

مدنی تبدیل شد، امنیت هم متحول شده و به امنیت دموکراتیک تبدیل شده است. از ۱۹۴۵ تا پایان جنگ سرد منظور از هر نوع امنیت ملی، امنیت دولتها بود. اما امروز مفهوم امنیت ملی به معنای امنیت داخلی کشورهاست.

بندهای مختلف منشور سازمان ملل متحد، صلح و امنیت را در تعامل با یکدیگر قرار داده است. البته در رابطه با مسأله امنیت، بحث حق برخورداری از صلح هم مطرح است. به هر حال بحث امنیت ملی در شرایط فعلی بحث بسیار پیچیده‌ای است. لازمه تحقق امنیت ملی و صلح وجود یک نظام دقیق و منظم است که امنیت را ایجاد کند و در سایه آن امنیت، صلح ایجاد شود که فعلاً چنین نظامی وجود خارجی ندارد و جهان در وضعیت بی نظمی به سر می‌برد و ما با مجموعه‌ای از کشورها مواجه هستیم که در بعضی از موارد منافع مشترک و در برخی موارد کاملاً متضاد دارند.

یونسکو برای اینکه به وظیفه خود عمل کند، از ده سال قبل، واحدی را به نام «واحد صلح و امنیت» - برداشت جدیدی از امنیت - ایجاد کرده است. این واحد از سراسر جهان، متخصصان، دانشگاهیان، جامعه مدنی و سازمانهای بین‌المللی را برای بحث پیرامون امنیت دموکراتیک فرا خوانده است و در این سال یعنی سال ۲۰۰۰ انتظار دارد که همه مردم در سراسر جهان خود را در مسائل مربوط به فرهنگ صلح سهیم بدانند.

«گردهمایی بحران کوزوو»

در این گردهمایی که در تاریخ ۱۶ اسفند ۱۳۷۸ در مرکز مطالعات عالی بین‌المللی تشکیل شد، سخنرانان راجع به نقش شورای امنیت، مشروعیت اقدام ناتو و مسائل بشردوستانه این بحران مطالبی را ایراد کردند.

دکتر جمشید ممتاز*

«شورای امنیت سازمان ملل متحد و بحران کوزوو»

چنانکه اشاره شد بحران کوزوو یکی از پیچیده‌ترین و مهمترین بحرانهایی است که ما

در قرن بیستم شاهد آن بودیم. بحران کوزوو یکی از محدود بحرانهایی است که هم مورد توجه شورای امنیت سازمان ملل متحد و هم مورد توجه دیوان بین‌المللی دادگستری سازمان ملل متحد قرار گرفته و این نشان دهنده این است که این بحران ابعاد سیاسی و ابعاد حقوقی بسیار مهمی دارد.

سازمان ملل متحد در ارتباط با بحران کوزوو در قالب فصل هفتم منشور اقدام به صدور چهار قطعنامه کرده است. دو قطعنامه اول به نحوی زمینه‌ساز اقدامات ناتو است و دو قطعنامه دیگر در جهت مشروعیت دادن به اقدامات ناتو می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

ارتباط مستقیمی بین بحران کوزوو و فروپاشی یوگسلاوی سابق وجود دارد. همزمان با اعلام استقلال یکجانبه دولتهای کروواسی، اسلونی، بوسنی و هرزه‌گین و مقدونیه، در کوزوو اقداماتی جهت استقلال به صورت یکجانبه انجام گرفت و این اقدامات یکجانبه منشاء بحرانی شد که ما امروزه با آن مواجه هستیم. در سال ۱۹۹۱ کوزوو به‌طور یکجانبه اعلام استقلال می‌کند. در ۱۹۹۶ ارتش آزادیبخش کوزوو حرکت‌های نظامی خود را شروع می‌کند و سال ۱۹۹۷ سرآغاز بحرانی است که منجر به جنگ می‌شود. با تشدید بحران، سازمان امنیت و همکاری اروپا اقداماتی جهت میانجیگری و فراهم کردن مقدمات بازگشت صلح و آرامش به کوزوو انجام می‌دهد که البته این اقدامات به نتیجه نمی‌رسد و به همین دلیل در سال ۱۹۹۸ موضوع در شورای امنیت سازمان ملل متحد مطرح می‌شود و در ۳۱ مارس ۱۹۹۸ قطعنامه ۱۱۱۳ شورای امنیت در قالب فصل هفتم منشور به اتفاق آراء صادر می‌شود. در این قطعنامه دو مسأله زیر مورد تأکید قرار می‌گیرد:

۱. شورای امنیت از دولت یوگسلاوی می‌خواهد خودمختاری ای را که به کوزوو داده بود و در ۱۹۸۴ نقض کرده بود، باز پس دهد. این اقدام شورای امنیت جهت اعطای مجدد خودمختاری می‌تواند نوعی مداخله در امور داخلی یوگسلاوی تلقی شود.

تضمین شود. یعنی اهالی کوزوو به هیچ وجه نباید در آینده انتظار داشته باشند که بتوانند همانند سایر جمهوریها به استقلال دست یابند. به این ترتیب آثار سوء مداخله فوق را بر طرف می‌سازد و در واقع نوعی توازن برقرار می‌کند.

طبیعتاً دولت بلگراد با اعطای مجدد خودمختاری مخالفت می‌کند و به پاک‌سازی قومی ادامه می‌دهد. این پاک‌سازی آوارگی را به دنبال دارد و در نتیجه درگیری شدت پیدا می‌کند. شورای امنیت مجدداً تشکیل جلسه می‌دهد و قطعنامهٔ دومی باز در قالب فصل هفتم در تاریخ ۲۳ ژوئیه ۱۹۹۸ تصویب می‌کند (قطعنامهٔ ۱۱۹۳). در این قطعنامه شورای امنیت بر فاجعه انسانی که در حال شکل‌گیری است تأکید می‌کند و معتقد است که اگر این وضعیت ادامه یابد و اقدامی توسط جامعهٔ بین‌المللی صورت نگیرد، ما مطمئناً شاهد و ناظر یک فاجعه انسانی خواهیم بود و برای جلوگیری از این فاجعهٔ انسانی، شورای امنیت او دولت بلگراد می‌خواهد که نیروهای خود را از ایالت کوزوو خارج کند، که باز این به منزلهٔ مداخله در امور داخلی یوگسلاوی تلقی می‌شود. همچنین شورای امنیت از دولت بلگراد می‌خواهد که مذاکرات را برای حل مشکل کوزوو مجدداً از سر بگیرد و تأکید دارد که تشدید بحران و آوارگی مسلمانان کوزوو تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است.

