۴ ماده ۲ منشور خواهد بود. به علاوه تا زمانی که بحران مربوط به نقض حقوق بشر از مرزهای بین‌المللی فراتر نرفته است (همانند وضعیت کوزوو) و منجر به حمله نظامی علیه سایر کشورها نشده باشد، توسل به ماده ۵۱ منشور ممکن نمی‌باشد. برای مثال خروج گسترده پناهندگان کیفیت حمله نظامی را نخواهد داشت. در غیاب هرگونه توجیه که در منشور تصریح شده باشد و همانطور که دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی سال ۱۹۸۶ نیکاراگوئه بیان کرده است: «توسل به زور نمی‌تواند روش مناسبی برای نظارت و تضمین... احترام به [حقوق بشر] به شمار رود».^۸ در همان سال وزارت امور خارجه پادشاهی متحده [انگلستان] معضلات مداخله بشردوستانه یک جانشیه یعنی «بدون مجوز» را بدین نحو خلاصه نمود:

«اکثریت وسیعی از دیدگاههای حقوقی معاصر وجود یک حق مداخله بشردوستانه را به سه دلیل عمده نفی می‌کنند. اولاً، منشور سازمان ملل و مجموعه قواعد حقوق بین‌الملل مدرن به نظر نمی‌رسد مشخصاً جایگاهی برای چنین حقی قائل شده باشند. ثانیاً، رویه کشورها در دو قرن گذشته و به ویژه از سال ۱۹۴۵ حداکثر تعداد انگشت شماری از موارد واقعی مداخله بشردوستانه را شاهد بوده است - بنابر برخی ارزیابی‌ها هیچ موردی وجود نداشته است - و نهایتاً از حیث احتیاطی گفته شده است که امکان سوء استفاده از چنین حقی قویاً علیه تاسیس آن حکم می‌کند. بنابراین جوهر کلام در نپذیرفتن مداخله بشردوستانه به عنوان استثنایی بر اصل عدم مداخله

8. ICJ Reports (1986), at para. 268.

این است که مضار آن از لحاظ احترام به حقوق بین الملل به شدت بر منافع مشکوک آن غلبه دارد.^۹

سؤالی که در اینجا مطرح می شود البته این است که آیا وضعیت حقوقی که تشریح گردید در سالهای اخیر، احتمالاً بعد از پایان کشمکشهای بلوک شرق و غرب و تحت شرایط شوک دهنده کشتار دسته جمعی و جرائم علیه بشریت که در یوگسلاوی سابق صورت پذیرفت، تغییر کرده است؟ آیا نمی توان «مداخله بشردوستانه ای» را که اکنون در کوزوو با ذهنیت جلوگیری از تکرار وقوع حادثه در سربرنیسکا (Srebrenica) انجام می گیرد، مستحق عکس العمل دلسوزانه تری همچنین از سوی حقوقدانان بین المللی دانست؟ آیا موارد اخیر و جاری «مداخله نظامی بشردوستانه» مصون از انگیزه های کمتر قابل ستایشی هستند که مشخصاً در اقدامات بشردوستانه پیشین موجود بودند؟ به چه میزان تصمیم گیری جمعی، یا دخالت ناتو یا «سازمان امنیت و همکاری اروپا»^{*} تضمین خواهد نمود که چنان انگیزه های ناشایست، محدود و یا حتی به کلی محو خواهند شد؟ و مهمتر از همه، چگونه انگیزه های ناب بشردوستانه در پشت مداخله نظامی می تواند بر موانع مستحکم حقوق بین المللی که به آن اشاره رفت، فائق آید؟ این موانع فقط با تغییر در سیستم حقوقی منشور ملل متحد قابل رفع می باشند که البته چنین تغییری به نظر ممکن نمی آید. بنابراین «مداخلات بشردوستانه» بدون حکم یا مجوز شورای امنیت که با توسل به تهدید یا استفاده از نیروی نظامی صورت می پذیرد، به طور اصولی ناقض حقوق بین الملل به شمار خواهد رفت. اما این بیان کلی نمی تواند مبین آخرین کلام در این خصوص باشد. بلکه در هر مورد مداخله بشردوستانه لازم است که از میزان شدت عمل غیرقانونی در مقایسه با کلیه اوضاع و احوال آن مورد خاص و همچنین تلاشهای طرفین برای رعایت قواعد حقوقی، بررسی دقیقی انجام پذیرد. بررسی مزبور نه تنها بر قضاوت اخلاقی بلکه بر

9. UK Foreign Office Policy Document No. 148, reprinted in 57 BY (1986) 614.

*. Organization for Security and Cooperation in Europe.

قضایوت حقوقی آن موارد تأثیر خواهد گذاشت.

۲. قضیه کوزوو: خط قرمز باریک

در قضیه کوزوو خشونت در سطح وسیع در اواخر سال ۱۹۹۷ و اوایل سال ۱۹۹۸ شدت گرفت. در آن مقطع جامعه بین‌المللی جهت حضور جدی و سریع، حداقل در مقایسه با موارد ناگوار قبلی، گامهایی را برداشت. در مارس ۱۹۹۸، شورای امنیت در مقام اجرای فصل هفتم بدون تصریح به اینکه بحران کوزوو را تهدید به صلح قلمداد می‌کند، قطعنامه ۱۱۶۰ (۱۹۹۸) را صادر نمود. در قطعنامه مزبور از جمهوری فدرال یوگسلاوی و آلبانی تبارهای کوزوویی خواسته شده بود به منظور [دستیابی] به یک راه حل سیاسی با هم همکاری کنند. در همان قطعنامه، همانطوری که قبلاً اشاره شد، شورا تحریم اجباری نظامی را علیه هر دو طرف اختلاف تحمیل می‌کرد.^{۱۰} قطعنامه مزبور تأکید می‌نمود که «شکست در پیشرفت سازنده در جهت حل مسالمت‌آمیز بحران کوزوو موجب خواهد شد که شورای امنیت اقدامات دیگری را مورد بررسی قرار دهد».^{۱۱}

در روزهای بعد، وضعیت به سرعت وخیم شد: درگیریها شدت گرفت و نیروهای امنیتی صرب و ارتش فدرال یوگسلاوی به نحوی غیر تبعیض‌آمیز و افراطی از زور استفاده نمودند و در نتیجه موجب کشتار تعداد بیشماری از غیرنظامیان شدند و صدها هزار نفر از افراد بیگناه مجبور به ترک خانه‌های خود شدند. تعداد عظیمی پناهنده به کشورهای مجاور و کشورهای دورتر گسیل شدند. در آوریل ۱۹۹۸ کشورهای «گروه تماس برای یوگسلاوی سابق»^{*} به جز جمهوری فدراتیو روسیه تصمیم گرفتند که تحریم‌های جدیدی را علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی اعمال نمایند. در ژوئن همان سال، دبیرکل سازمان ملل به ناتو توصیه کرد که برای هرگونه

10. SC Res. 1160 of 31 March 1998.

11. Ibid, Para. 19.

*. Contact Group for the Former Yugoslavia.

مداخله نظامی در کوزوو حکم قبلی شورای امنیت ضروری است. با این وجود، در آن زمان مشخص شده بود که جمهوری فدراتیو روسیه با صدور چنین حکمی موافقت نخواهد کرد.

در سپتامبر ۱۹۹۸، شورای امنیت همچنین قطعنامه ۱۱۹۹ را بر مبنای فصل هفتم منشور صادر نمود که وخیم شدن وضعیت را در کوزوو «تهدیدی برای صلح و امنیت منطقه» قلمداد می‌کرد.^{۱۲} در قطعنامه، شورا توقف درگیریها، آتش بس و همچنین اقدامات فوری توسط طرفین به منظور بهبود وضعیت حقوق بشر و آغاز مذاکره با مشارکت جامعه بین‌المللی را درخواست کرده بود. از جمهوری فدرال یوگسلاوی خواسته شده بود که برخی اقدامات را جهت رسیدن به راه حل مسالمت آمیزی برای بحران کوزوو انجام دهد. در پایان شورا تصمیم گرفته بود «چنانچه تمهیدات عملی که در این قطعنامه و قطعنامه ۱۱۶۰ (۱۹۹۸) خواستار اجرای آن شده بود صورت نپذیرد، اقدامات بیشتر و تمهیدات دیگری در جهت حفظ یا اعاده صلح و ثبات در منطقه را مورد بررسی قرار خواهد داد».

در عین حال طی هفته‌های بعدی مشخص گردید که حداقل روسیه هرگونه قطعنامه شورای امنیت که حاوی دستور یا مجوز استفاده از زور علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی باشد، را وتو خواهد کرد. از سوی دیگر همچنین مشخص شد که اقدام نهایی که در عبارت آخر قطعنامه ۱۱۹۹ آمده بود به خودی خود مبنای قانونی مناسبی برای تهدید و یا استفاده از نیروی نظامی به وسیله اعضای سازمان ملل یا سازمانهای بین‌المللی دیگر را به دست نمی‌داد. بنابراین شورای امنیت در وضعیتی قرار نداشت که بتواند اقدامات ثانویه که در آخر قطعنامه ۱۱۹۹ به آنها اشاره شده بود را به طور منطقی دنبال کند و در نهایت در صورت بهبود نیافتن وضعیت، مجوز اقدامات اجرایی را صادر نماید. (قطعنامه ۱۱۹۹ توسط آقای کینکل وزیر امور خارجه وقت آلمان به عنوان قطعنامه «سکوی پرتاب»^{*} مورد خطاب قرار گرفته بود).

12. SC Res. 1199 of 23 Sept. 1998.

*. Spring board resolution.

در این مقطع بود که ناتو وارد عمل شد. اعضای آن انجام عملیات نظامی را، چنانچه جمهوری فدرال یوگسلاوی از قطعنامه های شورای امنیت تبعیت نکند برای سازمان [ناتو] تجویز نمودند و سازمان خود را آماده حملات هوایی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی نمود. مبنای عمده قانونی برای اقدام مزبور همانا مفهوم «مداخله بشردوستانه» بود که به منظور کسب مشروعیت هر چه بیشتر، تا حدی که مقدور بود به منشور سازمان ملل ربط داده می شد. موضع ناتو توسط دبیر کل آن یعنی آقای سولانا (Solana) در ۹ اکتبر ۱۹۹۸ در عبارات ذیل خلاصه شده بود:

«نکات مهم که در مباحث امروز و دیروز مطرح گردیده اند به شرح زیر است:

جمهوری فدرال یوگسلاوی تاکنون به خواسته های مبرم جامعه بین المللی، علی رغم قطعنامه ۱۱۶۰ مورخ ۳۰ مارس ۱۹۹۸ و قطعنامه بعدی ۱۱۹۹ مورخ ۲۲ سپتامبر ۱۹۹۸ که هر دو طبق فصل هفتم منشور صادر گردیده اند، وقعی ننهاده است. گزارش دقیق دبیر کل سازمان ملل مطابق قطعنامه های مزبور از جمله به خطر وقوع نوعی فاجعه انسانی در کوزوو تأکید دارد.

