

مجله سیاست دفاعی

شماره ۳۸ و ۳۹، بهار و تابستان ۸۱

تأملی بر مشروعیت بین‌المللی اقدامات متقابل بشردوستانه قهرآمیز

نویسنده: آنتونیو کاسسه*

مترجم: قاسم آقایی**

تاریخ تصویب: ۱۱/۶/۱۵

تاریخ ارائه: ۱۱/۵/۲۵

کلید واژه‌ها

جامعه بین‌الملل، مشروعیت بین‌الملل، منشور ملل متحد، اقدامات قهرآمیز.

چکیده

کاسسه بر مقاله‌ای از برونو سیما (Bruno Simma) در خصوص مشروعیت استفاده از زور به وسیله ناتو در بحران کوزوو تفسیر می‌نویسد. او با این عقیده سیما موافق است که اقدام ناتو خارج از دامنه منشور ملل متحد است؛ و بر این اساس از نظر حقوق بین‌الملل نامشروع است. این نقض موردی قابل اغماض نیست و نباید صرفاً با اشاره به ماهیت استثنائیش و با گفتن اینکه نباید آن را ایجادکننده سابقه‌ای دانست به حمایت از آن پرداخت. به عقیده نویسنده شاید اقدام ناتو نشانه‌ای از ظهور دکترینی جدید در حقوق بین‌الملل باشد. طبق این دکترین هرگاه کشوری در قلمرو خویش دست به وحشیگریهای گسترده بزند و شورای امنیت فاقد آمادگی لازم برای پاسخگویی مناسب باشد، بهره‌گیری از اقدامات متقابل قهرآمیز برای تحدید این وحشیگری مجاز خواهد بود. نویسنده

* Antonio Cassese, "Ex iniuria ius oritur : Are We Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?", [Http://www.ejil.org/journal/vol10/co./html](http://www.ejil.org/journal/vol10/co./html). Eurpion Journal of International Law, Discussion Forum, 2002.

** آقای قاسم آقایی دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبایی (ره) می‌باشند.

استدلال می‌کند که اگر رشته‌ای از شرایط برآورده شود ممکن است قاعده عرفی ظهور کند که استفاده از زور را به وسیله تعدادی از کشورها در غیاب مجوز قبلی از شورای امنیت مشروع می‌کند. این امر مستلزم قیود مختلف است از جمله نیاز به در یاد داشتن تهدیدی نسبت به امنیت جهانی که به طور اجتناب‌ناپذیر و فی‌نفسه یکی از شرایط حقوقی هر حمله مسلحانه‌ای علیه هر کشور مستقل است.

در شرایط کنونی جامعه بین‌المللی سه دسته از ارزشها مبنای نظام بیش از حد فراخ روابط بین کشورهاست: صلح، حقوق بشر و حق تعیین سرنوشت. اما هرگاه که تعارض یا کشمکشی بین دو یا چند تا از این ارزشها ایجاد شود صلح باید همیشه عامل نهایی و غالب باشد. براساس نظام منشور ملل متحد آن چنان که به وسیله معیارهای بین‌المللی ظاهر شده در پنجاه سال اخیر تکمیل شده است احترام به حقوق و حق تعیین سرنوشت ملتها هر قدر مهم و خطیر باشد نباید اجازه داد که هرگز صلح را به مخاطره بیاندازد. ممکن است کسی موافق یا مخالف این وضعیت امور باشد اما براساس قانون موجود وضع این‌گونه است.

همچنین کسی نمی‌تواند خود را به این امید محدود کند که این انحراف نگران‌کننده از معیارهای ملل متحد همچنان یک استثنا باقی خواهد ماند. همین که یک گروه از کشورهای قدرتمند دریابند که به آسانی می‌توانند از تزییقات منشور ملل متحد فرار کنند و بدون هیچ سرزنشی، مگر از طرف افکار عمومی، می‌توانند از زور استفاده کنند ممکن است جعبه پاندورا گشوده شود. چه چیزی آن کشورها یا گروههای دیگری از کشورها را، زمانی که با وضعیتی مشابه یا وضعیتی که به نظر آنها اجازه توسل به زور را می‌دهد روبه‌رو شوند، از اقدام مشابهی باز می‌دارد.