مطلب مهم در اینجا این است که ناتو این دو قطعنامه را برای یک سلسله اقدامات، مبنا و مجوز تلقی می‌کند.

دو قطعنامهٔ دیگر یعنی (قطعنامه‌های ۱۱۹۹ و ۱۲۰۳) به نحوی برای مشروعیت بخشیدن به حملات هوایی، که از مارس ۱۹۹۹ شروع می‌شود، مورد استفاده ناتو قرار می‌گیرد.

بعد از صدور قطعنامهٔ ۱۱۹۹، ناتو اولتیماتومی را تسلیم دولت یوگسلاوی می‌کند و این دولت در تاریخ ۱۵ اکتبر ۱۹۹۸ برای اجرای تعهدات ناشی از این دو قطعنامه قراردادی را با ناتو منعقد می‌کند. در این قرارداد پیش‌بینی می‌شود که نیروهای ناتو برای

نکرد و ناتو در تاریخ ۳۰ ژانویه اولتیماتوم دوم را صادر می‌کند و عملیات نظامی در مارس ۱۹۹۹ به دلیل عدم اجرای اولتیماتوم دوم آغاز می‌شود. در قطعنامه ۱۲۰۳ مورخ ۲۴ اکتبر ۱۹۹۸، بر ضرورت اجرای قرارداد منعقدہ بین ناتو و دولت بلگراد تأکید شده است.

و بالاخره قطعنامه بعدی، یعنی قطعنامه ۱۲۴۴ (مورخ ۱۰ ژوئن ۱۹۹۹) که بعد از عملیات نظامی صادر می‌شود. این قطعنامه به هیچ وجه اقدامات نظامی ناتو را محکوم نمی‌کند و به عبارتی می‌توان گفت حتماً اهداف جنگی ناتو را مورد تأکید قرار می‌دهد و ایراداتی را که جامعه بین‌المللی به ناتو می‌گیرد - که بدون دریافت مجوز از شورای امنیت اقدامات قهرآمیز را شروع کرده - را بر طرف می‌سازد.

فریده شایگان*

«حمله ناتو به کوزوو»

ناتو و توسل به زور بدون اجازه شورای امنیت

ابتدا لازم است به دو سند از اسناد متعددی که ناتو به تصویب رسانده اشاره کنم، زیرا که این اسناد بیانگر مواضع این اتحادیه نظامی - دفاعی برای قرن بیست و یکم است. قبل از آن باید اشاره کنم که اتحادیه دفاعی ناتو مبتنی است بر ماده ۵۱ منشور راجع به حق مشروع دفاع از خود به صورت فردی و جمعی در برابر یک حمله مسلحانه. (ماده ۵ اساسنامه ناتو)

سند اول. مجمع پارلمانی آتلانتیک شمالی در نوامبر ۱۹۹۸ قطعنامه‌ای (در خصوص طرح ریزی دوباره امنیت در آتلانتیک) تصویب کرد. در این قطعنامه تأکید شده، حکومت و پارلمانهای دول عضو ناتو قابلیت‌های خود را برای پاسخگویی به چالش‌های امنیتی در حال وقوع که ممکن است مأموریت‌های ماده ۵ و غیر ماده ۵ را ایجاد کند توسعه دهند. در بند «د» همین سند آمده که دول عضو ناتو در پی تضمین وسیع‌ترین مشروعیت بین‌المللی برای اجرای مأموریت‌های غیر ماده ۵ می‌باشند، تا در مواردی که از اجرای

اهداف شورای امنیت ممانعت می‌شوند، آماده اقدام باشند.

سند دوم. مربوط است به مفهوم استراتژیک جدید ناتو که توسط سران دول عضو ناتو در ۲۴ آوریل ۱۹۹۹ به تصویب رسید. در بند ۲۵ این سند ذکر شده که: اتحادیه رهیافتی موسع را اتخاذ می‌کند که اهمیت عوامل سیاسی - اقتصادی و زیست محیطی را علاوه بر بعد دفاعی به رسمیت بشناسد.

در بند ۳۱ همین سند، مجدداً صلاحیت و آمادگی ناتو برای مساعدت و مدیریت مؤثر بحرانها و از جمله بحرانهای غیر ماده ۵ مورد تأکید قرار می‌گیرد. استفاده ناتو از زور برای حل بحران کوزوو با تقویت نقش سازمانهای منطقه‌ای در امر حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از سوی شورای امنیت بی ارتباط نیست.

با پایان جنگ سرد، جهان به طور ناگهانی با تهدیدات امنیتی جدیدی مواجه شد که با توجه به محدود بودن منابع سازمان ملل متحد و بی شمار بودن انتظارات از این سازمان، شورای امنیت در ۲۹ ژانویه ۱۹۹۳ از سازمانها و موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای دعوت می‌کند تا راهها و وسائل تقویت نقش خود را در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در منطقه تحت صلاحیت خود مورد مطالعه قرار بدهند. در اجرای همین تصمیم پطروس غالی یک بار در اول اوت ۱۹۹۴ و بار دیگر در ۱۵ فوریه ۱۹۹۶ نشست را با مسئولین سازمانهای منطقه‌ای برگزار کرد.