از آنجایی که جمهوری فدرال یوگسلاوی هیچ گونه اقدام عملی برای حل مسالمت آمیز بحران انجام نداده است، فاجعه مزبور همچنان ادامه دارد. این یک حقیقت است که صدور قطعنامه دیگر توسط شورای امنیت که حاوی اقدام اجرایی مشخصی درباره کوزوو باشد، در آینده نزدیک غیر قابل انتظار است. وخیم شدن اوضاع در کوزوو و دامنه آن همان طوری که صریحاً در قطعنامه شماره ۱۱۹۹ شورای امنیت مورد اشاره قرار گرفته است، تهدید جدی به صلح و امنیت در منطقه به شمار می رود.

بر اساس این مباحث اعتقاد دارم که نظر کشورهای هم پیمان ناتو در اوضاع و احوال خاص مرتبط با بحران فعلی در کوزوو به نحوی که در قطعنامه ۱۱۹۹ شورای امنیت تشریح شده است، بر این بود که مبانی مشروعی برای کشورهای هم پیمان جهت تهدید به استفاده از زور وجود دارد».^{۱۲}

13. Letter from Secretary-General Solana, addressed to the permanent representatives to the North Atlantic Council, dated 9 October 1998, document on file with the author.

این بیانیه به نظر می‌رسد که آثاری را بر جمهوری فدرال یوگسلاوی گذاشته است. در هر حال، تلاشهای گسترده سیاسی به ویژه از سوی نماینده ویژه ایالات متحده یعنی آقای ریچارد هولبروک (Richard Holbrooke) در روزهای بعد منجر به آتش بس و انعقاد دو موافقتنامه گردید: یکی موافقتنامه ۱۶ اکتبر ۱۹۹۸ بین جمهوری فدرال یوگسلاوی و سازمان امنیت و همکاری اروپا که به سازمان اخیر حق ایجاد «هیأت مأمور حقیقت‌یاب»^{*} در کوزوو را اعطا می‌نمود و ضمناً دربرگیرنده تعهد جمهوری فدرال یوگسلاوی به تبعیت از قطعنامه‌های ۱۱۶۰ و ۱۱۹۰ بود. موافقتنامه دوم بین جمهوری فدرال یوگسلاوی و ناتو بود که در ۱۵ اکتبر ۱۹۹۸ امضاء گردید. موافقتنامه اخیر «هیأت مأمور حقیقت‌یاب از طریق هوا در کوزوو» را به عنوان مکمل مأموریت سازمان امنیت و همکاری اروپا ایجاد می‌کرد. مطابق موافقتنامه اول:

«در صورت بروز وضعیت اضطراری در کوزوو که از دیدگاه مدیر هیأت حقیقت‌یاب [سازمان امنیت و همکاری اروپا] ایمنی اعضای هیأت مزبور را تهدید می‌کرد، جمهوری فدرال یوگسلاوی تعهد می‌کرد که ضمن اعطای مجوز، در خصوص تخلیه اعضای هیأت حقیقت‌یاب [توسط نیروی ضربتی ناتو] همکاری نماید»^{۱۱}.

آقای هولبروک (نماینده ویژه آمریکا) در واقع به توافق دیگری با جمهوری فدرال یوگسلاوی رسید که مطابق آن مذاکره برای چارچوب حل و فصل سیاسی تا تاریخ ۲ نوامبر ۱۹۹۸ تکمیل می‌گردید.

در ۲۴ اکتبر ۱۹۹۸، شورای امنیت سازمان ملل مجدداً به صحنه بازگشت و به عنوان عکس‌العمل نسبت به انعقاد موافقتنامه‌هایی که هولبروک مبتکر آنها بود، قطعنامه ۱۲۰۳ (۱۹۹۸) را صادر نمود. در مقام اجرای فصل هفتم شورا به طور رسمی موافقتنامه ۱۵ و ۱۶ اکتبر در مورد تأیید تبعیت جمهوری فدرال یوگسلاوی و

*. Verification mission.

14. 38 ILM (1999) 24.

طرفهای دیگر درگیر در کوزوو با شرایط مندرج در قطعنامه ۱۱۹۹ مورد تصدیق و حمایت خود قرار داد و همچنین از جمهوری فدرال یوگسلاوی خواست که دو موافقتنامه اخیر را به طور سریع و کامل به اجرا گذارد. شورا به علاوه تأیید نمود که بحران موجود و وضعیت لاینحل در کوزوو تهدید مداومی علیه صلح و امنیت در منطقه می باشد.

بعد از گذشت مدت کوتاهی که طی آن در وضعیت حقوق بشردوستانه و امنیت در کوزوو بهبودی به چشم می خورد، خشونت مجدداً افزایش یافت و با حوادث راکاک (Racak) در اواسط ژانویه ۱۹۹۹ به اوج خود رسید. در پاسخ به این حوادث، ناتو تهدید به حمله هوایی را مجدداً مطرح نمود.

در تاریخ ۲۸ ژانویه ۱۹۹۹ دبیرکل سازمان ملل آقای کوفی عنان که خود قبلاً مأمور ویژه سازمان ملل در ناتو بوده است، با شورای آتلانتیک شمالی ملاقات نمود. بیانات وی در شورای مزبور حاوی مطالب ذیل بود:

«ما باید تلاش کنیم همکاری قابل توجه بین سازمان ملل و نیروهای چندملیتی در بوسنیا را مینا قرار دهیم و تلفیق استفاده از زور و دیپلماسی که کلید بقاء صلح در بالکان یا هر جای دیگر می باشد، را هر چه بیشتر بهبود ببخشیم. موفقیت مأموریت عملیاتی به رهبری ناتو تحت دستورالعمل سازمان ملل مطمئناً الگویی است برای تلاشهای آینده...»

اجازه می خواهم سخنرانی خود را با تبریک پنجاهمین سالگرد تأسیس پیمان ناتو به پایان ببرم و موفقیت کامل مذاکرات شما را برای طرح یک مفهوم جدید استراتژیک برای قرن آینده آرزو نمایم. برای سازمان ملل متحد اهمیت اساسی دارد که شما چگونه نقش خود را تعریف می کنید و در کجا و چگونه تصمیم به اعمال آن می گیرید، با توجه به این که سنت دیرینه ای در همکاری و هماهنگی بین ناتو و سازمان ملل در مسایل جنگ و صلح وجود داشته است، بی صبرانه منتظر شنیدن نظرات شما در این خصوص می باشم.^{۱۵}

15. Document of file with the author.

در کنفرانسی مطبوعاتی در بروکسل دبیرکل سازمان ملل در پاسخ به این که شرایط مداخله نظامی در جمهوری فدرال یوگسلاوی - کوزوو چیست، چنین گزارش شده است که وی گفته است «معمولاً یک قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل ضروری است».^{۱۶}

در همان روز دبیرکل ناتو آقای سولانا (Solana) از جانب شورای آتلانتیک شمالی بیانیه‌ای برای مطبوعات قرائت نمود که در آن تأکید شده بود ناتو کاملاً ابتکار جدید گروه تماس را مورد حمایت قرار می‌داد و آماده بود که قابلیت‌های نظامی خود را چنانچه لازم شود مورد استفاده قرار دهد. وی سپس اضافه نمود که «شما [مطبوعات] از دیدار دبیرکل سازمان ملل متحد در صبح امروز ملاحظه نمودید که سازمان ملل خود را با اهداف و عزم ما شریک می‌داند».^{۱۷} در عصر روز ۲۹ ژانویه ۱۹۹۹ در پی تصمیمات گروه تماس که چند ساعت قبل به قصد دستیابی به حل و فصل سیاسی اختلاف بین طرفین در منازعه کوزوو و ایجاد چارچوب و جدول زمان بندی متناسب آن، گرفته شده بود، رئیس شورای امنیت بیانیه‌ای صادر نمود که مطابق آن شورای امنیت ضمن استقبال از تصمیم گروه تماس آن را مورد حمایت قرار می‌داد و از طرفین اختلاف می‌خواست که مسؤولیت‌های خود را بپذیرند و به طور کامل از این تصمیمات گروه تماس و قطعنامه‌های مربوطه شورای امنیت، تبعیت نمایند. به علاوه شورای امنیت حمایت کامل خود را از تلاش‌های بین‌المللی اعم از تلاش‌های گروه تماس و گروه مأموران حقیقت‌یاب سازمان امنیت و همکاری اروپا (OSCE) به منظور کاهش تنش در کوزوو و مهیا نمودن زمینه حل و فصل سیاسی مجدداً بازگو کرد.^{۱۸}

روز بعد، شورای آتلانتیک شمالی تهدید به حملات هوایی - «چنانچه شروط جامعه بین‌المللی و کلیه قطعنامه‌های شورای امنیت توسط جمهوری فدرال یوگسلاوی رعایت نمی‌گردید» - را تکرار نمود. در این خصوص شورای مزبور از بیانیه

16. Document of file with the author.

17. NATO Press Release (99) 11.

18. S/PRST/1999/5.

رئیس شورای امنیت، که بدان اشاره شد، استقبال می کرد.^{۱۹} در اوایل فوریه ۱۹۹۹ نماینده جمهوری فدرال یوگسلاوی در سازمان ملل تشکیل جلسه « اضطراری شورای امنیت را برای رسیدگی به تهدید ناتو به حاکمیت کشورش» تقاضا نمود. مطابق دیدگاه جمهوری فدرال یوگسلاوی «تصمیم ناتو به عنوان یک سازمان منطقه ای مبنی بر تجویز انجام حملات نظامی علیه اهداف مستقر در سرزمین جمهوری فدرال یوگسلاوی... بیانگر تهدید آشکار و صریح به تجاوز علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی به عنوان عضوی مستقل و دارای حاکمیت سازمان ملل می باشد.^{۲۰} در یادداشت جمهوری فدرال یوگسلاوی سپس به لزوم مجوز سازمان ملل برای اقدامات اجرایی که توسط یک سازمان منطقه ای می تواند انجام بگیرد، تأکید شده بود.