اما با وجود این نکات ناچارم بگویم که هرکسی که عمیقاً آگاه و نگران حقوق بشر است باید ناگزیر ارزشهای اخلاقی مهمی را که اقدام نظامی ناتو برای آن به عمل آمده در نظر بگیرد. درست است که انگیزه‌های استراتژیک، ژئوپلیتیک یا ایدئولوژیک هم ممکن است نقشی در تشویق ناتو به تهدید و سپس اقدام نظامی علیه فدراسیون یوگسلاوی داشته باشد، اما از نقطه نظر حقوقی آنچه مقدماتاً به دست می‌آید دلایل

رسمی است که کشورهای ناتو برای توجیه توسل خودشان به زور به آن استناد می‌کنند. توجیه عمده آنها این بوده است که مقامات فدراسیون یوگسلاوی مرتکب قتل عام و دیگر تخلفات شدید از حقوق بشر و همچنین کوچ اجباری هزاران نفر از شهروندان خود، که به یک قوم ویژه تعلق دارند، شده و اینکه این بحران انسانی به احتمال قوی کشورهای همسایه مثل آلبانی، بوسنی هرزگوین و جمهوری سابق یوگسلاوی مقدونیه را بی‌ثبات کرده و بدین ترتیب تهدیدی علیه صلح و ثبات منطقه است.

اگر این‌طور باشد هر شخص با احساسی حق دارد از خود سؤالات زیر را بپرسد: در مواجهه با چنین تراژدی عظیم ساخته انسان و با فرض انفعال شورای امنیت ملل متحد در نتیجه امتناع روسیه و چین از انجام هر اقدام مهمی به وسیله جامعه بین‌المللی برای متوقف کردن قتل عام و کوچ آیا باید بیکار نشست و نگاه کرد که هزاران انسان ذبح یا به نحو وحشیانه‌ای تعقیب شوند. آیا باید صرفاً به این خاطر که حقوق بین‌الملل موجود قادر به معالجه چنین وضعیتی نیست ساکت و بیکار نشست یا اینکه احترام به قانون به نفع هم‌دردی با انسان باید قربانی شود.

جواب من این است که از نقطه نظر اخلاقی توسل به نیروی نظامی معقول است. با وجود این، به عنوان یک کارشناس حقوقی ایایی از گفتن همزمان این مطلب ندارم که چنین اقدام اخلاقی مخالف حقوق بین‌الملل موجود است، اما مدعی هستم که ما باید ذهن خود را هرچه بیشتر وسعت داده و از خود، دو سؤال پرسیم اول اینکه آیا مداخله نظامی ناتو حداقل ریشه در جهت‌گیریهای معاصر جامعه بین‌المللی داشت و تا حدی به وسیله آن توجیه می‌شد؟ ثانیاً آیا در این مورد ویژه استفاده از زور پارامترهایی عنوان شده است که بتواند منجر به مشروعیت تدریجی اقدامات متقابل انسان‌دوستانه نظامی به وسیله گروهی از کشورها، خارج از اجازه شورای امنیت، شود؟

اجازه دهید در وهله اول من این مطلب را بررسی کنم که مبنای اساسی یا ریشه مداخله ناتو در جامعه بین‌المللی فعلی چه چیزی ممکن است باشد؟

اول اینکه کاملاً بدیهی است که امروزه حقوق بشر در موارد نقض آن دیگر نگرانی انحصاری یک کشور بخصوص نیست. حقوق بشر به طور فزاینده‌ای تبدیل به نگرانی اصلی جامعه بین‌المللی در کل می‌شود و این احساس گسترده وجود دارد که حقوق بشر

را نمی‌توان و نباید در هیچ بخشی از جهان با برخورداری از مصونیت لگدمال کرد. دوم اینکه این مفهوم اکنون عموماً پذیرفته شده است که تعهدات نسبت به احترام به حقوق بشر Erga Omnes است و به صورت متقابل، هر کشوری چه فردی یا جمعی حق دارد اقداماتی (به نحو پذیرفته شده‌ای کمتر از اتخاذ زور) برای نیل به این احترام انجام دهد.