در واقع توسعه سازمانهای منطقه‌ای در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی یکی از آثار مهم توسعه مفهوم تهدید بر صلح توسط سازمان امنیت است.
- منشور ملل متحد و جهان‌گرایی در استفاده از زور:

در منشور ملل متحد در رابطه با امنیت جهانی رهیافت جهان‌گرا حاکم است. در کنفرانس سان‌فرانسیسکو به دلیل تجارب حال از دو جنگ جهانی، بر منع کامل توسل به زور به وسیله شورای امنیت به عنوان مجری نظام امنیت دسته جمعی تأکید شد. اما نهایتاً تلاش سازمانهای منطقه‌ای منجر به شناسایی حق دفاع از خود به صورت جمعی گردید. پذیرش حق دفاع جمعی در ماده ۵۱ منشور این امکان را به سازمانهای منطقه‌ای

آنچه از فصل ۷ و ۸ منشور راجع به قراردادهای منطقه‌ای استنباط می‌شود این است که هدف از به انحصار در آوردن صلاحیت اتخاذ اقدامات برای شورای امنیت، تقویت سازمان ملل متحد در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به نفع سازمان و به نفع جهان گرایی بوده و نه تضعیف آن. اگر در ماده ۵۱ نقشی برای سازمانهای منطقه‌ای در نظر گرفته شده برای تضعیف نقش شورای امنیت نبوده است. سازمانهای منطقه‌ای بدون اجازه شورای امنیت نمی‌توانند مبادرت به اقدام نظامی بکنند (فصل هشتم. بند ۱ ماده ۵۲). در فصل هفتم علاوه بر منع کلی توسل به زور که در بند ۴ ماده ۲ ذکر شده، در ماده ۳۹ نیز احراز وجود یکی از وضعیتهای سه‌گانه تهدید بر صلح، نقض صلح و عمل تجاوز به انحصار شورای امنیت در آمده است. این منع را از بند ۲ ماده ۴۸ (فصل ۷) نیز می‌توان استنباط کرد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

صلاحیت ناتو به عنوان یک اتحادیه دفاعی انسانی

در دوره جنگ سرد و انفعال شورای امنیت به دلیل استفاده مکرر از وتو، «دفاع از خود» تبدیل به یک مفهوم مهم و کلیدی شد.

در بند E سند مربوط به مجمع پارلمانی آتلانتیک شمالی ذکر شده که دولت‌های عضو حیطه حق ذاتی دفاع از خود را گسترش بدهند.

گسترش حیطه دفاع از خود و تسری آن به منافع و ارزشهای مشترک که به وسیله فجایع انسانی مورد تهدید قرار می‌گیرد، با حقوق منشور مغایرت دارد. در واقع این تدبیر و تمهیدی است که ناتو به وسیله آن می‌خواهد - در مواردی که امکان کسب اجازه از شورای امنیت وجود ندارد - برای استفاده از زور جهت اجرای مأموریت‌های غیر ماده ۵۲ قادر به اقدام اجرایی باشد.

این‌گونه تفسیر موسع از ماده ۵۱ و بسط دادن حیطه آن به دفاع در برابر حمله به ارزشها و منافع مشترک به منزله ایجاد روزنه‌های بیشتر در اصل منع توسل به زور است. دفاع از خود استثنایی بر اصل منع توسل به زور است و هنگام تفسیر یک استثناء باید آن

قدرتهای بزرگ بودیم.

در بند «د» قطعنامه‌ای که در نوامبر ۱۹۹۸ تصویب شد تأکید شده که اعضای ناتو در پی تضمین وسیع‌ترین مشروعیت برای مأموریت‌های غیر ماده ۵ باشند و در مواردی که شورای امنیت قادر به عمل نیست آماده اقدام باشند. این قطعنامه بلافاصله قطعنامه «اتحاد برای صلح» را به یاد می‌آورد.

منتهی، قطعنامه اتحاد برای صلح در شرایطی به تصویب رسید که شورای امنیت فعال نبود و هدف از تصویب آن انتقال قدرت از شورای امنیت به مجمع عمومی بود. اما قطعنامه ناتو در حالی تصویب شد که شورای امنیت به شدت فعال بود و به علاوه هدف از قطعنامه ناتو انتقال قدرت از شورای امنیت به تعداد محدودی از اعضاست که در ناتو گرد آمده‌اند.

بنابراین سازمانهای منطقه‌ای نباید به بهانه احتمال وتو بدون اجازه شورای امنیت متوسل به زور شوند چراکه اعمال وتو دقیقاً حقی است منطبق بر منشور ملل متحد. بنابراین، این سازمانها نباید به ضرر نظام امنیت جمعی منشور متوسل شوند.

مشروعیت اقدام ناتو در استفاده از زور در بحران کوزوو

برای اینکه بررسی کنیم آیا می‌توان به نحوی اقدام ناتو را با منشور ملل متحد و حقوق بین‌الملل منطبق و سازگار بدانیم، مجدداً به قطعنامه‌های شورای امنیت اشاره می‌کنیم.

در قطعنامه‌های ۱۱۶۰ و ۱۱۹۹ به دولت فدرال یوگسلاوی هشدار داده شد. اما حتی هشدار قطعنامه ۱۹۹۹ هم که شدیدتر بود در مورد این کشور مؤثر نیفتاد. در این شرایط ناتو یوگسلاوی را به حملات هوایی تهدید کرد. این تهدیدات منجر به انعقاد موافقت‌نامه‌های ۱۵ و ۱۶ اکتبر ۱۹۹۹ شد.

شورای امنیت در قطعنامه ۱۲۹۳ (۲۴ اکتبر ۱۹۹۸) این اقدامات را تأیید کرد. بالاخره بعد از اینکه تلاش‌های بین‌المللی برای حل مسالمت‌آمیز قضیه به نتیجه

شورای امنیت تلقی کرد.

بر می‌گردیم به اصل منع تهدید یا توسل به زور، این اصل دو استثناء دارد:

۱. دفاع از خود

۲. اقدامات اجرایی

اقدام ناتو در هر حال با منشور مغایرت دارد. حتی در مواردی که شورای امنیت نقض گسترده و سیستماتیک حقوق بشر را در کشوری احراز کند، دولتهای عضو یا جمعی از آنها نمی‌توانند بدون اجازه شورای امنیت با توسل به اقدامات نظامی به این تخلفات پایان دهند.