در مارس ۱۹۹۹، جامعه بین المللی انتظار دارد که طرفهای درگیر در کوزوو به میز مذاکره باز گردند و در مورد تفسیر و چگونگی اجرای «موافقتنامه رامبویه» (Rambouillet Agreement) به توافق برسند. در آن اوضاع و احوال، قرار بود که مطابق موافقتنامه مزبور از شورای امنیت خواسته شود که حکم مأموریت گروه حافظ صلح چندملیتی (KFOR) به رهبری ناتو - که دربرگیرنده نیروهای نظامی کشورهای عضو ناتو و غیرعضو ناتو بود - را به منظور تضمین اجرای موافقتنامه رامبویه از طریق بکارگیری نیروهای نظامی در صورت ضرورت، صادر کند. در عین حال، با توجه به این حقیقت که توافق در آینده مشتمل بر لزوم رضایت جمهوری فدرال یوگسلاوی برای استقرار نیروهای چندملیتی حافظ صلح در سرزمین آن کشور می بود، به نظر می رسد که ناتو و اعضای آن حکم و مجوز شورای امنیت را از نظر سیاسی ایده آل قلمداد می کردند ولی آن را ضروری نمی دانستند چنانچه اعمال حق وتویک عضو دائمی مانعی در سر راه ایجاد می کرد. این حداقل دیدگاهی است که دولت آلمان در بحثهای پارلمان در اواخر فوریه ۱۹۹۹ پذیرفته بود و در نهایت هم به تصویب مجلس بوندستاگ (Bundestag) - در خصوص مشارکت آلمان در اقدامات

19. NATO Press Release (99)12.

20. Document on file with the author.

نظامی مربوط به اجرای «موافقتنامه رامبویه» و همچنین عملیات ناتو در چارچوب «نیروهای ضربت»²¹ - منجر گردید. قبلاً دیدگاه مشابهی در مورد تأثیر موافقتنامه های هولبروک بر مشروعیت حضور گروه حقیقت یاب سازمان امنیت و همکاری اروپا در کوزوو و تخلیه نهایی اعضای این گروه توسط «گروه ضربت» ناتو، اعلام شده بود.²²

در مقابل گفته شده است که موضع آن وقت فدراسیون روسیه این بود که شورای امنیت براساس فصل ششم دستورالعملی صادر و به علاوه موافقتنامه ای با کشور حاکم [یعنی یوگسلاوی] منعقد کند. چنانچه این روند طی می شد به نظر می رسید که روسیه نیز مایل خواهد بود در نیروی حافظ صلح چند ملیتی به رهبری ناتو در کوزوو مشارکت داشته باشد.

اینها سلسله وقایع و حقایق مرتبط با موضوع مورد بحث می باشند. حالا در ادامه بحث حقایق مزبور را در رابطه با قواعد حقوقی که در قسمت اول این مقاله طرح گردیدند، مورد تجزیه و تحلیل قرار می دهیم.

اولاً، برخلاف موضع گیری مطروحه در درخواست مورخ ۱ فوریه ۱۹۹۹ جمهوری فدرال یوگسلاوی جهت تشکیل جلسه اضطراری شورای امنیت، ناتو، به نحوی که در فصل هشتم موافقتنامه منشور ملل متحد بیان گردیده است، یک سازمان منطقه ای نمی باشد. از جانب ناتو، این موضوع سالها پیش صریحاً در نامه ای که توسط دبیرکل سابق ناتو آقای ویلی کلیز (Willy Claes) به دبیرکل سازمان ملل ارسال گردید، روشن شده است. نتیجتاً شرایط مندرج در بند ۱ ماده ۵۳ منشور* در خصوص مجوز صریح یا ضمنی، قبلی یا بعدی، برای «اقدامات اجرایی مطابق ترتیبات منطقه ای» یا توسط نمایندگی منطقه ای بطور رسمی درباره ناتو قابل اعمال

21. Cf. Deutscher Bundestag, 14 Wahlperiode, Docs. 14/397 and 14/414; see further the report of the members of the Auswärtiger Ausschuss B (foreign relations committee) of the Bundestag annexed to the second document, at 5.

22. Cf. the passage from the agreement of 16 October 1998 quoted supra in text at note 14.

*. مقایسه کنید با مطالب مندرج در پاورقی شماره ۶ در بالا.

نمی باشند. کشورهای عضو ناتو تشکیل دهنده یک سازمان بین المللی براساس ماده ۵۱ منشور ملل متحد می باشند. تنها «اقدام اجرایی» در ماده مزبور همانا «دفاع مشروع» می باشد. چنانچه ناتو اکنون قلمرو و فعالیت هایش را فراتر از مأموریت‌های مذکور در ماده ۵ [اساسنامه اش] قرار دهد،^{۲۳} از حوزه آزادی عمل نسبی ماده ۵۱ خارج گردیده و بطور کامل در محدودیت‌های قانونی «حقوق برتر منشور» ملل متحد قرار می گیرد (رجوع شود به ماده ۱۰۳ منشور). هدف از این محدودیتها جلوگیری و ممنوعیت از هرگونه اقدامات اجرایی تجاوز کارانه یا زور مدارانه بوسیله شیوه های نظامی می باشد. بنابراین ما باز می گردیم به قاعده اساسی «ممنوعیت تهدید و بکارگیری نیروی نظامی بجز برای دفاع مشروع یا چنانچه لازم گردد بطور موردی با مجوز شورای امنیت». در قضیه مورد بحث شرط لازم چنین مجوزی از فصل هفتم (و نه فصل هشتم) ناشی می گردد. در عین حال در خصوص شیوه صدور مجوز توسط شورای امنیت، ترتیبات مندرج در بند یک ماده ۵۳ یقیناً از طریق قیاس قابل اعمال می باشند. حتی می توان ادعا نمود محدودیت‌های حقوقی قابل اجرا پیش بینی شده در منشور در رابطه با عملکرد متقابل بین سازمان ملل و سازمانهای منطقه ای - در خصوص سازمانی مانند ناتو که امروزه وارد مقوله «اقدامات اجرایی» علیه کشورهای ثالث گردیده است، از اهمیت بیشتری برخوردار می باشند. کلام واقع این که شورای امنیت می تواند به ناتو مجوز دهد که جمهوری فدرال یوگسلاوی را تهدید به استفاده از زور کند یا علیه آن نیروی نظامی بکار برد. مجوز مزبور نه تنها می تواند صریح و قبل از هرگونه اقدام باشد بلکه ممکن است بطور ضمنی و ثانویه نیز داده شود، ولی سکوت کفایت نمی کند.

به طوری که در بالا توضیح داده شد از آنجایی که مجوز صریح تهدید یا بکارگیری زور علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی هرگز به واقعیت نپیوست، سؤال بعدی این خواهد بود که آیا سلسله عکس العمل‌های شورای امنیت نسبت به فعالیتهای ناتو و نتایج آنها که قبلاً تشریح گردید می تواند به عنوان مجوز ضمنی که به طور ثانویه اعطا گردیده است، به شمار رود؟ در راستای ارائه پاسخی مثبت، می توان به درجه قابل

23. See text supra at note 14.

ملاحظه ای از «رضایت» که شورای امنیت در قطعنامه ۱۲۰۳ (۱۹۹۸) ابراز نموده و همچنین به بیانیه مورخ ۲۹ ژانویه ۱۹۹۹ رئیس شورا در خصوص موافقتنامه‌های هولبروک اشاره نمود. همچنین می‌توان به موفقیت‌های بعدی گروه تماس نیز اشاره نمود که تصادفاً با تهدید ناتو به حملات قریب الوقوع هوایی مرتبط گردیده بود. این علائم در مورد موافقت سیاسی شورای امنیت، در هر مقطعی می‌توانست با مخالفت یکی از اعضای دائم شورا منتفی شود. ولی جمهوری فدراتیور روسیه ترجیح داد سکوت را پیشه کند. از سوی دیگر در پاییز ۱۹۹۸ روسیه صریحاً اعلام نموده بود که حاضر نیست با گام نهایی گسیل نیروی نظامی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی نسبت به پیگیری قطعنامه‌های ۱۱۶۰ و ۱۱۹۹ موافقت نماید. به نظر نمی‌رسد که این موضع روسیه بعد از آن تاریخ تغییر کرده باشد. با توجه به این حقیقت، این نظریه که برخورد مثبت شورای امنیت با نتایج به دست آمده از تهدید ناتو در توسل به زور می‌تواند به نحوی تلقی گردد که بیانگر مجوزی باشد که به صورت ضمنی یا ثانویه اعطا گردیده است، متقاعد کننده نیست. اما آیا این بدین معنا نخواهد بود که بگوئیم شورای امنیت از تحولاتی که مبین نقض منشور ملل متحد می‌باشند، استقبال نموده و مهر تأیید بر آنها گذاشته است؟ مسأله عدم مشروعیت یا مشروعیت تحولات مذکور باید الزاماً مستقل از هرگونه قضاوت نهایی حقوقی مورد توجه قرار گیرد. حقیقت این است که شورای امنیت، به عنوان ارگان سیاسی که اختیار حفظ و اعاده صلح و امنیت و نه اجرای حقوق بین الملل به آن اعطا شده است، در موارد زیادی مجبور خواهد بود که حقایق یا وضعیت‌هایی که مبتنی بر عوامل غیرقانونی هستند را پذیرا گردد و یا این که بر مبنای آنها اقدام نماید.

با توجه به ملاحظات قبلی می‌توان نتیجه گرفت که تهدید ناتو به حمله هوایی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی از آنجایی که به وسیله شورای امنیت به طور صریح یا ضمنی تجویز نگردیده است، با منشور ملل متحد سازگاری ندارد. در این خصوص این که تهدید مزبور هنوز تا هنگام نگارش این مقاله به اجرا درنیامده است،

تأثیر چندانی بر این نتیجه گیری ندارد، زیرا که بند ۴ ماده ۲ منشور به همان نحو که استفاده واقعی نیروی نظامی را ممنوع کرده است تهدید به استفاده از چنین نیرویی را نیز ممنوع کرده است.

اجازه بدهید که ارتباط متقابل بین سازمان ملل متحد و ناتو را از سوی دیگر یعنی از دیدگاه ناتو مورد مطالعه قرار دهیم. چشم انداز مزبور ممکن است به نحوی معایب حقوقی مزبور را کاهش دهد.

در حقیقت چیزی که فوراً به ذهن متبادر می شود تلاش زیاد ناتو و کشورهای عضو آن در جهت تبعیت از «منطقی» است که شورای امنیت در مورد بحران کوزوو عنوان کرده بود. در سخنرانی معاون وزارت خارجه امریکا استروب تالبوت (Strobe Talbot) که در تاریخ ۴ فوریه ۱۹۹۹ در بن ایراد نمود، وی به «درجه ای از تشریک مساعی با توان امیدوارکننده و بی سابقه ای» اشاره داشت، بدین معنا که سازمان ملل متحد و ناتو، از میان سایر سازمانها، «توان انرژی خود را - به منظور پاسخگویی به هدف مشترک اضطراری - جمع آوری کرده بودند». درخصوص مشارکت ویژه سازمان ملل متحد، نگرش وی این بود که «سازمان ملل متحد اقتدار سیاسی و اخلاقی خود را در گرو تلاش در کوزوو قرار داده است». «سکوت [آقای تالبوت] درخصوص عدم اشاره به اقتدار حقوقی سازمان ملل متحد قابل تأمل است.