سوم اینکه این عقیده در جامعه بین‌المللی در حال ظهور است که وحشیگریهای سیستماتیک و در مقیاس وسیع ممکن است باعث ایجاد شکل مشددی از مسئولیت دولت شود که دیگر کشورها یا سازمانهای بین‌المللی مجاز باشند با توسل به اقدامات متقابلی، غیر از آنهایی که برای مسئولیت مبتنی بر جرم پیش‌بینی شده، نسبت به آن پاسخ دهند.

چهارم اینکه هماهنگ با این جهت‌گیری، جامعه بین‌المللی به نحو فزاینده‌ای از طریق مراجع بین‌المللی در حال مداخله در منازعات داخلی است که حقوق بشر به طور جدی در آن به مخاطره افتاده است. مثلاً اقدام سازمان وحدت آفریقا و ملل متحد در لیبیا برای مواجهه با وضعیت خاص اتباع لیبیا که درگیر یک جنگ داخلی خونین و طولانی بودند. دخالت ملل متحد در عراق برای حمایت از حقوق بشر کردهای عراقی در شمال و شیعیان در جنوب (۱۹۹۲-۱۹۹۱)، در سومالی در جهت کوشش برای جلوگیری از تجاوزات گسترده از حقوق بین‌الملل بشر دوستانه ناشی از یک جنگ داخلی خونین و نیز ایجاد شرایط مناسب برای انجام عملیات کمک‌رسانی، همچنین به وجود آوردن آشتی ملی (۱۹۹۲)، در بوسنی و هرزگوین برای حمایت از جمعیت غیرنظامی (۱۹۹۵-۱۹۹۲)، و در رواندا برای متوقف کردن ژنوساید اعمال شده علیه تودسی‌ها (۱۹۹۴). همچنین اقدام سازمان کشورهای امریکایی و ملل متحد در هائیتی برای مواجهه با وضعیت خشونت و تعقیب ناشی از سرنگونی حکومتی که به صورت دموکراتیک انتخاب شده بود خصوصاً "بدتر شدن وضعیت انسانی و بیشتر شدن مستمر نقض سیستماتیک آزادیهای مدنی به وسیله رژیم غیرقانونی دوفاکتو" را هم باید در نظر گرفت (۱۹۹۵-۱۹۹۳).

پنجم، تدابیر صلح‌آمیز برای حل و فصل اختلافات یا وضعیتهای منازعه‌آمیز به نحو

فزاینده‌ای حیاتی قلمداد می‌شود و این عقیده به طور عمیقی در جامعه جهانی ریشه دوانده است که چنین اقدامات صلح‌آمیزی همیشه باید مقدم بر توسل به زور باشد با این هدف که از صلح محافظت شود.

ششم اینکه بعضی سازمانهای غیردولتی و حتی مقامات دولتی ادعا می‌کنند که تحت شرایط استثنایی هر جا که وحشیگریها به چنان مقیاس بزرگی برسد که وجدان تمام انسانها را دچار شوک کند و حقیقتاً ثبات بین‌المللی را در مخاطره بیندازد ممکن است حمایت قهرآمیز از حقوق بشر بر ضرورت اجتناب از تنش و درگیری مسلحانه غلبه پیدا کند. به عبارت دیگر صلح فعال یعنی تأمین عدالت باید بر صلح منفعل یعنی عدم درگیری مسلحانه غلبه یابد.

براساس این جهت‌گیریهای جدید در جامعه جهانی، من معتقدم که تحت شرایط بسیار دقیق، توسل به زور حتی بدون مجوز شورای امنیت احتمالاً به صورت تدریجی در حال توجیه شدن است. این شرایط را می‌توان به صورت زیر شمارش کرد:

۱- تخلفات شدید و فاحش از حقوق بشر که متضمن از دست رفتن جان صدها یا هزاران انسان بی‌گناه است و به منزله جنایت علیه بشریت است که در قلمرو یک کشور مستقل یا به وسیله مقامات دولت مرکزی یا با رضایت و حمایت آنها و یا به دلیل اضمحلال کامل چنین مقاماتی، که نمی‌توانند جلوی آن وحشیگریها را بگیرند، صورت می‌گیرد.