به علاوه توجیه مداخله بشردوستانه به بهانه پایان دادن به فجایع انسانی روش مناسبی برای تضمین احترام حقوق بشر نیست (همان‌گونه که دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۸۶ در رابطه با قضیه نیکاراگوا اظهار داشته است). اعضای ناتو و حتی ایالات متحده آمریکا و انگلستان از ضرورت تحصیل اجازه شورای امنیت برای توسل به زور آگاه بودند به نحوی که وزارت خارجه انگلستان در سال ۱۹۸۶ مداخله یکجانبه به عنوان مداخله بشر دوستانه را به ۳ دلیل زیر رد کرد:

۱. منشور چنین حقی را نشناخته؛

۲. رویه و عملکرد از ۲ قرن قبل و بخصوص از ۱۹۴۵ به بعد حکایت از ایجاد چنین

حقی ندارد؛

۳. دامنه سوء استفاده از چنین حقی بر علیه آن محسوب می‌شود.

در مود عراق نیز آمریکایی‌ها با تصویب قطعنامه‌ای در شورای امنیت اصرار داشتند که در صورت نقض مفاد آن از طرف عراق، به‌طور اتوماتیک به آنها اجازه توسل به زور داده شود. به دلیل خطرات فاحش پذیرش یک رژیم حقوقی که به دولتها یا سازمان‌های منطقه‌ای اجازه بدهد که بدون مأموریتی از شورای امنیت متوسل به زور بشوند، تمام اعضای ناتو در سال ۱۹۹۸ با نظر ایالات متحده آمریکا مخالفت کردند.

پس از اینکه اعضای ناتو با اقدام نظامی در کوزوو موافقت می‌کنند، بعضی از اعضا

بین‌المللی تابعان حقوق بین‌الملل عملی انجام بدهند، اینکه این امر سابقه بشود یا نه تنها به آنها بستگی ندارد و ممکن است دیگر تابعان حقوق بین‌الملل مدعی چنین حقی بشوند و در نتیجه نظام امنیتی جمعیت منشور بکلی بی معنا شود و مدیریت سازمان ملل متحد و به‌طور کلی نظم عمومی جهان مورد مخاطره قرار بگیرد.

بعد از عملیات ناتو اگر که شورای امنیت در قطعنامه ۱۲۴۴ که در ۱۰ ژوئن ۱۹۹۹ به تصویب رساند از اظهار نظر صریح راجع به اقدام ناتو خودداری کرد اما برخی مأموریتی را که در بند ۷ و ضمیمه ۲ این قطعنامه به ناتو داده است، اجازه ضمنی شورای امنیت تلقی می‌کند.

اگر ما بپذیریم که اجازه ضمنی شورای امنیت برای مشروعیت بخشیدن به اقدام نظامی کافی است، شرط کنترل و نظارت مستقیم شورای امنیت را نادیده گرفته و موجب تشویق اقدامات غیرقانونی شده‌ایم.

وقایع دسامبر ۱۹۹۸ و بهار ۱۹۹۹ در کوزوو باید درس عبرتی باشد برای قدرتهای بزرگ و این نتیجه را بگیرند که باید شورای امنیت را هر چه متحدتر و قدرتمندتر کنند تا در مواقع لزوم بتواند متوسل به زور شود.

بنظر من یک راه حل قابل قبول می‌تواند این باشد که در مواردی که نقض گسترده و سیستماتیک حقوق بشر و پاکسازی قومی مطرح است اعضای ناتو با هم توافق کنند که از حق و تو استفاده نکنند.

اما نتیجه نهایی بستگی به موضعگیری و عملکرد سازمان ملل متحد دارد و ما امیدواریم که در آینده این‌گونه مداخله بشردوستانه تحت پاره‌ای شرایط مشروعیت پیدا نکند و دولتهای عضو سازمان ملل متحد بخصوص قدرتهای بزرگ تلاش خود را بر تقویت شورای امنیت متمرکز سازند.

شد در هر دو تأکید بر این بود که به جز استثنائاتی که بر اصل عدم توسل به زور در منشور ملل متحد وارده شده، استثناء دیگری نمی‌توانیم بر این اصل قائل شویم. چنین به نظر می‌رسد که حقوق بین‌الملل ظرف این چند سال متحول شده و نهایتاً دیوان بین‌المللی دادگستری پاسخ این سؤال را خواهد داد. احتمالاً ممکن است دیوان هم به رأی ۸۰۲۶ خود برنگردد.

یوگسلاوی در ۲۵ آوریل ۱۹۹۹ با استفاده از ماده ۳۶ اساسنامه دیوان، یک اعلامیه اختیاری در پذیرش صلاحیت اختیاری دیوان به دیوان بین‌المللی دادگستری تسلیم کرد و در ۲۹ آوریل با استناد به همین اعلامیه یکجانبه، علیه ۱۰ دولت عضو ناتو دادخواستهای جداگانه‌ای را ارائه کرد. در تاریخ دیوان سابقه ندارد که یک دولت علیه ۱۰ دولت اقامه دعوی کند:

ابتدا استدلالات دولت یوگسلاوی در دیوان بین‌المللی دادگستری را بررسی می‌کنیم و اینکه به چه نحوی می‌خواهد اقدامات ناتو را مغایر با حقوق بین‌الملل تلقی کند و سپس استدلالات دولتهای عضو ناتو در جهت توجیه اقدامات نظامی ناتو و استفاده آنها از اصول و قواعد حقوق بین‌الملل را مورد بررسی قرار می‌دهیم - جالب اینجاست که هر دو طرف دعوی، از برجسته‌ترین حقوقدانان بین‌المللی استفاده کرده‌اند.