صرف نظر از فقدان مجوز رسمی که در بالا بحث آن رفت، مطالعه قطعنامه های شورای امنیت و بیانیه های مربوطه ناتو (و اعضای آن) ممکن است هر ناظری را متقاعد کند که هر دو طرف با هماهنگی اقدام می کردند. قابل توجه ترین نمونه برای این ادعا شیوه ای است که در قطعنامه ۱۲۰۳ (۱۹۹۸) شورای امنیت از موافقتنامه های بین ناتو، سازمان امنیت و همکاری اروپا (OSCE) و جمهوری فدرال یوگسلاوی - که به دلیل تهدیدات بدون مجوز ناتو حاصل گردید یا حداقل این تهدیدات به انعقاد آنها کمک نمود - استقبال نموده است یا بر آنها مهر تأیید زده است.

چنانچه علل اعلامیه ناتو مبنی بر توسل به نیروی نظامی را در صورتی که جمهوری فدرال یوگسلاوی از نقض فاحش حقوق بشر خودداری نکند، مورد تحلیل قرار دهیم (مهم تر از همه رجوع شود به نامه مورخ ۹ اکتبر ۱۹۹۸ دبیرکل ناتو آقای سولانا)،^{۲۵} شاهد دو توجیه خواهیم بود: اولاً ناتو عناصر دکترین مداخله بشردوستانه را بدون ذکر این دکترین مورد استفاده قرار می دهد. و اما توجیه دوم که بیشتر از همه به آن تصریح شده است، مبنا قرار دادن و ارجاع به منشور ملل متحد، شورای امنیت و همچنین سایر اقدامات سازمان ملل متحد در خصوص کوزوو، در هر جا و به هر نحو که ممکن باشد. از همه مهمتر، ناتو توجه ویژه ای به قطعنامه های ۱۱۶۰ و ۱۱۹۹ شورای امنیت - و این واقعیت که جمهوری فدرال یوگسلاوی از تکالیف ناشی از منشور تبعیت نکرده است - مبذول می دارد. به علاوه نامه فوق الذکر [دبیرکل ناتو] هیچ تردیدی باقی نمی گذارد که این سازمان ملل متحد می باشد که جامعه بین المللی و نگرانی اش نسبت به بحران کوزوو را نمایندگی می کند و همچنین منافع جامعه مزبور را معین می کند. بنابراین ناتو تلاش می کند که جامعه جهانی را متقاعد نماید که در پایین ترین سطح ممکن خود به تنهایی اقدام می کند و در همان حال در حقیقت امر سیاستهای جامعه بین المللی یا سازمان ملل متحد را اعمال می کند. به علاوه تلاش دارد تا خلأهایی را که در منشور وجود دارد به نحوی که در ماهیت با اهداف سازمان ملل متحد سازگاری دارد، پر کند. همانطوری که قبلاً ذکر گردید سپس در این مقطع قطعنامه ۱۲۰۳ شورای امنیت اقدامات ناتو را مورد تأیید و حمایت قرار می دهد. به همین نحو بیانیه رئیس شورای امنیت مورخ ۲۹ ژانویه ۱۹۹۹ از موفقیتهای گروه تماس که بعد از تهدید مجدد ناتو متعاقب کشتار جمعی در منطقه راکاک (Rocak) حاصل گردید، استقبال نموده و مورد حمایت قرار می دهد. و به بیان معاون وزیر امور خارجه امریکا آقای تالبوت با چنین بیانیه ای شورای امنیت «اقتدار سیاسی و اخلاقی خود را در گرو تلاش در کوزوو قرار می داد».

25. Reproduced verbatim supra text at note 13.

با در نظر گرفتن این تبادلات یا «تشریک مساعی» میان سازمان ملل و ناتو می‌توان این نظر وزیر امور خارجه سابق آلمان آقای کینکل (Kinkel) را پذیرفت که مطابق آن ناتو - در وضعیت اضطراری انسانی که جامعه بین‌المللی خود را در کوزوو با آن مواجه می‌دید - بر مبنای «منطق و مفاد» قطعنامه‌هایی که شورای امنیت موفق به تصویب آنها شده بود، اقدام نموده است. تهدید ناتو به توسل به زور ادامه دهنده و مؤید نکات اساسی در قطعنامه‌های ۱۱۶۰ و ۱۱۹۹ شورای امنیت بود و می‌توان احتیاطاً به عنوان مباح (قابل توجیه) - اگر نه قانونی - در راستای این تصمیمات سازمان ملل تلقی نمود.

با این وجود علی‌رغم همه تشریک مساعی نزدیک و ارتباطات تنگاتنگ ناتو و سازمان ملل متحد در فعالیتهایشان در بحران کوزوو نمی‌توان این حقیقت را که یکی از شرایط منشور ملل متحد نقض شده بود، انکار نمود.

در مذاکرات پارلمان جمهوری فدرال آلمان (بوندستاگ) در اواسط اکتبر ۱۹۹۸ راجع به مشارکت دولت آلمان در حمله هوایی ناتو، عیب مزبور نقش مهمی را ایفاء نمود. در طی این مذاکرات، لزوم احترام به منشور ملل متحد به طور قابل ملاحظه‌ای نمایان بود. این احترام به ویژه در رابطه با بحث مهم فقدان مجوز شورای امنیت آشکار بود. دولت فدرال آلمان در عین حالی که این عیب حقوقی را مورد توجه قرار می‌داد، اظهار می‌داشت که وضعیت در کوزوو به نحوی اضطراری بود که در یک وضعیت ضروری انسانی که امکان انتخاب هرگونه راه حل دیگری موجود نبود، تهدید ناتو - را حتی بدون مجوز سازمان ملل متحد - توجیه می‌نمود. در این خصوص، برخلاف موضع دبیر کل ناتو، دولت آلمان بی‌پرده از تهدید ناتو به عنوان نمونه‌ای از مداخلات بشردوستانه یاد می‌کرد. مجلس آلمان (بوندستاگ) نهایتاً مشارکت آلمان را در عملیات ناتو به تصویب رساند. اما همه نمایندگان، به ویژه نماینده دولت فدرال، در خصوص مشارکت آلمان تأکید نمودند که موافقت آلمان با موضع حقوقی متخذه توسط کشورهای عضو ناتو در کوزوو نباید به عنوان چراغ سبزی جهت مداخلات

مشابه ناتو به طور کلی تلقی گردد. در اینجا سخن وزیر امور خارجه آلمان آقای کینکل (Kinkel) را در مجلس بوندستاگ می‌توان نقل کرد:

«تصمیم ناتو [به حملات هوایی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی] نباید رویه شود. تا آنجایی که به صلاحیت انحصاری شورای امنیت به استفاده از زور مربوط است، ما باید از ورود به سرایشی لغزنده پرهیز نماییم».^{۲۶}

این اظهارات با بحث مربوط به قسمت ۳ این مقاله نیز مرتبط است. این که انکار ارزش رویه ای مندرج در آن - که مانند یک ریسمان قرمز در بحثهای پارلمانی نمود داشت - اثر مورد نظر ابرازکنندگان را بجا خواهد گذاشت، البته به تنهایی منوط به نظر دولت آلمان نمی‌باشد. اما آنچه از اهمیت زیادی برخوردار است تأکید از جانب دولت فدرال آلمان و مجلس بوندستاگ مبنی بر موردی بودن قضیه کوزوو است که از آن نباید هیچ گونه قاعده کلی یا سیاست کلی را نتیجه گرفت.

در اینجا دو نکته کلی دیگر را به طور خلاصه مورد بررسی قرار می‌دهیم. ابتدا این که اعطای ویژگی مداخله بشردوستانه به تهدید ناتو در توسل به زور علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی با نمونه استاندارد این مفهوم بحث انگیز سازگاری ندارد. در میان انواع خودیاری و ضمانت اجرای حقوقی بین المللی این تهدیدات نوعی عمل تلافی جویانه یا اقدامات متقابل قلمداد می‌شوند که هدف آنها وادار کردن جمهوری فدرال یوگسلاوی به تبعیت یا پیروی از تعهداتی است که در درجه اول ناشی از قواعد عمومی حقوق بین الملل و قطعنامه‌های مربوطه شورای امنیت می‌باشند، و در درجه دوم منبعت از موافقتنامه‌های هولبروک منعقد در اکتبر ۱۹۹۸ هستند. در عین حال ویژگی مزبور در نتیجه‌ای که از تحلیل حقوقی حاصل می‌شود تغییری ایجاد نمی‌کند. همانطوری که در ابتدا ذکر شد اقدامات متقابل (تلافی جویانه) که دربرگیرنده تهدید و یا بکارگیری نیروی نظامی است مطابق حقوق بین الملل ممنوع شده‌اند، صرفنظر از هرگونه قصد انسان دوستانه خیرخواهانه که در پشت آنها قرار

26. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/248, 16 October 1998, at 23129.

داشته باشد به جز این که اقدامات مزبور توسط شورای امنیت مطابق فصول هفتم و هشتم منشور تجویز شده باشند.

نکته دوم مربوط به این دیدگاه است که چون یکی از «موافقتنامه های رامبویه» (Romobouillet Agreement) رضایت جمهوری فدرال یوگسلاوی در مورد حضور نیروی حافظ صلح چندملیتی به رهبری ناتو در کوزوو را شامل می گردید، دخالت نیروی چندملیتی (KFOR) حتی بدون حکم شورای امنیت مبنی بر جواز آن، از مبنای حقوقی مناسبی برخوردار می بود. همانطوری که قبلاً ذکر شد جمهوری فدراتیو روسیه ظاهراً صدور حکم سازمان ملل متحد مبتنی بر فصل ششم را ضروری دانسته ولی در عین حال آن را برای همان منظور کافی می دانست.