۲- اگر جنایت علیه بشریت ناشی از هرج و مرج در یک کشور مستقل باشد، شواهدی مبنی بر اینکه مقامات مرکزی کاملاً ناتوان از پایان دادن به چنین جنایاتی هستند و در همان حال از دعوت کردن از یا اجازه دادن به دیگر سازمانهای بین‌المللی یا کشورها برای کمک به خاتمه جنایات امتناع می‌کنند، ضروری است. اگر برعکس چنین جنایاتی کار مقامات مرکزی باشد، لازم است ثابت شود که این مقامات مداوماً از همکاری با ملل متحد یا دیگر سازمانهای بین‌المللی خودداری می‌کنند. یا به طور سیستماتیک از اجابت درخواستها، توصیه‌ها یا تصمیمات این سازمانها امتناع کند.

۳- شورای امنیت قادر به هیچ اقدام قهری برای خاتمه قتل عام‌ها، به دلیل عدم موافقت

میان اعضای دائم آن یا استفاده یک یا چند عضو از آنها از حق وتو خود، نباشد. در نتیجه شورای امنیت یا از هر اقدامی خودداری کند یا تنها خود را محدود به سرزنش یا محکوم کردن قتل عام‌ها کند. به اضافه اینکه احتمالاً وضعیت را تهدیدی علیه صلح بنامد.

۴- تمام راههای صلح‌آمیز که با توجه به اضطراری بودن وضعیت برای دستیابی به راه‌حلی براساس مذاکره، گفتگو یا هر اقدام دیگر غیر از توسل به زور آزموده شود و مع‌هذا هیچ راه‌حلی به وسیله طرفهای درگیر مورد موافقت قرار نگیرد.

۵- گروهی از کشورها (نه یک قدرت هژمونی هرچقدر که قدرت نظامی، سیاسی یا اقتصادی‌اش قوی باشد و نه چنین قدرتی با حمایت یک کشور تحت‌الحمايه یا متحد) تصمیم بگیرند که برای خاتمه وحشیگریها با حمایت یا حداقل عدم مخالفت کشورهای عضو ملل متحد بکوشند.

۶- نیروی نظامی منحصراً برای هدف محدود خاتمه دادن به وحشیگریها و برقراری مجدد احترام به حقوق بشر استفاده شود نه هیچ هدف دیگری که فراتر از این مقصود رود. در نتیجه استفاده از زور باید به محض دستیابی به این هدف خاتمه یابد. به علاوه بدیهی است که استفاده از زور باید مطابق و متناسب با الزامات حقوق بشر در هر مورد باشد. هرچه وضعیت کشتارها و وحشیگریها اضطراری‌تر باشد پاسخ نظامی به آن وسیع‌تر و آنی‌تر است. برعکس در موردی که یک بحران آهسته آشکار می‌شود و هنوز راههای حل دیپلماتیک جدای از مواجهه نظامی در اختیار است اقدام نظامی مجاز نخواهد بود.

اکنون اجازه دهید به طور مختصر شرایط محیط بر شروع عملیات نظامی به وسیله کشورهای ناتو را در جمهوری فدرال یوگسلاوی بررسی کنیم.