ما در اینجا مراحل اولیه بحث را مطرح می‌کنیم:

دولت یوگسلاوی، همزمان با ارائه دادخواست در ۲۹ آوریل ۱۹۹۹ از دیوان بین‌المللی دادگستری درخواست صدور قرار تأمینی می‌کند. یعنی تا زمان صدور رأی قطعی، جهت جلوگیری از ضایع شدن حقوق طرفین (اصحاب دعوا) تصمیمی بگیرد. انتظار دولت یوگسلاوی از دیوان در این درخواست این است که دیوان تقاضای قطع حملات نظامی را بکند - وقتی که یکی از اصحاب دعوا تقاضای صدور قرار تأمینی می‌کند این دادخواست در اولویت قرار می‌گیرد -

در تاریخ ۱۰ مه ۱۹۹۹ رسیدگی به این درخواست دولت یوگسلاوی شروع می‌شود. در این جلسه ابتدا نمایندگان یوگسلاوی صحبت می‌کنند. استدلالات آنها را می‌توان در

تهدید به توسل به زور و توسل به زور را در روابط بین‌الملل منع می‌کند - دفاع مشروع و ترتیبات قهرآمیزی که احتمالاً شورای امنیت می‌تواند در نظر بگیرد، از این قاعده مستثنی هستند - مضافاً اینکه در طول حیات سازمان ملل متحد، مجمع عمومی سازمان ملل، قطعنامه‌های متعددی صادر کرده و در تمام آنها بر اصل عدم توسل به زور در روابط بین‌الملل تأکید کرده است، همچنین بند ۱ ماده ۵۳ هم بر این نکته تأکید دارد که اقدامات سازمانهای منطقه‌ای که قهرآمیز باشد (مستلزم توسل به زور باشد) بدون مجوز شورای امنیت به هیچ وجه مقدر نیست - ارتباط بین بند ۴ ماده ۲ و بند ۱ ماده ۵۳ را باید در نظر گرفت - بنابراین برای اینکه یوگسلاوی استدلال‌ات لازم را بکند، راه باز است .

محور دوم: حقوق ناظر بر عملیات جنگی - در اینجا هم این سؤال مطرح است که آیا عملیات جنگی منطبق با حقوق درگیریهای مسلحانه بوده یا نه؟ دولت یوگسلاوی با استناد به چهار کنوانسیون ژنو ۱۹۴۹ و پروتکل الحاقی به این چهار کنوانسیون که در سال ۱۹۷۷ تصویب شد و مورد پذیرش بیش از ۱۳۰ دولت عضو جامعه بین‌المللی قرار گرفته، تأکید دارد که عملیات ناتو منطبق با حقوق درگیریهای مسلحانه نبوده و ایرادات زیر را مطرح می‌کند:

۱. نیروهای مسلح ناتو به اهداف نظامی اکتفا نکردند، اهداف و افراد غیر نظامی را هم مورد حمله قرار دادند. آثار باستانی و اماکن مقدس یوگسلاوی را تخریب کردند. از سلاحهای ممنوعه استفاده کرده‌اند. همچنین دولت یوگسلاوی معتقد است، در طول این درگیریها، حمله به پالایشگاههای نفتی و نیروگاههای متعدد هسته‌ای و کارخانجات شیمیایی آلودگی گسترده‌ای را به دنبال داشته است. بر اساس حقوق درگیریهای مسلحانه طرفهای درگیر بایستی کوشش کنند حتی الامکان از آسیب رساندن به محیط زیست خودداری کنند. بنابراین استدلال، ناتو نه تنها حق توسل به زور، بلکه حقوق ناظر بر درگیریهای مسلحانه را هم نقض کرده است.

محور سوم: - نقض حقوق بشر - همان‌طوری که دولتهای عضو ناتو معتقدند یوگسلاوی در کوزوو دست به نسل‌کشی زده، یوگسلاوی هم استدلال می‌کند که

استدلالات ۱۰ دولت عضو ناتو:

استدلال اول ناتو این است که دولت یوگسلاوی اصلاً اهلیت حقوقی ندارد که در دیوان دعوایی را طرح کند. چون یوگسلاوی عضو ملل متحد نیست، طبیعتاً عضو اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری هم نیست و هیچ درخواستی هم در جهت امضاء و تصویب اساسنامه ارائه نکرده است.

در اینجا باید به یک قطعنامه شورای امنیت و یک قطعنامه مجمع عمومی توجه کنیم. قطعنامه ۷۷۷ شورای امنیت که در ۱۹ سپتامبر ۱۹۹۳ به اتفاق آراء به تصویب رسید. در این قطعنامه شورای امنیت می‌گوید که یوگسلاوی جانشین یوگسلاوی سابق نیست و عضو ملل متحد نمی‌باشد و به مجمع عمومی توصیه می‌کند که قطعنامه‌ای در این زمینه صادر کند و متذکر می‌شود که اگر مونته‌نگرو و یوگسلاوی خواستار عضویت در سازمان ملل متحد هستند درخواست عضویت را به سازمان ملل متحد ارائه دهند. تمام دولتهای حاصل از فروپاشی یوگسلاوی، به صورت دقیق و مشخص و با تشریفات لازم تقاضای عضویت کردند و وارد ملل متحد شدند. قطعنامه ۴۷/۱ در مجمع عمومی به تصویب می‌رسد. در همین جلسه نماینده مونته‌نگرو و یوگسلاوی دست بلند می‌کرده و درخواست عضویت در سازمان ملل متحد می‌کند. این درخواست مورد توجه قرار نمی‌گیرد و بر این اساس می‌توان گفت سازمان ملل متحد عضوی به نام یوگسلاوی و مونته‌نگرو ندارد و بنابراین این دولت حق طرح دعوی در دیوان بین‌المللی دادگستری را ندارد و این استدلال بسیار قوی است.

۲. استدلال دوم مربوط به نسل‌کشی است که یکی از محورهای استدلال دولت یوگسلاوی نیز بود. این استدلال مورد تأکید تعدادی از دولتهای عضو ناتو قرار می‌گیرد و همگی بر این نکته تأکید دارند که اگر بخواهیم به این نتیجه برسیم که اقدامات ناتو نسل‌کشی بود، باید دو ضابطه تعریف کنوانسیون ۱۹۴۸ در مورد نسل‌کشی را مد نظر قرار دهیم: ضابطه مادی (کشتن اعضای قوم) و ضابطه معنوی (آیا اقدامات ناتو برای نابود کردن قسمتی یا تمامی قوم صرب بود). صربستان باید این ضابطه را اثبات کند و این

دولتهای عضو ناتو استدلال جالبی دارند - ریشه‌های این استدلالات به دهه ۷۰ برمی‌گردد. بند ۴ ماده ۲ تهدید به زور یا توسل به زور علیه تمامیت ارضی و استقلال سیاسی یک دولت را منع می‌کند. کشورهای عضو ناتو این دو قسمت را جدا می‌کنند و معتقدند تنها تهدید و تنها توسل به زوری مغایر با منشور ملل متحد است که هدف آن نقض تمامیت ارضی و استقلال و حاکمیت سیاسی یک کشور باشد.

در اینجا باز باید به قطعنامه‌های شورای امنیت توجه کنیم. در این قطعنامه‌ها، شورای امنیت مرتب بر این نکته تأکید دارد که به هیچ وجه مقصد ما ضایع شدن حاکمیت صربستان و مونته‌نگرو نیست. کوزوو جزء لاینفک سرزمین یوگسلاوی است. بنابراین هر چند اقدامات ناتو ناقض اصل عدم توسل به زور است، اما چون هدف آن ضایع شدن حاکمیت و استقلال سیاسی نیست، این عمل به هیچ وجه نمی‌تواند مغایر با حقوق بین‌الملل عمومی و بویژه مغایر با منشور ملل متحد تلقی شود.

سؤال این است: اگر ما در جهت چنین تفسیری از بند ۴ ماده ۲ پیش می‌رویم، تفسیر را باید به نحوی محدود کنیم. این‌طور نباید باشد که هر تهدید و هر عمل قهرآمیزی که مغایر با تمامیت ارضی و استقلال سیاسی یک کشور نباشد، مجاز خواهد بود. خود دولتهای عضو ناتو هم اذعان دارند در مواردی که یک فاجعه انسانی در حال شکل‌گیری است و به‌طور گسترده و سیستماتیک حقوق بشر نقض می‌شود و در شرایطی که شورای امنیت در صورت وتو یا احتمال وتو عاجز از اتخاذ هر تصمیمی است، باید به دولتهایی که توان و این اراده را دارند که به زور متوسل شوند، برای جلوگیری از چنین فاجعه‌ای، این اجازه داده شود.

کوفی عنان در ۳۰ آوریل ۱۹۹۹ در دانشگاه میشیگان می‌گوید: هیچ دولتی حق ندارد با استناد به حق حاکمیت اقدام به ضایع کردن حقوق اولیه شهروندان و اتباع خود نماید و اضافه می‌کند مطمئناً قاعده‌ای در حال شکل‌گیری است که مجوز توسل به زور در این گونه موارد را توجیه می‌کند و نهایتاً می‌گوید، زمان آن رسیده که یک نگرش انساندوستانه به حقوق بین‌الملل داشته باشیم نه یک روش قاطعیت‌گرا.

و این به منزله توسعه حقوق بین الملل عمومی است.

در هر صورت، دیوان بین المللی دادگستری از اتخاذ هر گونه تصمیمی در جهت صدور قرار موقت خودداری می کند. زیرا معتقد است برای صدور قرار موقت بایستی صلاحیت دیوان در برخورد اولیه احراز شود.

دیوان بین المللی دادگستری از احراز صلاحیت در این مورد بخصوص عاجز است و این بدین معنا نیست که موضوع از دستور کار دیوان خارج بشود.

در تاریخ ۵ ژانویه قرار بود دولت یوگسلاوی لایحه خود را تقدیم دیوان بین المللی دادگستری بکند و ۶ ماه بعد دولتهای عضو ناتو باید به این لایحه یوگسلاوی پاسخ بدهند.

من بسیار بعید می دانم که دولتهای عضو ناتو صلاحیت دیوان را رد کنند یعنی کاری نخواهند کرد که دیوان اقدام به صدور رأی نکند - دیر یا زود، دیوان اقدام به صدور رأی خواهد کرد و من شخصاً معتقدم که بسیار بعید است دیوان اقدامات ناتو را به عنوان ناقض حقوق بین الملل عمومی و ناقض ماده ۲ بند ۴ تلقی کند، به دلایل زیر:

۱. قطعنامه ۱۲۴۴ (در بخش اول سخنرانی صحبت شد)

۲. دولت روسیه و روسیه سفید سه روز پس از شروع عملیات نظامی، طرح تصویب قطعنامه ای را جهت محکومیت اقدامات ناتو در شورای امنیت مطرح کردند، که طرح این قطعنامه با ۱۲ رأی از ۱۵ عضو شورای امنیت رد می شود. تمام دولتهایی که در شورای امنیت بودند به نحوی از اقدامات ناتو پشتیبانی کردند و حتی خارج از شورای امنیت، تعداد زیادی از کشورهای عضو عدم تعهد کشورهای گروه ۷۷ و ... این اقدام را تأیید کردند.

۳. در طول این بحران، زمانی که شورای امنیت به دلیل توی احتمالی روسیه فدراتیو و چین از صدور قطعنامه عاجز بود، هیچ اقدامی توسط کشورهای جهان سوم برای طرح مسأله در مجمع عمومی سازمان ملل متحد انجام نگرفت. این کشورها می توانستند بر اساس قطعنامه اتحاد برای صلح، از طریق صدور قطعنامه ای، حداقل این اقدام ناتو را به

تقاضای رأی مشورتی از دیوان بین‌المللی دادگستری در تفسیر ماده ۵۳ بند ۱ مطرح کرد. سؤال این بود که آیا ماده ۵۳ بند ۱ به صورت عرفی متحول شده؟ باز هیچ نوع استقبالی از پیشنهاد روسیه فدراتیو نشد و این کشور مجبور شد پیشنهاد خود را به دست فراموشی بسپارد.