این نظرات متقاعدکننده می باشند اما فقط در صورتی که نیروی چندملیتی برای کوزوو در نقش سنتی حافظ صلح عمل می کرد: یعنی مأموریت آنها دربرگیرنده بکارگیری نیروی نظامی نبود. با این وجود چنانچه نیروی چندملیتی (KFOR) نهایتاً به عملیات حفظ صلح به نحو گسترده مشغول می گردید (برای مثال توجه شود به مسأله خلع سلاح ارتش آزادیبخش کوزوو (KLA) مبنای حقوقی برای حضور و فعالیت KFOR با توجه به شکل رضایت جمهوری فدرال یوگسلاوی، تا حدودی شکننده به نظر می رسد و به طور اساسی با رویه های قبلی مغایرت داشت. به علاوه نمی توان انتظار داشت که در موافقتنامه رامبویه، جمهوری فدرال یوگسلاوی به طور صریح با بکارگیری نیروی نظامی توسط نیروهای چندملیتی علیه ارتش و پلیس یوگسلاوی رضایت دهد (در این خصوص می توان به فرمولی که متضمن تحفظ های جدی مربوط به اقدام احتمالی توسط نیروی واکنش سریع ناتو در کوزوو در موافقتنامه ۱۶ اکتبر ۱۹۹۱ هولبروک گنجانده شده بود، مراجعه نمود).^{۲۷} با توجه به فضای انفجاری که در آن نیروی چندملیتی KFOR می خواهد انجام وظیفه کند، حکم شورای امنیت مبتنی بر فصل هفتم منشور به همراه رضایت دولت ذی ربط [در اینجا

27. See text supra at note 14.

دولت یوگسلاوی] حداقل بسیار ایده آل به نظر می آید.

در پایان بخشیدن به این بخش، می توان گفت که چه تهدید ناتو در بحران کوزوو را اقدامی خارج از فصل هفتم منشور بدانیم، یا مداخله ای بشردوستانه قلمداد کنیم و چه به عنوان تهدیدی متقابل دسته جمعی دربرگیرنده نیروی نظامی در نظر بگیریم، هرگونه تلاشی در توجیه حقوقی اقدامات مزبور در نهایت رضایت بخش نخواهد بود. بنابراین می توان اظهار نمود که نظر صحیح آن نظریه ای است که در بحثهای پارلمانی آلمان شدیداً مورد تأکید و تأیید قرار گرفت که همان استثنایی دانستن بحران کوزوو می باشد که در خصوص آن ناتو تصمیم گرفت - حتی بدون مجوز شورای امنیت اما به دلیل ضرورت انسان دوستانه گریزناپذیری - وارد عمل شود. اما از این مورد استثنایی نباید هیچ گونه نتیجه کلی گرفته شود. آنچه که در اینجا مطرح است بحثهای حقوقی موشکافانه در جهت مخالف ضروریات انسان دوستانه نمی باشد، بلکه نکته اساسی این است که ما نباید قوانین را فقط در جهت پیروی از احساسات انسان دوستانه تغییر دهیم. انجام امر صحیحی در موردی خاص نباید موجب گردد که ما قوانین و معیارها را تغییر دهیم. مسائل حقوقی مطروح در بحران کوزوو به ویژه دلیل محکمی هستند بر این که معضلات دشوار و سخت ایجاد قوانین معیوب را موجب می شوند.

۳. «مفهوم استراتژیک» آینده ناتو: از استراتژی «خروج از منطقه» تا «خروج از

معاهده»؟

در زمان نگارش این مقاله ناتو در حال تدوین «مفهوم استراتژیک» جدیدی به منظور تعریف نقش خود در قرن ۲۱ می باشد. مفهوم مزبور قرار است در مراسم پنجاهمین سالگرد تأسیس ناتو در اواخر آوریل ۱۹۹۹ و اشنگتن به تصویب برسد. در حال حاضر روند مذاکراتی در حال انجام می باشد. بیشتر اسناد مرتبط با مسائل مطروح در مقاله حاضر محرمانه می باشند. با این وجود روند کلی که به ویژه دولت

ایالات متحده مایل است سازمان ناتو در آینده طی نماید، کاملاً روشن می باشد. برای مثال در سخنرانی که قبلاً ذکر آن رفت، معاون وزیر امور خارجه امریکا استروب تالبت، از جمله مطالب ذیل را درباره آنچه که وی توسعه ناتو می دانست اظهار نمود:

«در پروژه [تغییر ماهیت ناتو] ما باید جاه طلب باشیم. ناتو به منظور مقابله با اتحاد شوروی و پیمان ورشو طراحی و تأسیس شده بود. آن کشور و آن پیمان هر دو از میان رفته اند و تهدیدی که آنها ایجاد نموده بودند، نیز از بین رفته است. این گفته بدین معنی نیست که وظیفه اصلی دفاع جمعی ناتو به پایان رسیده است یا این که دفاع جمعی دیگر محور اصلی مأموریت ناتو نمی باشد. به منظور جلوگیری از - و یا مغلوب نمودن - آنچه که می توان تجاوز در معنی سنتی آن نامید، ناتو باید قابلیت‌های مندرج در ماده ۵ معاهده واشنگتن را حفظ نماید. اینگونه تهدید ممکن است در آینده بروز نماید. اما احتمال آن چنانچه ناتو آماده و نیرومند باشد، ضعیف تر خواهد بود.

در عین حال این کافی نخواهد بود، چنانچه ناتو بخواهد خود را با مقتضیات زمان هماهنگ سازد. با پایان جنگ سرد تهدیدات گوناگون جدیدی که چندان هم تماشایی نیستند، پدیدار شده اند. مناقشات در مورد نژاد، مذهب یا سرزمین همانطور که ملاحظه گردید می تواند آغاز درگیری نظامی را موجب گردد و این خود ممکن است عدم ثبات سیاسی فرامرزی، حرکت پناهندگان و بحران انسانی را موجب گردد و بدین نحو امنیت اروپا را به خطر بیندازد.

ناتو باید قادر باشد با اینگونه تهدیدات مقابله نماید و در عین حال وظیفه محوری دفاع جمعی خود را نیز حفظ کند.

.....
در بازسازی ناتو ما باید تصمیمات و گزینه های سیاسی را که برای ملت‌های ما متقاعدکننده باشد اتخاذ نماییم. در اینجا پیشنهاد می کنیم در رابطه با نقش و مأموریت ناتوی جدید، باید ماده ۵ معاهده واشنگتن که حاوی تعهدات ما به دفاع جمعی است، در آغاز بررسی شود... همچنین باید توجه داشته باشیم که بیشتر تهدیدات فعلی و قابل پیش بینی علیه امنیت اروپا به مأموریت‌های ماده ۵ ارتباط ندارد. بنابراین ما باید برای مقابله با اینگونه تهدیدات خود را به نحو بهتری آماده کنیم.

به علاوه در جهانی که دائماً و به طور فزاینده پیچیده تر و کشورها به یکدیگر وابسته تر می شوند، انواع تهدیدات گوناگون که در مقابل داریم با آنچه که در دوران ریاست

جمهوری ترومن (Truman) و نخست‌وزیری آدنauer (Adenauer) مطرح بودند، تفاوت فاحش دارد. گسترش سلاحهای کشتار جمعی و ویرانی‌های ناشی از عملیات تروریستی در شعارها و مفاهیم سنتی نظیر «جهان آزاد» و «دیوار آهنین» یا مفاهیم بسیط جغرافیایی که با مفاهیم کهنه جغرافیای سیاسی مانند «شرق علیه غرب» سختی ندارند، نمی‌گنجد... این بدین معنی است که ضمن حفظ قابلیت‌های خود به منظور دفاع از تمامیت ارضی همه اعضای ناتو، ما نیازمند نیروی نظامی، تئوری و کانالهای ارتباطی مناسب می‌باشیم که اجازه دهد، چنانچه لازم شود، به درگیریهای قومی و مناقشات منطقه‌ای در خارج از منطقه ناتو که مستقیماً بر امنیت ما مؤثر می‌باشند، پاسخ دهیم (همانطور که در حوزه بالکان انجام داده و در حال انجام هستیم). همچنین معقولانه یا محتاطانه خواهد بود و نه جاه طلبانه چنانچه در سازمانی مدرن پیشنهاد شود که باید بتواند به چالشهای مدرن ناشی از گسترش موشکهای بالستیک و تسلیحات کشتار دسته جمعی (WMD)*، به طور مؤثر مقابله نماید.

برخی از صاحب‌نظران اظهار می‌دارند که چنین جرح و تعدیلاتی به اصلاح در منشور آتلانتیک شمالی نیاز دارد، یا اعتقاد دارند که ما پیشنهاد آن را داده ایم. اینها واقعیت ندارند. تدوین کنندگان معاهده واشنگتن دقت داشتند که محدودیتهای خودسرانه‌ای را در مورد وظایف و قلمرو جغرافیایی دفاع از خود بر سازمان [ناتو] تحمیل نکنند.

اجازه بدهید که به روشنی بگویم که منظور من این نیست که برای آنچه ناتو می‌تواند با باید انجام دهد، هیچ‌گونه عوامل محدودکننده‌ای وجود ندارد. البته که محدودیتهایی وجود دارد. ناتو سازمانی است که مبتنی بر کانسئوس اعضا می‌باشد و بر این مبنا منافع عمومی خود را تعریف می‌کند. ما به عنوان یک اتحاد به هیچ‌جا نمی‌رویم مگر این که همه اعضا چنین بخواهند. هیچ‌یک از اعضا نمی‌تواند دیگران را مجبور به موافقت با یک اقدام ناتو کند. مطابق ماده ۴ معاهده واشنگتن اعضای ناتو هنگامی که امنیت آنها مورد تهدید قرار گیرد با یکدیگر مشورت خواهند نمود و به طور جمعی در مورد پاسخ مناسب تصمیم خواهند گرفت.

همچنین محدودیتهای ضمنی در مورد قابلیت‌های نظامی خود کشورهای متحد در ناتو وجود دارند. هیچکس عنوان نمی‌کند که ما نیروی نظامی ناتو را در مجموعه جزایر

*. Weapon of Mass Destruction.

معاون وزارت امور خارجه امریکا، در خصوص نکته اخیر این گونه نتیجه گیری نمود:

«همچنین ما پیشنهاد نمی کنیم که ناتو به طور چشمگیری - یا با بی توجهی متکبرانه ای - مجزای از سازمان ملل متحد یا سازمان امنیت و همکاری اروپا وارد عمل شود. همه کشورهای عضو ناتو در هر دو سازمان عضو می باشند. ما بر این اعتقادیم که مأموریتها و وظایف ناتو همواره باید منطبق بر اهداف و اصول سازمان ملل و سازمان امنیت و همکاری اروپا باشد. ما از ناتو و اعضای آن انتظار داریم که همچنان تعهدات ناشی از «منشور ملل متحد» و «بیانیه نهایی هلسینکی» را راهنمای عمل خود قرار خواهند داد.

در عین حال، ما باید دقت کنیم ناتو را زیر فرمان سازمانهای بین المللی دیگر قرار ندهیم و تمامیت یا یکپارچگی ساختار فرماندهی آن را به خطر نیندازیم. ما تلاش خواهیم کرد که با سازمانهای دیگر و در رابطه با اصول و اهداف آنها هماهنگ عمل کنیم. اما ناتو باید این حق و آزادی عمل را برای خود محفوظ نگه دارد و بتواند چنانچه اعضای آن طبق کانسئوس ضروری تشخیص دهند، وارد عمل شود».^{۲۹}

نقش آینده ناتو که به این نحو برای ناتو در نظر گرفته شد و نتایج ساختاری - حقوقی که مفاهیم جدید پیشنهادی در رابطه میان ناتو و سازمان ملل ایجاد می کند، همچنین در «قطعه نامه راجع به بازسازی امنیت اروپا - آتلانتیک» که در نوامبر ۱۹۹۸ به تصویب مجمع (پارلمانی) آتلانتیک شمالی رسید، آشکار می باشد. در این سند، مجمع مزبور چنین اعلام کرده است:

«با توجه به این دیدگاه که ناتو در قرن بیست و یکم باید اتحاد سیاسی - نظامی مقاومی در بین کشورها باشد که هدف آن اعمال قدرت و دیپلماسی به منظور دفاع جمعی و ارتقاء امنیت کشورهای متحد، ارزشهای دموکراتیک، حکومت قانون و برقراری صلح است.»

* این جزایر در دریای جنوبی چین، بین ویتنام و برونئی، واقع می باشند، که حاکمیت بر آنها میان چین، تایوان، ویتنام، مالزی و فیلیپین مورد اختلاف می باشد.

28. Supra note 24.

29. Manuscript, at 4, 7f.

از دولتهای عضو و پارلمانهای کشورهای متحد آتلانتیک شمالی بطور مؤکد

درخواست می کند که:

ب. ... حرکت به سوی توسعه قابلیتها به منظور مقابله با چالشهای در حال ظهور علیه امنیت که مأموریتهای مندرج در ماده ۵ و غیر آن را طلب می کند، تسریع نمایند. این قابلیتها اعم هستند از پاسخگویی به تهدید ناشی از گسترش سلاحهای کشتار دسته جمعی و تروریسم بین المللی، توسعه بخشیدن به پروژه های نظامی، نظارت بر داراییها، ارتباطات، پشتیبانی، برتری اطلاعاتی و عملکرد متقابل؛

...

د. جستجو در جهت کسب بیشترین مشروعیت بین المللی برای مأموریتهای غیر ماده ۵ و همچنین آمادگی جهت اقدام در زمانی که شورای امنیت نمی تواند به وظیفه خود در راستای حفظ صلح و امنیت بین المللی عمل کند.

ح. تصریح نمایند که حق ذاتی انفرادی و جمعی دفاع مشروع که همچنین در ماده ۵۱ منشور ملل متحد مورد تأیید قرار گرفته است، باید دربرگیرنده دفاع از منافع و ارزشهای مشترک باشد، اعم از مواردی که این منافع و ارزشها به دلیل فجایع انسانی، جرائم علیه بشریت و جرائم جنگی مورد تهدید قرار می گیرند.^{۳۰}

مطمئناً فرمولهای فوق در خصوص اینکه ناتو چگونه رابطه حقوقی - سازمانی خود با سازمان ملل را تعریف خواهد کرد، آخرین کلام نخواهد بود. اما پیامی که دیدگاههای فوق در رابطه با بحث ما دارند، کاملاً روشن است. چنانچه معلوم شود که مجوز یا حکم شورای امنیت برای مأموریتهای «غیر ماده ۵» ناتو در آینده - که دربرگیرنده استفاده از نیروی نظامی است - قابل حصول نباشد ناتو باید همچنان بتواند اقدامات اجرایی ضروری را انجام دهد. آیا ناتو قابلیت انجام چنین کاری را دارد به خوبی در بحران کوزوو آشکار است. اینکه آیا چنین طرز عملی از جانب ناتو قانوناً مجاز است موضوع دیگری است. در قطعنامه نوامبر ۱۹۹۸ مجمع (پارلمانی) آتلانتیک شمالی، در این خصوص دو استدلال حقوقی متفاوت قابل تشخیص می باشد. مطابق استدلال اول، حق دفاع مشروع را - که همچنین در «ماده ۵۱

30. NATO DOC. AR 295 SA (1998).

منشور ملل متحد تصریح شده است» - باید به نحوی تفسیر نمود که دربرگیرنده دفاع از «منافع و ارزشهای مشترک» باشد. در خصوص این عبارت دو نگرش را می‌توان به طور مختصر عنوان نمود. در آغاز عبارت مزبور ممکن است تلویحاً چنین بیان دارد که دفاع مشروع در حقوق بین الملل قلمرویی فراتر از آنچه که در ماده ۵۱ پیش بینی شده است، دارد، یعنی نه تنها علیه حمله نظامی قابل استفاده است بلکه فراتر از این مورد خاص در برابر سایر تهدیدات نیز قابل استناد می‌باشد. چه تهدیداتی مورد نظر طراحان قطعنامه بوده است، کاملاً روشن است: حمله به «منافع و ارزشهای مشترک [ناتو]». گسترش قلمرو دفاع مشروع به عنوان تأسیسی قانونی قابل قبول نمی‌باشد و در حقیقت بی‌بهره بوده و از نظر حقوقی شایسته توضیح بیشتری نمی‌باشد. در عین حال مطلبی که می‌توان به آن اشاره نمود این است که «احترام به تعهدات ناشی از معاهدات و سایر منابع حقوق بین الملل»^۳ نیز جزء ارزشهای مشترک برای کشورهای عضو ناتو به شمار می‌رود.

استدلال دوم در بند د قطعنامه مجمع آتلانتیک شمالی مطرح گردیده است که بیانگر تدوین مسیری است که ناتو می‌خواهد در بحران کوزوو طی کند. بنابراین ارزیابی حقوقی مذکور در بخش پیشین این مقاله کاملاً قابل اعمال می‌باشند. به احتمال زیاد شباهتی که بین واژه آرایی این قطعنامه و قطعنامه «اتحاد برای صلح» مجمع عمومی سازمان ملل مصوب ۳ نوامبر ۱۹۵۰ به ویژه با توجه به شدت اشتیاق ناتو جهت استفاده از مشروعیت سازمان ملل در خصوص اقداماتش - وجود دارد، تصادفی نمی‌باشد. البته پرواضح است که براساس قطعنامه «اتحاد برای صلح» این مجمع عمومی به عنوان رکنی متشکل از کلیه دول عضو سازمان ملل متحد بود که مسؤولیت حفظ و اعاده صلح و امنیت بین المللی را به جای شورای امنیت به عهده می‌گرفت و نه سازمان بیگانه منطقه‌ای که فقط متشکل از حدود ده درصد اعضای سازمان ملل می‌باشد.

31. Preamble to the UN Charter.

قطعنامه «اتحاد برای صلح» تلاش داشت که شکاف در سیستم دفاع جمعی در تاریخ‌ترین دوره جنگ سرد (و البته در زمان جنگ دو کره) را پر کند. همانطوری که قبلاً اشاره شد در آن دوره تعدادی از مقررات بنیادین منشور مثل ماده ۲ بند ۴ و مواد ۵۱ و ۵۲ موضوع تفسیر [به اصطلاح] «واقع‌گرایانه» قرار گرفته بودند به طوری که به تک‌تک دولتها و نیز سازمانهای منطقه‌ای و دفاعی اجازه داده شود تا به شرایط پیش از منشور در زمینه استفاده از زور باز گردند. با توجه به بن‌بست تقریباً مداوم در شورای امنیت طی چند دهه آغازین تأسیس سازمان ملل متحد، چنین برداشت مصنوعی یا ساختگی می‌توانست تا حدودی مشروع جلوه کند. اما امروز اوضاع متفاوت است: پس از دوران جنگ سرد شورای امنیت دقیقاً مطابق شیوه‌ای که در سال ۱۹۴۵ (در منشور) پیش‌بینی شده بود انجام وظیفه می‌کند. از ابتدای دهه ۹۰ (تا سال ۱۹۹۷)، فصل هفتم بیش از ۱۱۲ بار مورد استناد قرار گرفت و موارد استفاده از حق وتو در این دوره بسیار اندک بوده است. با توجه به این اوضاع و احوال، بنابراین خدشه‌دار نمودن زیرکانه پایه‌های اساسی قواعد ماهوی، و به ویژه قواعد شکلی، حقوق منشور خیلی بیشتر از انحرافات در گذشته، سیستم صلح سازمان ملل متحد را به مخاطره می‌اندازد.

با توجه به موضع روسیه در مقابل احتمال «مأموریت‌های صلح» توأم با استفاده از نیروی نظامی ناتو در خارج از منطقه [ناتو]، اخیراً فرمول جدیدی ارائه شده است که مطابق آن مبنای حقوقی لازم برای مأموریت‌های غیر ماده ۵ که شامل استفاده از نیروی نظامی باشد، «علی‌القاعده» (بنابه اظهارات صدر اعظم آلمان آقای گرهارد شرودر در کنفرانس امنیتی مونیخ در ۶ فوریه ۱۹۹۹)^۳ یا دستور شورای امنیت سازمان ملل و یا اقدام «تحت نظارت و مسؤولیت سازمان امنیت و همکاری اروپا» می‌باشد.

بنابراین، اشاره به احتمال اقدام تحت نظارت سازمان امنیت و همکاری اروپا

32. Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung No.8, of 22 February 1999, at 91.

ممکن است جمهوری فدراتیو روسیه را آرام کند، ولی حقوقدانان بین‌المللی را راضی نمی‌کند: سازمان مزبور به سازمانی منطقه‌ای به نحوی که فصل هشتم منشور عنوان کرده است، تبدیل شده است. از این رو، هرگونه اقدام اجرایی نظامی تحت نظارت سازمان امنیت و همکاری اروپا براساس قواعدی که قبلاً تشریح گردید، مجوز شورای امنیت سازمان ملل را لازم خواهد داشت. بنابراین «عملیات صلح» تحت نظارت سازمان امنیت و همکاری اروپا نه تنها به رضایت فدراسیون روسیه احتیاج دارد، بلکه مطابق بند ۱ ماده ۵۳ مجوز شورای امنیت را هم لازم دارد. در نتیجه، از نظر حقوق سازمان ملل، مسأله تنها چگونگی کسب رضایت یا مشارکت روسیه در عملیات اجرایی صلح نیست بلکه چگونگی حصول آن در سطح منطقه‌ای با رعایت کامل منشور می‌باشد.

چنانچه توجه خود را به نکاتی درخصوص استفاده زیرکانه از «واژه‌ها» معطوف نماییم، این نکته بسیار جالب است که ببینیم چگونه برخی اظهارات، به ویژه از جانب مقامات امریکایی، سازمان ملل را در ردیف سازمانهای منطقه‌ای یا مؤسسات مشابه قرار می‌دهد. برای مثال، در سخنرانی آقای استروب تالبوت معاون وزیر امور خارجه امریکا در بن، که مکرراً در صفحات قبل به آن اشاره شد، مطالب ذیل عنوان شده است:

«ما عملیات سازمانی مشترک را در بوسنیا آغاز کردیم و در کوزوو آن را تعقیب نمودیم. ما شاهد بوده ایم که پنج نهاد - یعنی ناتو، اتحادیه اروپا، سازمان امنیت و همکاری اروپا، سازمان ملل متحد و گروه تماس - به درجه‌ای امیدبخش ولی بی سابقه از تشریک مساعی دست یافتند. منظورم این است که این سازمانهای مجزا اما تا حدودی دارای وظایف مشابه، انرژی و نیروی خود را برای پاسخگویی به وضعیت اضطراری مشترک به کار گرفتند.»^{۲۳}

در مباحث جاری، این فرمول که سازمان ملل و مؤسسات منطقه‌ای غربی مربوطه به طور متقابل همدیگر را تقویت می‌کنند، تا حدودی مقبولیت یافته است. از

33. Manuscript, at 9.

نظر نویسندگان این مقاله، شیوه تشریح روابط سازمانهای فوق باید با احتیاط زیاد انجام پذیرد. از یک سو، این که «صلاحیت سیاسی» سازمان ملل متحد با اتکاء بر حمایت از نیروی سازمانی منطقه‌ای پویا مورد تأکید آقای تالبوت قرار گرفته، به طور انکارناپذیری اطمینان بخش می‌باشد. اما از سوی دیگر، در گفتمان سیاسی و حقوقی آثار اظهارات ایشان می‌تواند (با هدفش این است؟) سازمان ملل متحد را همسطح دیگر سازمانها قرار دهد و بدین نحو جایگاه حقوقی برتر آن را که ناشی از تعهدات منشور سازمان ملل متحد است،* مخدوش نماید.³⁴ در بیشتر نقاط جهان، از جمله در آلمان، پذیرفته شده است که منشور ملل متحد تنها معاهده‌ای چندجانبه مانند دیگر معاهدات چندجانبه نیست، بلکه سندی است که دارای اهمیت حقوقی استثنایی می‌باشد و تقریباً به عنوان «قانون اساسی جامعه بین‌المللی» قلمداد می‌شود. به این جایگاه منشور نباید توسط ناتو آسیبی برسد.

معاون وزیر امور خارجه آمریکا در سخنرانی خود در بن از انتخابهای سخت سیاسی جهت «بازسازی ناتو»³⁵ سخن به میان آورد. با این وجود، در همان جا اصلاح پیمان آتلانتیک شمالی را در جهت بازسازی منتفی دانست. در مقاله حاضر که بر بررسی قواعد سازمان ملل متحد تمرکز دارد، فقط اشارات مختصری در این ارتباط عنوان می‌کنیم.

چنانچه رویه اصلاح و تجدیدنظر معاهدات مؤسس سازمانهای بین‌المللی را به طور کلی با قابلیت کنونی ناتو در به عهده گرفتن نقش و مأموریت‌های جدید - بدون هرگونه تغییرات رسمی لازم در اساسنامه اش - مورد مقایسه قرار دهیم، میزان انعطاف پذیری، حتی قبل از بازسازی قریب الوقوع آن، حیرت‌انگیز است. از این رو برخی از اعضای دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان به درستی معاهده ناتو را به عنوان «معاهده‌ای بر روی چرخهای متحرک» مورد خطاب قرار دادند.

* منظور برتری تعهدات ناشی از منشور اعضای سازمان ملل متحد بر سایر تعهدات آنهاست.

34. Cf. on Charter Art. 103 supra Section 1.

35. Cf. supra text at note 28.

در رویه حقوق بین الملل، اختیار کشورهای عضو سازمانهای بین المللی در جهت توسعه، اصلاح و تجدید نظر اسناد مؤسس این سازمانها به وسیله توافق جمعی یا عملکرد بعدی آنها، بسیار گسترده است. در مورد سازمانهایی که براساس رأی اکثریت عمل می کنند، محدوده قانونی چنین اختیاری حول محور نظریه هایی مانند «تجاوز از حدود اختیارات» در مقابل «اختیارات ضمنی»، مورد بحث و در برخی موارد مورد قضاوت بین المللی قرار گرفته است. این مسائل در عملکرد سازمانهای بین المللی که همانند ناتو از طریق اتفاق آراء یا به شیوه کانسئوس تصمیم گیری می کنند، به سختی موضوعیت پیدا می کنند. لذا از چنین دیدگاهی تقریباً هرگونه تحولی در ناتو بدون تجدیدنظر رسمی در سند مؤسس آن امکان پذیر می باشد به شرطی که همه اعضاء موافق باشند. در این ارتباط، اظهارات آقای تالبوت کاملاً صحیح می باشد. با این وجود، اتفاق نظر کشورهای عضو ناتو نمی تواند آنها را از محدودیتهای خارج از سازمان که آنها مطابق قواعد آمره بین المللی (jus cogens) که مقید به آنها هستند، مبری کند، به ویژه از محدودیتهای ناشی از حقوق برتر منشور ملل متحد^۱ در خصوص تهدید و استفاده از زور ناتو اختیار دارد که هر کاری را که قانوناً مجاز است - ولی نه فراتر از این - انجام دهد. از نظر قانونی، ناتو از آزادی بیشتری در مقایسه با کشورهای عضو آن برخوردار نمی باشد. این گفته بیانگر مهمترین نکته مبنایی [یا پیامی] است که در مقاله حاضر مطرح شده است.

با این حال، مسأله محدودیتهای قانونی راجع به تحول در ناتو به مسأله دیگری منتهی می شود و آن مشروعیت دموکراتیک «بازسازی» ناتو می باشد. شدت وحدت و موضوعیت مسأله اخیر ممکن است از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد. در جمهوری فدرال آلمان مسأله مزبور موضوع اصلی تعداد زیادی از دعاوی مرتبط با حقوق اساسی بوده است که نهایتاً به وسیله دادگاه قانون اساسی فدرال (verfassungsgericht) حل و فصل شده اند. در این دعاوی یکی از مسایل بنیادین

*. رجوع شود به ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد.

تعیین این نکته بود که به چه میزانی «قواعد حقوق نرم» - برای مثال تصمیمات شورای آتلانتیک شمالی - می توانست بر اصلاح تعهدات موجود ناشی از معاهدات از جمله معاهده ناتو - یا بر ایجاد تعهدات جدید، تأثیر داشته باشد در عین حالی که تعهدات مزبور همچنان تحت پوشش تصویب اولیه معاهده ناتو توسط مجلس بوندستاگ (پارلمان) در حدود نیم قرن پیش قرار داشتند. دادگاه قانون اساسی آماده بود که تا حدود زیادی تکامل پویای ناتو را بدون لزوم تصویب مجدد از سوی پارلمان بپذیرد اما برخی محدودیتها را خاطر نشان نمود. در رأی سال ۱۹۹۴ راجع به عدم مغایرت مشارکت آلمان در عملیات اجرایی ناتو و اتحادیه اروپای غربی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی در مدیترانه و همچنین مشارکت آلمان در نیروهای سازمان ملل (UNOSOM II)، با قانون اساسی دادگاه مزبور بر تطابق کلیه فعالیتها با قواعد و مقررات منشور ملل متحد به عنوان سیستم جهانی امنیت جمعی فراگیر تأکید نمود. نتیجتاً با امان بر تأکید زیاد دولت آلمان و مجلس بوندستاگ مبنی بر موردی و استثنایی بودن تهدید ناتو به توسل به زور علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی در پاییز ۱۹۹۸ و تصریح آنها به جنبه رویه ای نداشتن تهدید مزبور - اعطای مجوز کلی به ناتوی «جدید» برای انجام اقدامات نظامی - بر فرض ضرورت در خارج از قلمروش - بدون رضایت شورای امنیت سازمان ملل، ممکن است، محدودیتهای حقوق اساسی آلمان را [به نحوی که دادگاه قانون اساسی در بالا بدان اشاره کرد]، نقض نماید. قانون اساسی آلمان آیین متعددی در مورد چگونگی قضاوت این مسائل توسط دادگاه کالسروهه، معین کرده است. خلاصه این که دلیلی برای محتاط بودن وجود دارد: به علاوه علت دیگری برای محتاط بودن این است که در رابطه با مشارکت آلمان در سازمانهای بین المللی و اتحادهای فوق ملی، دادگاه قانون اساسی فدرال عزم خود را در پاسداری از الزامات قانون اساسی - حتی برخلاف دیدگاههای سیاسی کاملاً مخالف - نشان داده است.^{۳۶}

36. Cf. the 1993 Maastricht Decision, (1994) CMLR 57.

همانطور که متن تهیه شده توسط جفری لارینتی (Jeffery Laurenti) برای «اتحادیه سازمان ملل متحد در ایالات متحده» به خوبی بیان نموده است، برخی از شرکت کنندگان در بحث جاری نگران هستند که:

«کنار گذاردن صلاحیت انحصاری شورای امنیت در احراز استفاده مشروع از زور علیه دیگران - بجز در خصوص دفاع مشروع - می تواند جامعه جهانی را در سراسیبه لغزنده ای قرار دهد و ادعاهای «حق مداخله» در مقابل هم قرار گرفته که نتیجه بالقوه آن تشدید منازعات و نه حل آنها خواهد بود. برخی سابقه نگران کننده ای را برای تجویز خودسرانه استفاده از زور در قضیه مداخله پیمان ورشو در چکسلواکی در سال ۱۹۶۸ (مداخله ای که علیه یک عضو پیمان صورت پذیرفت) مشاهده می کنند. برخی هشدار می دهند که گسلاندن صلاحیت [انحصاری] شورای امنیت در خصوص استفاده مشروع از زور ممکن است ظهور اتحادهای معارض - در میان کشورهایی که بیمناک مداخله آمرانه توسط پیمان فزونمند کشورهای غربی هستند - را تهییج نماید. اگر سازمان ملل با تعداد زیادی موانع بازدارنده برای استفاده از زور مواجه می باشد، جای نگرانی است که نانو تحت فشار ایالات متحده با موانع بازدارنده چندانی روبرو نیست»^{۳۷}

نویسنده این مقاله خود را در این نگرانی ها سهیم می داند و همگام با دولت آلمان و مجلس بوندستاگ، سرشار از احساسات معتقد می باشد که تصمیمات متخذه ناتو در مورد کوزوو [در رابطه با تهدید به استفاده از زور] نباید به عنوان رویه ای تلقی شود که بر مبنای آن ناتو می تواند خود را به طور کلی محق بداند در مناطق خارج از قلمروش بدون دستور یا مجوز شورای امنیت مداخله نظامی بکند. به عبارت دیگر به غول «خودتجویزی» نباید اجازه داده شود که از بطری خارج شود. گویا سایر کشورهای عضو ناتو نیز همین دیدگاه را دارند.