اولاً این مطلب غیراختلافی به نظر می‌رسد که قبل از حمله همچنان که دبیرکل ناتو، سولانا در ۹ اکتبر ۱۹۹۸ گفت: خطر فاجعه انسانی در کوزوو هرچه بزرگتر می‌شود یا همچنان که وی در ۱۷ و ۱۸ آوریل ۱۹۹۹ پس از شروع حمله نوشت یک مبارزه وحشیانه برای کوچ اجباری، شکنجه و قتل در قلب اروپا در جریان بود که منجر به یک تراژدی انسانی می‌شد. کافی است یادآوری کنیم که در ۲۳ سپتامبر ۱۹۹۸ شورای امنیت

در قطعنامه ۱۱۹۹ اظهار داشت که شورا عمیقاً نسبت به درگیری اخیر در کوزوو نگران است و به خصوص نگران استفاده گسترده و غیر تبعیض‌آمیز از زور به وسیله نیروهای امنیتی صربستان و ارتش یوگسلاوی است که منجر به تلفات غیرنظامی فراوان و جابه‌جایی بیش از ۲۳۰ هزار نفر از خانه‌هایشان، براساس تخمین دبیرکل ملل متحد، شده است. گزارشهای دیگر سازمانهای بین‌المللی بزرگی تجاوزات از حقوق بشر در کوزوو را تأیید می‌کند.

ثانیاً اکنون سالهاست که جمهوری فدرال یوگسلاوی قطعنامه‌ها و تصمیمهای شورای امنیت را رد کرده است و بدین ترتیب به صورت بی‌محابا عدم تمایل خود را به رعایت مقررات بین‌المللی ثابت کرده است.

ثالثاً در سه قطعنامه متوالی (۱۱۶۰، ۱۱۹۹ و ۱۲۰۳ مصوب ۱۹۹۸) شورای امنیت به اتفاق آرا تصمیم گرفت که براساس فصل ۷ منشور ملل متحد اقدام کند و در دومین و سومین قطعنامه وضعیت در کوزوو را صراحتاً تهدید علیه صلح و امنیت منطقه دانسته است. رابعاً نمی‌توان انکار کرد که روشهای صلح‌آمیز حل اختلافات که متناسب با این بحران آشکار است به وسیله کشورهای ذی‌نفع متعددی از طریق مذاکراتی که به وسیله کشورهای عضو گروه تماس برای یوگسلاوی در رامبوئیل و سپس پاریس تشویق می‌شد، مورد امتحان قرار گرفته و طی شد.

خامساً عملیات مسلحانه به طور یکطرفه از یک طرف یک قدرت هژمونیک انجام نشد بلکه به صورت آزادانه به وسیله گروهی از کشورها یعنی ۱۹ دولت عضو ناتو مورد موافقت قرار گرفت.

سادساً هیچ مخالفت جدی از طرف اکثریت اعضای ملل متحد ظاهر نشد. این یک واقعیت است که پیش‌نویس قطعنامه ارائه شده در شورای امنیت که هدف آن محکومیت استفاده از زور به وسیله ناتو بود با دوازده رأی مخالف در مقابل سه رأی موافق رد شد. همچنین باید یادآوری کرد که هیچ کشوری یا گروهی از کشورها قدمی برای مخالفت آشکار با دخالت نظامی ناتو برنداشته‌اند، بدین معنی که هیچ تقاضایی برای نشست فوری مجمع عمومی به عمل نیامد.

حتی در پرتو شرایط پیش‌گفته باز هم توسل به زور به وسیله کشورهای ناتو به دلیل

مخالفت با منشور ملل متحد غیرقانونی باقی می ماند.

اما اگر اقدام قهرآمیز و شرایط ویژه محیط بر آن را در نظر بگیریم، ادعای زیر ممکن است مشروع باشد: این مورد ویژه نقض حقوق بین الملل ممکن است به تدریج سبب تبلور قاعده کلی در حقوق بین الملل شود که اقدامات متقابل نظامی با هدف انحصاری پایان دادن به وحشیگریهای گسترده را که به منزله جنایات علیه بشریت و تهدیدی علیه صلح است مجاز بشمارد. چنین قاعده‌ای به فرض اینکه نهایتاً در جامعه جهانی تکامل یابد به منزله استثنایی بر سیستم اقدام قهری دسته جمعی منشور ملل متحد، که مبتنی بر اجازه شورای امنیت است، می باشد. به عبارت دیگر، به منزله استثنایی مشابه آنچه در ماده ۵۱ منشور وضع شده (دفاع از خود) می باشد. در حالت دفاع از خود توسل یک جانبه به خشونت نظامی به دلیل نیاز به پاسخگویی به یک تجاوز فوری و غالب که هیچ راهی برای انتخاب روشهای پاسخگویی و هیچ لحظه‌ای برای تأمل باقی نمی گذارد، توجیه می شود. در حالت اقدامات متقابل قهری برای جلوگیری از جنایات علیه بشریت توسل یکجانبه به زور (توسل به زور خارج از اجازه شورای امنیت) به دلیل نیاز به خاتمه دادن به تخلفاتی آنچنان شدید از حقوق بشر، که متضمن تهدیدی بر صلح بین المللی است، تحت شرایطی که هیچ راه جایگزینی برای خاتمه دادن به این تجاوزات وجود نداشته باشد، مجاز خواهد بود.