این اولین بار نیست که دولتی به بهانه اقدامات بشردوستانه و بدون مجوز شورای امنیت به زور متوسل می‌شود بدون اینکه محکومیتی را به دنبال داشته باشد. حمله دولت هندوستان به پاکستان شرقی در ۱۹۷۲ و حمله ویتنام به کامبوج در ۱۹۷۹ و اقدام دولت تانزانیا در لشکرکشی به اوگاندا در ۱۹۸۴ از این جمله‌اند.

دکتر نسرین مصفا*

«بحران پناهندگی در کوزوو»

بحران کوزوو یکی از پیچیده‌ترین و پراسر و صداترین منازعاتی بود که در قرن بیستم ما شاهد آن در عرصه بین‌المللی بودیم. با فروپاشی کشور یوگسلاوی، شبه جزیره بالکان بیش از هر جای دیگری در دنیا شاهد جنگهای هراسناک قومی بود که در نتیجه آن صربها به جنایتکاران مشهوری تبدیل شدند.

البته ریشه‌های بحران دهه ۹۰ بسنی یا کوزوو را باید در تاریخ جستجو کرد. کوزوو برای صربها سرزمین مقدسی است. در نبرد ۱۳۹۸، شاهزاده لازار که بعدها سمبل ناسیونالیزم صرب بود، کشته شد.

شاید بتوان گفت، بحران کوزوو همه موازین حقوق بین‌الملل و مفاهیم شناخته شده حقوق بین‌الملل مانند حق تعیین سرنوشت، حقوق اقلیتها، توسل به زور، حقوق بشردوستانه و حقوق بشر را به چالش کشیده است.

در دهه ۹۰ بحرانهای دیگری نیز وجود داشته، اما این سؤال همواره مطرح است، که چرا بحران کوزوو از سایر بحرانها متمایز شده و در این حد جهانی توجه دیگران را برانگیخته است؟

نگاه مختصری به گذشته می‌اندازیم. در کنگره برلین ۱۸۷۸، مقرر می‌شود که سه کشور صربستان، مونته‌نگرو و رومانی به وجود بیایند، هر چند تأسیس این سه کشور در جهت کاهش تنش‌های بین‌المللی بود، ولی چون به ترکیب قومی منطقه توجهی نشد، ما شاهد آثار سوء آن هستیم.

در سالهای ۱۳- ۱۹۱۲ در بالکان دو جنگ اتفاق می‌افتد که تمام قدرتهای منطقه را درگیر می‌کرد. جنگ جهانی اول از سارایوو و متعاقب سوء قصد به ولیعهد اتریش آغاز شد. در سال ۱۹۱۸ کشور یوگسلاوی تأسیس و در سال ۱۹۴۴ رژیم کمونیستی در این کشور مستقر شد. با تشکیل دولت یوگسلاوی مشکل قومیتها حل نشد اما تحت تأثیر شخصیت کاریزماتیک، تیتو و قدرت ویژه وی، سرپوشیده باقی ماند.

در قانون اساسی ۱۹۷۴ ایالت‌های مختلف آزادی بیشتری به دست می‌آورند، اما با مرگ تیتو فصل جدیدی در تاریخ یوگسلاوی آغاز می‌شود. در سال ۱۹۸۱ از طرف دانشجویان در کوزوو اعتراضی صورت می‌گیرد که به تدریج به یک اعتراض بزرگتر قومی مبدل می‌شود. صربهای کوزوو در ۱۹۸۷ تظاهراتی در پرستینا انجام می‌دهند. در ۱۹۸۹ بلغراد به وضعیت خود مختار کوزوو پایان می‌دهد و در همان زمان ۱۵۴ هزار نفر از آلبانیایی‌های کوزوو به سایر نقاط اروپا مهاجرت می‌کنند. در ۱۹۹۱ اسلوانی و کوروواسی و در سال ۱۹۹۲ بسنی و هرزه‌گوین اعلام استقلال می‌کنند و در سال ۱۹۹۵ وقایع بسنی و هرزه‌گوین رخ می‌دهد. در ۱۹۹۵ موافقت نامه صلح دیتون امضاء می‌شود و از ۱۹۹۸ ما شاهد وقایع و ماجراهای کوزوو هستیم. در مارس، اکتبر و فوریه ۱۹۹۹ اقداماتی برای کاهش تنش در کوزوو صورت می‌گیرد بخصوص در فوریه ۱۹۹۹ گفتگوهایی در فرانسه صورت می‌گیرد که متأسفانه با شکست مواجه می‌شود. بعد از این شکست است که ما با بحران کوزوو و متعاقب آن پناهنده شدن اجباری بسیاری از اهالی و حمله ناتو به کوزوو مواجه هستیم.

یکی از ویژگیهای بحران کوزوو مسأله پناهندگی است. اگر وضعیت پناهندگی در قرن بیستم را بررسی کنیم، واقعاً می‌توانیم آن را به عنوان سمبل قرن بیستم تلقی کنیم. دنیایی

ویژگیهایی دارد که ما در اینجا سعی می‌کنیم به این ویژگیها پردازیم؛ مسأله پناهندگی اصولاً همیشه در کوزوو وجود داشته حتی قبل از بحران ۹۹-۹۸. کوزوو یک منطقه توسعه نیافته در یوگسلاوی بوده و مهاجرت از مناطق کمتر توسعه یافته در همه کشورها مطرح است.

در کوزوو نرخ مرگ و میر کودکان در بعضی مواقع حتی از ۲ برابر نرخ مرگ و میر یوگسلاوی هم بیشتر بوده است. نرخ رشد جمعیت نیز از سایر مناطق یوگسلاوی زیادتر بوده. سایر شاخصهای توسعه انسانی به همین ترتیب پائین بوده است. به لحاظ ترکیب قومی ۷۷ درصد جمعیت کوزوو را آلبانیایی تبارها و ۱۲ درصد آن را صربها تشکیل می‌دادند. همه این مشکلات بعداً به پیچیده‌تر شدن پناهندگی در کوزوو کمک کرد.

در اینجا بدون اینکه بخواهیم ارزش نهادهای بین‌المللی مانند کمیساریای عالی پناهندگان (UNHCR)، سازمانهای غیردولتی، کمیته صلیب سرخ بین‌المللی و سایر نهادهای بین‌المللی که در این زمینه فعال هستند را به زیر سؤال ببریم، این سؤال اساسی را مطرح می‌کنیم که توانایی ابزارهای بین‌المللی حقوق بشر و حقوق بشردوستانه در جامعه‌ای به گستردگی کوزوو چیست؟ نهادهای مسؤول مخصوصاً UNHCR تا چه حد توانستند به انتظارات مردم کوزوو پاسخ بدهند. در کوزوو انتظارات از این نهاد واقعاً زیاد بوده و UNHCR توانایی برآوردن این انتظارات را نداشت.

سؤال دیگری که مطرح است، این است که: آیا واقعاً حمله ناتو به پناهنده شدن بیشتر مردم کمک کرد، یا آنها را نجات داد؟ البته مطالعات و تحقیقاتی که انجام شده، در سؤالاتی که از افراد پناهنده شده است، گفته‌اند که ناتو هیچ نقشی در پناهندگی آنها نداشته و حتی به آنها کمک هم کرده البته سؤالات زیادی پیرامون این مسأله وجود دارد. چند ویژگی مشخص بحران کوزوو:

شاید مهمترین ویژگی این بحران را بتوان پناهندگی اجباری تلقی کرد. البته مشکل کثرت پناهندگان از ویژگیهای این بحران است. اما در گزارش UNHCR پناهندگی اجباری به عنوان نقض عمده حقوق بشر مطرح شده است. همچنین در بحران کوزوو از

اجتماعی می‌توان به تحقیر قومی اشاره کرد. شاید اهداف اصلی استراتژیهای ناجوانمردانه که صربها در رابطه با پناهندگی دنبال کردند تحقیر قومی بوده است. استراتژی صربها، از بین بردن همه چیز، ایجاد سرزمین سوخته، قطع هویت با گذشته بوده است. جدا کردن خانواده‌ها از یکدیگر و سرعت رفت و آمد نیز از نکات مهمی بود که بعداً برای پناهندگان مشکل‌آفرین شد.

نکته دیگر، مشکلات کشورهای همسایه در بحران پناهندگی کوزوو است. آلبانی کشور اصلی برای پذیرش پناهندگان بود که حدود ۴۵۰ هزار نفر به این کشور پناهنده شدند، در حالی که آلبانی یکی از فقیرترین کشورهای اروپایی است و نرخ بیکاری در این کشور بسیار بالاست و هنوز تعدادی پناهنده از بوسنی و هرزه‌گوین در این کشور باقی مانده‌اند.

بنابراین در آلبانی به لحاظ اقتصادی امکان پذیرایی از این تعداد پناهنده وجود نداشت و در دو جمهوری مونتو نگرو و مقدونیه هم که از نظر اقتصادی مشکل کمتری داشتند، ترکیب قومی بسیار پیچیده و شکننده‌ای موجود است.

مسئله پناهندگی در کوزوو، فقط منحصر به پناهندگان نیست، بلکه مشکل آوارگان داخل کوزوو نیز مسئله مهمی است. پناهندگان بر اساس ابزارهای بین‌المللی و حقوق بین‌الملل یک حمایت بین‌المللی را می‌توانند داشته باشند، در حالی که برای مردم آواره درون کوزوو هیچ تمهید قانونی وجود ندارد.

از آنجایی که فقط کشورهای همسایه نمی‌توانستند پذیرای این تعداد زیاد پناهنده باشند، سایر کشورها نیز درگیر این قضیه شدند و شاید در یک کار کم سابقه تعداد زیادی پناهنده (حدود ۹۰ هزار نفر) با هواپیما به سایر کشورهای جهان حمل شدند، که مسئله برگشت اینها بعداً مزید بر علت شد.

نقش کمیساریای عالی پناهندگان UNHCR در رابطه با بحران پناهندگی

از ابتدا انتظارات زیادی از این نهادها بین‌المللی وجود داشته و به همین دلیل آماج حملات زیادی نیز قرار گرفته است. به گفته کمیسر عالی پناهندگان، بحران کوزوو یکی از

ابتدای بحران پناهندگی داشت، نهایتاً توانست به یک میلیون نفر کمک کند. UNHCR در گزارش خود به ضعفهای موجود اشاره می‌کند و این ضعفها را به کشورهای غربی نسبت می‌دهند. همچنین هماهنگی لازم بین UNHCR و کمیته صلیب سرخ (ICRC) وجود نداشته و بسیاری از سازمانهای غیردولتی NGO نیز بدون برنامه‌ریزی و بدون شناخت منطقه، وارد آن شدند. عدم هماهنگی بین این نهادها و افراد به پیچیده‌تر شدن بحران کمک کرد.

کودکان پناهنده

در بحران کوزوو بدترین وضعیت را کودکان پناهنده داشتند. در گزارشی که نماینده یونیسف تهیه کرده به تأمین نیازهای اساسی کودکان برای بقاء، وصل کردن آنها به خانواده‌هایشان، معالجه ضربات و دردهای روحی که تحمل کرده‌اند، تأمین وسائل آموزشی برای آنها، حمایت از خانواده‌های میزبان، ترتیب دادن برنامه‌های تفریحی و بخصوص استثمار جنسی دختر بچه‌ها اشاره می‌کند.

همه ما می‌دانیم یکی از ویژگیهای منازعات قومی طولانی بودن آنهاست و اینکه در افراد تغییر ایجاد نمی‌شود و همچنین میزان بالای کشتار در آنهاست. این ویژگیها بحرانهای قومی را متمایز می‌کند و بویژه بحران کوزوو را که ریشه در قرون گذشته دارد. مسأله مهم دیگر در کوزوو ناسیونالیسم افراطی است. این که تا چه حد می‌توان این ناسیونالیسم افراطی را تعدیل کرد، مسأله‌ای است که شاید زمان بتواند به آن پاسخ دهد.