در حقوق بین الملل که سیستمی افقی است، ادعاها در مورد مشروعیت و مقبولیت بین المللی که از طرف بازیگران این سیستم یعنی دولتها و سازمانهای

37. J. Laurenti, NATO, the UN, and the Use of Force, background paper prepared for the United Nations Association of U.S.A. (1999).

بین‌المللی مطرح می‌گردد، لاجرم مستعد اثر بازگشت به خود می‌باشد. درست است که در حال حاضر ناتو تنها سازمان منطقه‌ای است که توانایی مقابله با چالشهای امنیتی (تعریف شده از سوی خود) را به طور مؤثر دارا می‌باشد و چنانچه لازم شود می‌تواند از نیروی نظامی استفاده کند. اما وضعیت ممکن است در آینده تغییر کند و سایر کشورها یا اتحادهای جدید در اروپا یا در سایر نقاط جهان ممکن است آمادگی خود را برای اقدام بدون مجوز شورای امنیت را اعلام نمایند یا این که خود را آماده دفاع از برخی «منافع و ارزشها» از طریق توسل به نیروی نظامی، نشان دهند. (همان گونه که در عبارات قطعنامه نوامبر ۱۹۹۸ مجمع آتلانتیک شمالی اعلام شده است). استناد به وقایع سال ۱۹۶۸ [حمله پیمان ورشو به چکسلواکی]، چندان غیرواقع به نظر نمی‌رسد: هنگامی که اتحاد شوروی سابق متعاقب مداخله نظامی پیمان ورشو در چکسلواکی، «دکترین برژنف» را عنوان نمود، هم مداخله نظامی و هم مفهوم کلی توجیه‌کننده آن [مطروح در دکترین برژنف] به شدت و به طور قاطعانه از سوی کشورهای غربی و به ویژه ایالات متحده مورد تقبیح قرار گرفتند. اعلامیه‌های راجع به بی‌اعتباری تضعیف (درون گروهی) اصول اساسی منشور به وفور یافت می‌شوند. ای‌کاش برخی از احترامات که در آن وضعیت اسفبار برای منشور ملل متحد عنوان می‌شد، در مباحث کنونی راجع به مفهوم استراتژیک ناتو برای قرن بیست و یکم، نیز مورد توجه قرار گیرد. همانطور که در متن «اتحادیه سازمان ملل متحد در ایالات متحده» اشاره شده است، این حقیقت که مداخله نظامی پیمان ورشو در سال ۱۹۶۸ متوجه یک عضو پیمان بود، به این خاطر طرح نمی‌شود که نگرانیهای حقوقی را منکوب کند. برعکس، تهدید یا استفاده از زور (بدون مجوز شورای امنیت) علیه کشوری که عضو سازمان بین‌المللی خاصی نیست و بنابراین «در منافع و ارزشهای مشترک» سازمان خود را سهمیم نمی‌داند، به نظر به مراتب توجیه‌ناپذیرتر از بکارگیری زور در حلقه درونی کشورهای عضو سازمان می‌باشد.

در این رابطه، اعلام این مطلب که ناتوی جدید نقش کارسازی در پاسخگویی

به تهدید گسترش سلاحهای کشتار دسته جمعی را ایفا خواهد کرد، به ویژه ماهیتی «برون گرا» دارد، همانطور که متن تهیه شده توسط «اتحادیه سازمان ملل متحد در ایالات متحده» اشاره نموده است، به جز اعضای دارای تسلیحات هسته‌ای، هیچ یک از کشورهای واقع در منطقه ناتو برنامه‌ای برای ساخت این گونه تسلیحات ندارند. مجدداً همانطوری که متن مزبور عنوان نموده است، رژیم‌های معاهداتی بین‌المللی ناظر بر اینگونه تسلیحات همگی اختیار اجرایی لازم را به شورای امنیت واگذار کرده‌اند. بدین خاطر، جای امیدواری است نقش آتی اتحاد ناتو در این زمینه با نقش فعلی شورای امنیت، به وسیله پیش‌بینی لزوم دستور قبلی شورای امنیت برای هرگونه اقدام ناتو که طبیعتی اجرایی دارد، مرتبط گردد.

۴. ملاحظات پایانی

ملاحظه این که رابطه میان سازمان ملل و ناتو چگونه ظرف چند سال تغییر کرده است، نگران‌کننده است. در سال ۱۹۹۴ در اجلاس بروکسل ناتو آمادگی خود را برای همکاری با سازمان ملل متحد «در زمینه حفظ صلح و سایر اقدامات تحت نظر شورای امنیت سازمان ملل» اعلام نمود. در سال ۱۹۹۷، گزارش نهایی مربوط به نیروی عالی‌رتبه نظامی بین‌المللی جهت اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت، تردید نموده بود که «ناتو بدون مجوز شورای امنیت به اقدامات اجرایی در خارج از منطقه خود»، دست خواهد زد.^{۳۸}

کمتر از یک سال بعد این تردیدها از بین رفتند. در مورد موضوع مورد بحث ما، اقدامات ناتو از همکاری کامل با سازمان ملل متحد در هر دو زمینه «حفظ صلح» و «اقدامات اجرایی» در یوسنیا به «اقدامات اجرایی» به جای سازمان ملل متحد - اگرچه هنوز با مجوز شورای امنیت جهت اجرای موافقتنامه دیتون (Dayton Agreement) - تغییر نمود و امروز در خصوص بحران کوزوو ناتو با «اقدامات اجرایی» به جای سازمان

38. United Nations Association of the U.S.A. Words to Deeds: Strengthening the U.N's Enforcement Capabilities (1997), at 45.

ملل متحد و بدون مجوز شورای امنیت مجدداً تغییر جهت داده است. برای برخی نقش اخیر باید به طور کلی در «مفهوم استراتژیک» نوین ناتو گنجانده شود. مطابق متن تهیه شده توسط «اتحادیه سازمان ملل متحد در ایالات متحده»، این تحول تغییر مسیر حرکت در روابط سازمان ملل متحد و ناتو را - از تقویت متقابل نیرویشان به نوعی رقابت جدی میان آنها - نشان می دهد:

«در چنین وضعیتی، به نظر می رسد که این سازمان ملل متحد است که در خطر سقوط و انزوا قرار دارد و نه ناتو. در یک الگوی سیاسی رقابتی آزاد، شورای امنیت سازمان ملل متحد به عنوان نهاد امنیتی مهم، در خطر نابودی قرار می گیرد چنانچه دولتهای قدرتمند ترجیح دهند که از طریق ابزارهای آسان تری وارد عمل شوند. از نظر برخی از دولتهای غربی آنچه که شورای امنیت می تواند ارائه کند «مشروعیت» می باشد - و ناتو می تواند پوشش چندجانبه مطلوب را با موانع کمتری مهیا کند».³⁹

تحولات این چنینی اسف انگیز می باشد. همانطور که دبیر کل سازمان ملل متحد آقای کوفی عنان بیان داشته است:

«حفظ صلح زمینه ای برای رقابت بین سازمان ملل متحد و ناتو نیست و نباید باشد. کارهای زیادی برای هر دو سازمان وجود دارند که باید انجام شوند. ما به بهترین وجه عمل می کنیم، وقتی که به صلاحیتهای یکدیگر احترام می گذاریم و از سر راه یکدیگر قرار گرفتن پرهیز می کنیم».⁴⁰

مقاله حاضر تلاش نموده است نشان دهد در حالی که تهدید به استفاده از نیروی نظامی از جانب ناتو علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی در بحران کوزوو در پاییز ۱۹۹۸ به علت فقدان مجوز شورای امنیت غیرقانونی می باشد، سازمان ناتو به دو دلیل نهایت تلاش خود را به منظور رسیدن به نوعی مشروعیت تا حد ممکن انجام داد: اولاً تلاش نمود که از نکات اساسی قطعنامه های شورای امنیت که در این رابطه

39. Cf. on this phrase, supra text at note 33.

40. Address at Georgetown University on 23 February 1999: Un Doc. SG/SM/6901. PKO 80.

صادر شده بود، پیروی نماید و اقدامات خود را با آن مرتبط سازد و ثانیاً سعی نمود که اقدام خود را به عنوان پاسخی فوری جهت جلوگیری از فاجعه انسانی در کوزوو در وضعیتی اضطراری قلمداد کند.

درسی می‌توان از این موضوع گرفت که متأسفانه [در روابط بین‌المللی] «وضعیت‌های مشکل» - دربردارنده تنگناهای هولناکی - واقع می‌شوند که در خصوص آنها ضرورت‌های سیاسی و ملاحظات اخلاقی ممکن است راهکاری جز اقدام در خارج از چارچوب قانون باقی نگذارند. هرچه که این وضعیت‌ها نادر باقی بمانند، احتمال نقض قواعد حقوق بین‌الملل - و در بحث ما نقض منشور سازمان ملل متحد - بالقوه کمتر خواهد بود. همانطور که قبلاً اشاره شد، آثار بازگشت بالقوه چنان نقضی را هرگز نمی‌توان از بین برد، اما با تبیین اوضاع و احوال واقعی که موردی بودن تصمیم [به نقض] را مشخص می‌کنند، می‌توان خطر را به حداقل رساند. در این خصوص، ناتو به نحوی متقاعدکننده عمل کرده است. از دیدگاه نویسنده مقاله حاضر، فقط یک خط قرمز باریک اقدام ناتو در قضیه کوزوو را از مشروعیت بین‌المللی متمایز می‌نماید. اما اگر اقدام مزبور بخشی از برنامه‌های استراتژیک ناتو در آینده گردد، سیستم جهانی امنیت جمعی مندرج در منشور را به طور غیرقابل محاسبه‌ای به مخاطره خواهد انداخت. توسل به اقدامات غیرقانونی به عنوان آخرین حربه به دلایل متقاعدکننده‌ای همانند آنچه در قضیه کوزوو عنوان شده‌اند، یک امر است و تغییر چنین استثنایی به یک سیاست کلی کاملاً امر دیگری. اگر معاهده مؤسس ناتو دارای یک اصل محکم حقوقی باشد که حتی پویاترین یا بدیع‌ترین تفسیر نمی‌تواند در آن خللی ایجاد کند، همانا اصل تبعیت ناتو از اصول منشور ملل متحد می‌باشد.

برای این که با عبارت روشن‌تری مطالب را به پایان ببریم، می‌توان اظهار داشت که همه ما از راه حقیقت‌گامی‌های خارج می‌شویم اما هیچکس نباید چنان بیراهه خطرناکی را به عنوان مسیر کلی [دائمی] برای آینده اعلام کند، به ویژه هنگامی که پنجاهمین سالگرد تأسیس خود را برگزار می‌کند.