هر دوی این استثنائات صفات مشترک محدودی دارند: ۱- آنها به دلیل شرایط ویژه و منحصر به فرد توجیه می شوند؛ ۲- آنها همیشه به منزله موضوعی استثنایی هستند؛ ۳- باید دقیقاً محدود به هدف متوقف کردن تجاوز یا وحشیگری باشند؛ ۴- باید دقیقاً متناسب با نیاز نیل به این هدف باشد؛ ۵- باید جای خود را به محض ایجاد امکان آن، به اقدام قهری دسته جمعی زیر نظر ملل متحد بدهند.

به طور عادی، پارامترهایی که من سعی کرده‌ام برای یک تکامل احتمالی حقوق بین الملل نشان دهم، آن چنان مستحکم نیستند که امکان سوءاستفاده احتمالی و تحت تأثیر قرارگرفتن‌ها را منتفی کند، بخصوص باید نسبت به خطرات فراوان خشونت‌های نظامی رشد یابنده هشیار بود، اگر یکی از اعضای دائم احساس کند که این اقدامات متقابل نظامی، بیش از حد تهاجمی است. خواه به این دلیل که منافع استراتژیک آن

کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد یا به این خاطر که توسل به زور ممکن است توازن قدرت بین‌المللی را برهم زند، احتمال دارد که یک منازعه مسلحانه بی‌اندازه خطرناک آغاز شود. توسل احتمالی به اقدامات متقابل نظامی حتی تحت شرایط دقیقی که من سعی کرده‌ام توضیح بدهم باید از طرف کشورهای که تصمیم می‌گیرند بر چنین اقدامات اضطراری متوسل شوند با نهایت احتیاط استفاده شود، بخصوص آنها باید بیشترین توجه را به واکنش اکثریت کشورها آن چنان که ممکن است در یک جلسه اضطراری مجمع عمومی مطرح شود یا همانند قضیه مورد بحث در اینجا، در غیاب چنین نشستی، مبذول دارند. به علاوه توسل به اقدامات متقابل نظامی در هر حال باید هماهنگ با معیارهای حقوق بین‌الملل بشردوستانه انجام گیرد از جمله اصل اساسی تناسب.

با وجود تمام این کمبودهای احتمالی من معتقدم که این وظیفه ماست که به عنوان حقوق‌دانان بین‌المللی جهت‌گیریهای در حال تکامل را آن چنان که در جامعه جهانی در حال ظهور است خاطر نشان کنیم و در عین حال نسبت به رفتار عملی کشورها هم چشم‌بینایی داشته باشیم. استانداردهایی برای هدایت کردن رفتار کشورها همچون در هر جامعه انسانی در جامعه جهانی نیز ضروری است و این یک رویداد استثنایی نیست که استانداردهای جدیدی در نتیجه نقض حقوقی که تاریخ مصرف آن گذشته است به وجود آید. پیشنهاد پارامترهای واقع‌گرایانه اما دقیقاً هماهنگ با جهت‌گیریهای فعلی در جامعه جهانی می‌تواند به هدف محدود کردن هرچه بیشتر توسل احتمالی به خشونت نظامی در جامعه‌ای که به طور فزاینده‌ای در درگیری و خونریزی فرو می‌رود، خدمت کند.



پرو، شہ گاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی