

دکترین مسئولیت حمایت در نظام حقوق بین الملل

مسعود فاضلی

دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق بین الملل

چکیده

دکترین مسئولیت حمایت، ارایه یک راهکار مثبت، مفید و ضروری بین المللی برای توسعه صلح و امنیت در جهان و جلوگیری از نقض حقوق، قتل و کشتار است که از کانال مجامع بین المللی در زمانی که دولت های مسلط در کشورها تمامی راه ها را برای اصلاح امور بسته اند و یا به قطعنامه های سازمان ملل بی توجهی کرده و خشونت را نسبت به مردمان خود روا می دارند اعمال می شود. مسئولیت حمایت به نوعی جامعه جهانی را در قبال حفظ صلح و امنیت مردم جهان، مسئول انگاشته است و بار مسئولیت حمایت و حفاظت از آنها در قبال نقض گسترده حقوق بشری را به مجامع بین المللی از جمله سازمان ملل متحد و شورای امنیت سپرده است. این دکترین گاهی در قالب پیشگیری و گاهی در قالب اقدام و دخالت مستقیم و در نهایت در قالب بازسازی، ظهور و بروز می نماید که این سازوکار بر اساس قواعد و مقررات بین المللی صورت می پذیرد. البته در رویه عملی انتقاداتی به دکترین مسئولیت حمایت نظیر مصلحت سنجی، دخالت سلیقه، ترجیح نفع اعضای دارای حق وتو بر کشور ستمدیده، سوءاستفاده از اهرم دخالت نظامی و... دیده می شود که همگی قابل بررسی و تامل است. در پژوهش پیش رو که به روش تحلیلی و توصیفی تنظیم شده است قصد داریم تا دکترین مسئولیت حمایت را از پیدایش آن تا به امروز مورد بررسی جامع و کامل قرار داده و تمامی جوانب حقوقی، از جمله مزایا و معایب آن را با نگاهی به اسناد بین المللی و رویه عملی مورد مطالعه قرار دهیم.

واژه های کلیدی: دکترین مسئولیت حمایت، صلح بین الملل، امنیت بین الملل، اسناد بین المللی.

۱- مقدمه

پس از ناتوانی‌های سازمان ملل متحد در ممانعت از وقوع نسل‌کشی و جنایت علیه بشریت در دهه ۱۹۹۰ میلادی، این مفهوم در نخستین دهه از قرن بیستم پا به عرصه ادبیات حقوق بین‌الملل، حقوق بشردوستانه و روابط بین‌الملل نهاده است. مسئولیت حمایت تعریف جدیدی از رابطه میان حقوق، حاکمیت و مناسبات میان دولت‌ها و جامعه بین‌المللی ارائه می‌کند.

بر اساس دکترین مسئولیت حمایت، حاکمیت حق یک دولت نیست، بلکه دولت‌ها ملزم به حفاظت از اتباع خود و مردمان ساکن در قلمروهایشان در برابر نقض‌های فاحش حقوق بشر هستند. مصادیق این نقض‌های فاحش را مواردی مانند نسل‌کشی، جنایت جنگی، جنایت علیه بشریت و پاکسازی‌های قومی و نژادی بر شمرده‌اند. مسئولیت حمایت، تنها دولت‌ها را در برابر شهروندان خود قرار نمی‌دهد، بلکه شامل مسئولیت دولت‌های ثالث و نیز سازمان‌های بین‌المللی هم می‌شود. اینکه دولت‌های دیگر که همراه با هم جامعه بین‌المللی در قالب ملل متحد را تشکیل می‌دهند، مسئولیت دارند که از مردمانی که خطر نقض‌های فاحش حقوق بشر هستند حمایت کنند و به دولت‌هایشان برای حفاظت از مردم در برابر این خطرهای یاری رسانند یا آنکه اگر دولتی در این جهت ناتوان بود یا آنکه خود عامل نقض بود یا آنکه از خود اراده لازم را نشان نداد، با حفظ همبستگی در برابر آن دولت، برای حمایت از مردم تحت حاکمیتش وارد عمل شوند. حفاظت از غیرنظامیان چارچوبی قانونی، انسانی و حقوق بشری را در طول درگیری‌های نظامی برای دیپلماسی سازمان ملل متحد به ارمغان آورده است. در نتیجه، از اولین سال‌های قرن بیست و یکم، دکترین مسئولیت حمایت به عنوان هنجار حقوق بین‌الملل و راه حلی در پاسخ به کاستی‌های نظام بین‌المللی و در رویارویی با نقض فاحش حقوق بنیادین بشر وارد ادبیات حقوقی شد.^۱

لذا حکومت نه یک امتیاز، بلکه یک مسئولیت است که رهبران نسبت به آحاد مردم خود دارند و از ملت خود علیه ژنوسید، جنایت جنگی، پاکسازی نژادی یا قومی و جنایت علیه بشریت حمایت کنند. اگر حکومتی از زیر بار این مسئولیت شانه خالی کند و علیه مردم خودش به جنگ و کشتار دست جمعی متوسل شود و در شرایطی که مقامات ملی به طور آشکار در حمایت از جمعیت خود در برابر چنین جرایمی کوتاهی کنند، این مسئولیت به جامعه بین‌المللی منتقل می‌شود. جامعه بین‌المللی باید با به کارگیری ابزارهای دیپلماتیک، بشردوستانه و سایر روش‌های مسالمت‌آمیز، حمایت از مردم غیرنظامی در معرض جرایم یاد شده را بر عهده گیرد و از این طریق جامعه بین‌الملل حق دخالت در آن کشور را خواهد داشت. افزودنی است که مجموعه اقداماتی که به موجب این دکترین باید صورت بگیرد شامل سه بعد مسئولیت پیشگیری، مسئولیت واکنش و مسئولیت بازسازی است.

۱. مسئولیت پیشگیری^۲ از وقوع فجایع انسانی، به ریشه‌های اصلی و عوامل مستقیم بروز این فجایع می‌پردازد. در نشست جهانی سال ۲۰۰۵ جامعه بین‌المللی، بر این موضوع توافق کرد که پیشگیری باید اولویت اول در هر کوششی با هدف حمایت از مردم در برابر فجایع انسانی باشد.

۲. مسئولیت واکنش^۳ در زمانی برای کشور مربوطه مطرح می‌شود که راهکارهای پیشگیرانه به نتیجه نرسیده باشد و فاجعه انسانی در سطح وسیعی روی دهد. در این صورت است که اگر دولت ذی‌ربط یا نتواند یا نخواهد به مسئولیت واکنش خود عمل نماید، مسئولیت ثانویه جامعه بین‌المللی ظهور می‌یابد.

۳. مسئولیت بازسازی^۴، سومین جنبه مسئولیت حمایت است که به موجب آن تلاش می‌شود در کشوری که دوران پس از جنگ را سپری می‌کند نهادهایی برای تحقق صلح پایدار در آن کشور پایه‌ریزی شوند. در تئوری این جنبه مسئولیت حمایت از

۱. آرش پور، علیرضا و جعفری، سیده منیژه، نقش مسئولیت حمایت در تضمین امنیت انسانی، نشریه مطالعات راهبردی، شماره ۶۸، تابستان ۱۳۹۴، ص ۹۱.

۲. Responsibility to Prevent.

۳. Responsibility to react.

۴. Responsibility to rebuild.

سایر جنبه‌های آن، کمتر محل اختلاف می‌باشد و در نشست جهانی سال ۲۰۰۵ نیز تصریحی به مسئولیت بازسازی نشد و در عوض، کمیسیون بازسازی مورد تصویب قرار گرفت.

۲- بازتاب دکترین مسئولیت حمایت در آینه سند کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها:

این کمیسیون در گزارش خود در پی پیدا کردن راهی برای پاسخگویی و عکس‌العمل مناسب نسبت به فجایع بشری، تئوری «مسئولیت حمایت» را جایگزین مفهوم «مداخله بشردوستانه» می‌کند. این اقدام توجه جامعه جهانی را از مساله حاکمیت دولت‌ها و اصل عدم مداخله به قربانیان اصلی مخاصمات یعنی غیرنظامیان و حمایت از آنان جلب کرد: «مسئولیت حمایت، پیشنهاد ارزیابی مسائل از نقطه نظر افرادی است که در جست و جو و یا نیازمند حمایت هستند، به جای کسانی که خود ممکن است موضوع مداخله قرار گیرند».^۱ گزارش، «مسئولیت حمایت» را برآیند دو اصل اساسی می‌داند: اول، حاکمیت یک دولت به معنای مسئولیت آن دولت است و مسئولیت اولیه حمایت از اتباع یک دولت در درجه اول بر عهده همان دولت است و دوم، هنگامی که مردم یک کشور در نتیجه جنگ داخلی، شورش، سرکوب یا کوتاهی دولت از آسیب‌های جدی رنج می‌برند و دولت نمی‌خواهد یا نمی‌تواند جلوی این آسیب‌ها را بگیرد یا آنها را رفع کند، اصل عدم مداخله جای خود را به «مسئولیت حمایت بین‌المللی» می‌دهد.^۲

لذا کمیسیون نقطه آغازین بحث را با واژه «حق» آغاز نمی‌کند، بلکه پا را فراتر نهاده و از «مسئولیت» سخن می‌گوید. کمیسیون معتقد است که در دنیای امروز و در قرن حاضر، وقتی صحبت از قتل عام، پاک‌سازی قومی، نسل‌کشی، تجاوز و جنایات سازمان‌یافته دیگر می‌شود و امکان مقابله و یا حتی پیشگیری آن توسط جامعه بین‌المللی وجود دارد، دیگر مجالی برای توجه به حق باقی نمی‌ماند، بلکه نقطه شروع بحث را باید با جسارت بیشتری آغاز کرد. آنچه این جسارت را به کمیسیون داد، تمرکز بر روی افرادی است که به این حمایت احتیاج دارند و همین‌طور عواقب تأسف باری که ممکن است از تعلل جامعه بین‌المللی به وجود بیاید.

۳- بازتاب دکترین مسئولیت حمایت در اسناد بین‌المللی:

اولین سند، گزارش هیئت عالی رتبه منتخب دبیرکل، با عنوان «جهانی امن‌تر و مسئولیت مشترک» است که در سال ۲۰۰۴، منتشر شد. این گزارش، به صورت کامل منعکس کننده اصول اساسی «مسئولیت حمایت» است. دبیرکل این هیئت را مأمور کرد تا مهم‌ترین تهدیدات صلح و امنیت جهانی در سال‌های پیش رو را ارزیابی کرده و پیشنهادهای شفاف و عملی برای یک اقدام جمعی و موثر مطرح کنند تا در شصتمین سالگرد تاسیس سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۵، در حضور رهبران جهان مطرح شود. گزارش حاوی صد و یک پیشنهاد برای رویارویی با چالش‌های امنیت جمعی از طریق اجرای «مسئولیت حمایت» است. در مجموع، گزارش هیئت عالی رتبه، حوزه بسیار وسیع‌تری را نسبت به گزارش کمیسیون شامل می‌شود. در رابطه با «مسئولیت حمایت»، پیشنهاد اصلی هیئت را می‌توان این‌طور خلاصه کرد: هیئت، این هنجار در حال شکل‌گیری را تأیید می‌کند که یک «مسئولیت حمایت بین‌المللی جمعی» وجود دارد که با مجوز شورای امنیت برای مداخله نظامی به عنوان آخرین راه چاره، قابل اعمال می‌باشد و در مواقع بروز نسل‌کشی و دیگر کشتارهای در سطح گسترده، پاک‌سازی قومی یا نقض جدی حقوق بشردوستانه که دولت حاکم ثابت کرده است نمی‌تواند و یا نمی‌خواهد از آن جلوگیری کند، به کار بسته می‌شود.^۳ گام مهم دیگر بعد از گزارش هیئت عالی رتبه، گزارش خود دبیرکل وقت، یعنی کوفی عنان است. بعد از مذاکره با دولت‌ها، مقامات سازمان ملل و نظرات و پیشنهادات زیادی که از جانب سازمان‌های مردمی دریافت شد، دبیرکل، گزارش هشتاد و هشت صفحه‌ای خود با عنوان «با آزادی بیشتر» را منتشر کرد. همانند گزارش هیئت عالی رتبه، دبیرکل نیز بر نیاز دولت‌ها برای اقدام

^۱. قادری، سید محمد هادی و قربان نیا، ناصر، دکترین مسئولیت حمایت و تلاش برای مقابله با فجایع انسانی، نشریه روابط خارجی، شماره ۱۷، ۱۳۹۲، ص ۲۰۴.

^۲. Evans, Gareth, The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2008, p 39.

^۳. High – Level Panel on Threats, Challenges and Change, a More Secure World: Our Shared Responsibility, 2004, p 106.

علیه تهدیداتی مانند نقض گسترده حقوق بشر و دیگر اقدامات خشونت‌آمیز علیه شهروندان که در مقیاس بزرگ صورت می‌گیرد، تاکید می‌کند. او همچنین از کشورها می‌خواهد تا به آغوشی باز از «مسئولیت حمایت» استقبال کنند، با تاکید بر این نکته که مسئولیت اولیه حفاظت از شهروندان یک کشور بر عهده همان دولت است. وی همچنین تاکید می‌کند که جامعه جهانی در پروسه حمایتی خود باید سلسله مراتبی را رعایت کند که می‌تواند از اقدام و تلاش‌های بشردوستانه شروع شود و به عنوان آخرین راه چاره شامل استفاده از قوای نظامی شود.

اما بلندترین گام در راستای پذیرش رسمی «مسئولیت حمایت»، در سند پیامد اجلاس جهانی سران، در سپتامبر ۲۰۰۵ برداشته شد. در بندهای ۱۳۸ و ۱۳۹ این سند، سران شرکت کننده در شصتمین دوره مجمع عمومی سازمان ملل، توافق می‌کنند که «مسئولیت حمایت» از انسان‌ها را در برابر نسل کشی، جنایات جنگی، پاک سازی قومی و جرایم علیه بشریت به عهده بگیرند. این اجماع جهانی، موفقیت بزرگی برای طرفداران این دکترین محسوب می‌شود، موفقیتی که با توجه به حساسیت موضوع آن در مقایسه با موارد مشابه در مدت زمان بسیار کوتاهی به دست آمد. شاید علت موفقیت آن را بتوان در مواردی مانند تاکید آشکار این سند بر مسئولیت اولیه خود کشورها در حمایت از شهروندانشان و تاکید بر مسئولیت سایر کشورها برای کمک به پیشگیری، پیش از هر اقدام دیگر دانست. همین طور زمانی که جامعه جهانی ملزم به واکنش می‌شود، تأکید بیشتر بر اقدامات انفعالی و کمترین مداخله نظامی است و این در حالی است که اقدامات اجرایی فصل هفتم منشور نیز در مواقع ناکافی بودن این اقدامات، آشکارا در نظر گرفته شده است. نهایتاً در تمامی مواردی که امکان وقوع آنها پیش‌بینی شده است، این سند تاکید زیادی بر نقش محوری سازمان ملل متحد و نقش شورای امنیت در مورد اقدامات نظامی دارد؛ اما در رابطه با جنبه منفی این سند نیز می‌توان به ناتوانی در تعیین یک معیار و ضابطه برای استفاده از نیروی نظامی اشاره کرد. پس از اجلاس سران نیز دکترین «مسئولیت حمایت»، همچنان با فراز و نشیب‌هایی روبرو می‌شود. از طرفی شاهد تأیید رسمی این دکترین در قطعنامه شورای امنیت و حمایت‌های روز افزون از این دکترین در مجامع بین‌المللی هستیم، اما از سویی دیگر نیز همچنان کشورهای در حال توسعه به مقاومت قبلی خود در برابر این دکترین ادامه می‌دهند و حتی در برخی از موارد این مقاومت‌ها شدیدتر نیز می‌شود.^۱

در آوریل سال ۲۰۰۶، شورای امنیت قطعنامه‌ای را در رابطه با حمایت از غیرنظامیان در مخاصمات مسلحانه به تصویب رساند که بندهای اجرایی آن بیانگر تأیید مجدد و صریح سند پیامد اجلاس سران در رابطه با «مسئولیت حمایت» است. این رویه طی قطعنامه‌ای در آگوست سال ۲۰۰۶ که در رابطه با مخاصمات در حال گسترش دارفور بود، ادامه پیدا می‌کند. در تاریخ دوازده ژانویه ۲۰۰۹ نیز، آقای بان کی مون، اقدام به انتشار گزارشی می‌کند تحت عنوان «به مرحله اجرا در آوردن دکترین مسئولیت حمایت». این اولین سند جامع دبیرخانه سازمان ملل در رابطه با «مسئولیت حمایت» است که در راستای تعهد دبیرکل به اجرایی کردن این دکترین منتشر شد. در این سند از یک استراتژی با سه رکن: «مسئولیت حمایت دولت»، «کمک بین‌المللی و توانمندسازی» و «پاسخ به موقع و قطعی» صحبت می‌شود که اجرایی شدن مسئولیت حمایت باید در قالب آنها صورت بگیرد. در جولای ۲۰۰۹ نیز مجمع عمومی بحث در رابطه با «مسئولیت حمایت» را آغاز می‌کند. نود و دو عضو از کشورهای مختلف که در رابطه با این دکترین به سخنرانی پرداختند، بر حمایت از این دکترین و تعهدی که در سال ۲۰۰۵ بر مبنای آن مطرح شده بود، تاکید کردند. سخنرانی‌ها حاکی از تمایل زیاد کشورها به این هنجار نوظهور داشت.^۲ اولین قطعنامه «مسئولیت حمایت» نیز در ۱۴ سپتامبر ۲۰۰۹، توسط مجمع عمومی به تصویب رسید، اما تمام اتفاقات بعد از اجلاس سران به سود «مسئولیت حمایت» نبود و حتی در ادامه راه مخالفت‌های جدی‌تری با پذیرش این مفهوم شکل گرفت. در ابتدا و فارغ از تمام مباحثات، اجماع سران کشورها در اجلاس سال ۲۰۰۵، در تأیید پاراگراف‌های ۱۳۸ و ۱۳۹ سند پیامد اجلاس، بسیار

^۱. Wheeler, Nicholas, A victory for Common Humanity, the Responsibility to Protect after the 2005 world summit, paper presented at the conference on the UN at sixty: Celebration or wake, university of toronto, 2005, p 12.

^۲. General Assembly Debate on the Responsibility to Protect 2009.

امیدوارکننده به نظر می‌رسید. چنین تائیدی، حداقل «مسئولیت حمایت» را به یک هنجار بین‌المللی پذیرفته شده در سطح گسترده تبدیل می‌کند و یا حتی به مفهومی، پتانسیل تبدیل به یک قاعده حقوق بین‌الملل عرفی را دارد.

۴- تبیین عناصر تشکیل دهنده دکترین مسئولیت حمایت:

براساس گزارش کمیسیون، در بطن «مسئولیت حمایت» سه مسئولیت اصلی گنجانده شده است که عبارتند از: «مسئولیت پیشگیری»، «مسئولیت واکنش» و «مسئولیت بازسازی». در واقع کمیسیون به مداخله نظامی به عنوان تنها راه حل ممکن در قالب مسئولیت واکنش بسنده نکرده است، هر یک از این سه مسئولیت در برهه‌های خاص زمانی و با اهدافی مشخص اعمال می‌شوند؛ به عبارت دیگر، مسئولیت حمایت شامل سه مسئولیت خاص می‌باشد:

۴-۱ مسئولیت پیشگیری:

مسئولیت پیشگیری که به عنوان گزینه اصلی و اولویت نخست برای اعمال مسئولیت حمایت مدنظر است، پس از آنکه در تمام گزارش‌های موجود درباره مسئولیت حمایت مورد تأیید و تأکید قرار گرفت، در گزارش سال ۲۰۰۹ دبیرکل ملل متحد نیز به عنوان سنگ بنای مسئولیت حمایت، مورد توجه خاص بان کی مون دبیر کل وقت سازمان ملل قرار گرفته است. هرچند که مسئولیت پیشگیری در مقایسه با مسئولیت‌های دیگر حمایت، چه از حیث مالی و چه از منظر حفظ جان و زندگی انسان‌ها کم هزینه تر و دارای اولویت است اما در عین حال، نیازمند اقدامات گسترده اجرایی و ایجاد ساختارهای خاص در حوزه‌های مختلف سیاسی و امنیتی، اجتماعی، اقتصادی و حقوقی است. پیشگیری مؤثر، جدای از داشتن ساختار هشدار زودهنگام، باید هم به سبب‌های ریشه‌ای و هم به سبب‌های مستقیم در وقوع جنگ‌های داخلی و بحران‌های انسانی توجه کند. اقدامات پیشگیرانه با هدف جلوگیری از سبب‌های ریشه‌ای بحران‌ها می‌تواند نیازهای سیاسی و اقتصادی یا حمایت‌های قانونی نظیر گسترش حاکمیت قانون و همچنین گسترش مؤسسات حقوقی داخلی را به همراه داشته باشد. اقدامات پیشگیرانه با هدف جلوگیری از سبب‌های مستقیم بحران‌ها می‌تواند شامل اقداماتی نظیر در انزوای سیاسی قراردادن یا انجام اقدامات سیاسی و اقتصادی در قالب تحریم‌ها یا تعلیق عضویت در سازمان‌های بین‌المللی یا اعلام نام کشور به عنوان نقض کننده حقوق بشر، باشد. باید خاطر نشان کرد یکی از ظرفیت‌های مهم مسئولیت پیشگیری، قرار گرفتن بنای این مسئولیت بر فصل ششم منشور ملل متحد است که در آن برای جلوگیری از مخاصمات و حل و فصل مسالمت‌آمیز آنها راه‌حلی نظیر مذاکره، تحقیق، مصالحه و حل و فصل قضایی و داوری در آن پیش‌بینی شده است. اصولاً این نوع از مسئولیت شامل تحریم‌ها، فشار سیاسی و دیپلماتیک و دیگر تدابیر قهری است.

گزارش «کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها»، برای تحقق یک پیشگیری مؤثر، دستیابی به سه شرط را ضروری می‌داند. قبل از هر چیز باید از شکنندگی اوضاع و خطرات همراه با آن آگاهی وجود داشته باشد که اصطلاحاً به آن «اعلام خطر» گفته می‌شود. دوم، باید درک صحیحی از خط‌مشی اقداماتی که قادر به تغییر اوضاع هستند وجود داشته باشد که کمیسیون نام آن را «جعبه ابزار پیشگیرانه» می‌گذارد. نهایتاً، همانند همیشه باید خواست و اراده به کارگیری این اقدامات وجود داشته باشد که از این موضوع با عنوان «اراده سیاسی» یاد می‌شود.

۴-۲ مسئولیت واکنش:

پس از آنکه کلیه اقدامات پیشگیرانه، با ناکامی مواجه شدند، اجرای مسئولیت پیشگیری از سوی جامعه بین‌المللی جای خود را به مسئولیت واکنش می‌دهد. مسئولیت واکنش، خود در دو مرحله و در دو سری اقدامات اجرایی متفاوت جهت کنترل و توقف نقض شدید و گسترده حقوق بشر صورت می‌گیرد. در وهله اول، اجرای مسئولیت واکنش، اقداماتی باید انجام شود که فاقد وصف نظامی هستند، بدین معنا که پیش از به‌کارگیری هرگونه گزینه نظامی، می‌بایست سیر اقدامات اقتصادی، سیاسی و امنیتی، حقوقی و حتی اجتماعی و فرهنگی انجام شوند تا کشور مزبور را مجبور به توقف جنایات علیه حقوق بشر و بشردوستانه

کنند.^۱ تحریم ابزارهای نظامی و قطعات آن، پایان دادن به همکاری‌ها و آموزش‌های نظامی، تحریم‌های مالی علیه اموال خارجی، ایجاد ممنوعیت‌های پروازی، محدودیت نمایندگی‌های دیپلماتیک، محدودیت مسافرت رهبران خاص و اعضای خانواده‌هاشان، تعلیق عضویت در سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای، رد درخواست پذیرش در سازمانهای بین‌المللی و منطقه‌ای، تعلیق مبادلات فرهنگی و ورزشی.

سپس در صورت شکست اقدامات کمتر قهری در مرحله اول مسئولیت واکنش، به ناچار در مواردی که اثبات شود اقدامات پیشگیرانه و واکنشی غیرنظامی برای حل موضوع کفایت نمی‌کند و امکان از دست رفتن جان و زندگی بسیاری از مردم در صورت وقوع این جنایات، شدیداً محتمل به نظر می‌رسد و این وضعیت، چنان گسترده و شدید است که وجدان بشریت را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد، اجرای مسئولیت‌حمایت از سوی جامعه بین‌المللی در موارد استثنایی، معطوف به استفاده از نیروی نظامی خواهد شد. رکن مسئول برای صدور مجوز برای اعمال مسئولیت واکنش نظامی شورای امنیت ملل متحد است.^۲ درست است که در مورد شورای امنیت به عنوان یک نهاد سیاسی-امنیتی مطلوب این است که از ملاحظات اخلاقی در تصمیم‌گیری‌هایش بیگانه نباشد، لیکن درباره ساختار و ماهیت حقوقی نظام امنیت جمعی موجود هیچکس مدعی نبوده و نیست که الزاماً منطبق بر معیار عدالت در مفهوم اخلاقی آن است، چرا که مفروض نظام امنیت جمعی مندرج در منشور ملل متحد، حفظ وضع موجود یا وضعیت صلحی است که قدرت‌های برتر در مورد کم و کیف آن به توافق رسیده‌اند. در هر صورت، گرچه شورای امنیت قطعنامه‌های متعددی را بر طبق فصل هفتم منشور و با الهام از حق مداخلات بشردوستانه، تصویب کرده است^۳ لیکن فقط در قطعنامه ۱۶۷۴ مصوب به سال ۲۰۰۶ بود که به صراحت به نظریه مسئولیت حمایت استناد کرد، در صورتی که شورا به دلیل وجود ساختار منشور، به‌ویژه وجود حق وتو برای پنج عضو دائم آن، در انجام وظایفش ناکام بماند، مجمع عمومی براساس رویه «اتحاد برای صلح»^۴ می‌تواند نشست‌ی ویژه و اضطراری را تشکیل دهد. همچنین سازمان‌های منطقه‌ای نیز مطابق فصل هشتم منشور، صلاحیت ورود به چنین مسائلی را خواهند داشت، منوط به اینکه قبلاً برای گرفتن مجوز از شورا اقدام نموده باشند. همچنین گفتنی است که «مسئولیت واکنش» به شرایطی که نیاز به حمایت از انسان‌ها را ایجاد می‌کند، هنگامی مطرح می‌شود که اقدامات پیشگیرانه با شکست مواجه می‌شود، درگیری‌ها آغاز می‌شود، وقوع جنایات فجیع انسانی محتمل می‌شود و دولت هدف نیز نمی‌خواهد یا نمی‌تواند در اصلاح وضع موجود قدمی بردارد. در این هنگام جامعه جهانی گزینه‌ای جز واکنش پیش‌روی خود ندارد، چرا که غفلت و کوتاهی مساوی است با تکرار فجایعی که در رواندا و یوگسلاوی سابق و بسیاری از نقاط دیگر رخ داد.

۴-۲-۱ مسئولیت واکنش از طریق اقدامات غیرنظامی:

گزارش کمیسیون ابتدا عنوان می‌کند که اصل اولیه در مسئولیت واکنش، اولویت اقدامات کمتر قهرآمیز، پیش از اعمال اقدامات با اجبار و مداخله بیشتر است. قبل از هرگونه واکنش، اوضاع باید به میزان قانع کننده‌ای سخت و بحرانی شده باشد که البته برای اقدامات غیرنظامی، مرزهای واکنش نسبت به اقدامات نظامی می‌تواند عقب‌تر در نظر گرفته شود، لذا صرف شکست اقدامات پیشگیرانه به معنای نیاز به اقدام نظامی نیست. در بخش اقدامات غیرنظامی نیز تمرکز کمیسیون بر روی تحریم‌های سیاسی، اقتصادی و نظامی است.

نکته مثبتی که در رابطه با مسئله تحریم‌ها در گزارش کمیسیون برجسته است، تأکید کمیسیون بر سازماندهی تحریم‌ها به نحوی است که زبانی متوجه افراد غیرهدف، مانند غیرنظامیان نشود، موضوعی که تحمیل کنندگان این تحریم‌ها در عمل اهمیت چندانی برای آن قائل نبوده و نیستند. در راستای به حداقل رساندن آسیب‌ها به شهروندان بی‌گناه و افزایش تأثیر این

^۱. حبیب زاده، توکل؛ میرلوحی، سید محمد حسین، بررسی مشروعیت مسئولیت حمایت در اسلام، نشریه مطالعات حقوق بشر اسلامی، شماره هفتم، ۱۳۹۳، ص ۳۹.

^۲. قریشی، فردین، توسعه صلاحیت شورای امنیت ملل متحد در عمل، نشریه فقه و حقوق اسلامی، شماره چهارم، ۱۳۹۰، ص ۲۲۷.

^۳. به عنوان مثال می‌توان به قطعنامه‌های ۶۸۸ (۱۹۹۱) در مورد عراق، ۷۹۴ (۱۹۹۲) درباره بحران سومالی و قطعنامه‌های متعدد در بحران بالکان اشاره کرد.

^۴. Uniting for Peace.

تحریم‌ها بر اهداف اصلی، کمیسیون پیشنهادهایی را در سه حوزه نظامی، اقتصادی و سیاسی مطرح می‌کند.^۱ در حوزه نظامی، کمیسیون به تحریم تسلیحات و تجهیزات نظامی در زمان بروز مخاصمه به عنوان ابزار مهمی برای شورای امنیت و جامعه بین‌المللی اشاره می‌کند. پایان دادن به همکاری‌های نظامی و برنامه‌های آموزش نظامی، راهکاری دیگر برای متقاعد کردن دولت‌ها به رعایت هنجارهای بین‌المللی معرفی می‌شود. در حوزه اقتصادی، تحریم‌ها می‌تواند دارایی‌های خارجی کشور، جریان آشوبگر یا سازمان تروریستی و یا دارایی‌های شخصی رهبران خاصی را شامل شود. زمانی که افراد هدف این تحریم‌ها قرار می‌گیرند، این اقدامات حتی شامل خانواده و نزدیکان درجه یک او نیز می‌شود. ایجاد محدودیت بر درآمدهای حاصل از تولید موادی مانند نفت، الماس، چوب و مواد مخدر نیز مهم ترین نوع از تحریم‌های هدفمند عنوان می‌شود. همچنین محدود کردن دسترسی به سوخت و تحریم‌های هوایی نیز، راهکارهایی مؤثر در حوزه اقتصادی عنوان می‌شوند. در حوزه سیاسی و دیپلماتیک نیز پیشنهاد کمیسیون عبارت است از: ایجاد محدودیت برای نمایندگان دیپلماتیک مانند اخراج کارمندان یا محدودیت تردد و سفر برای سران کشورها، تعلیق عضویت و یا اخراج از ارگان‌های بین‌المللی که علاوه بر تخریب وجهه سیاسی، می‌تواند منجر به قطع همکاری‌های فنی و مالی شود و رد درخواست عضویت در هیئت‌ها. امروز ما شاهد هستیم که جامعه بین‌المللی کماکان از تحریم به عنوان یک سلاح برای متقاعد کردن کشورها به پیروی از خواسته‌های جهانی استفاده می‌کند و حتی در مواردی این تحریم‌ها تبدیل به ابزاری برای تحمیل درخواست‌های نامشروع و فشارهای سیاسی می‌شوند؛ اما باید بپذیریم که در دنیای کنونی با توجه به تغییر و گسترش هرروزه شیوه‌های ارتباطی، تحریم، راه حلی قدیمی و کهنه می‌نماید که دولت‌ها نیز برای مقابله با آن تنها ناچار به صرف هزینه‌های بیشتر خواهند شد که تأمین این هزینه نیز در نهایت تأثیر مستقیم بر معیشت مردم آن کشور خواهد گذاشت. از طرف دیگر، حتی گاهی در اعمال این تحریم‌ها نقض غرض صورت می‌گیرد و حقوق اولیه مردم دچار خدشه می‌شود و از این رو است که مقوله مهم «تحریم هوشمند» پا به میدان می‌گذارد. لذا انتظار می‌رفت در گزارش کمیسیون، به جای پیشنهاد چنین تحریم‌هایی که قرار است آخرین راهکارهای پیش از مداخله نظامی باشند، راهکارهایی نوین و کارآمد ارائه شود تا نیاز به مداخله نظامی را هم به حداقل برساند.

۴-۲-۲ مسئولیت واکنش از طریق اقدامات نظامی:

مسئله مداخله نظامی همواره یکی از مناقشه برانگیزترین موضوعات حقوق بین‌الملل بوده و لذا کاملاً طبیعی است که حجم زیادی از مباحثات صورت گرفته در حوزه «مسئولیت حمایت»، به شدیدترین واکنش از مجموعه واکنش‌های پیشنهادی این دکتترین، یعنی اقدام نظامی اختصاص یافته باشد. لازم به یادآوری مجدد است که اقدام نظامی در دکتترین مسئولیت حمایت، متفاوت از چیزی است که با عنوان مداخله بشردوستانه از آن یاد می‌شود. حوزه مداخله نظامی در این دکتترین کاملاً محدود به موارد بسیار حاد و بحرانی شده است که تنها بعد از شکست سایر مراحل حمایتی و تحت شرایطی خاص قابل اعمال است. کمیسیون بین‌المللی حاکمیت و مداخله در راستای تعیین ضوابط لازم برای اقدام نظامی، بار دیگر تأکید می‌کند که اقدام نظامی یک اقدام استثنایی و غیر عادی است و حتی در مرحله مداخله نظامی نیز نقطه آغاز اصل عدم مداخله است. در عین حال، ممکن است شرایطی به وجود بیاید که چاره‌ای جز اقدام نظامی باقی نماند و تعلل در اقدام، منجر به خسارات جبران ناپذیر شود، شرایطی که در گزارش کمیسیون با عنوان «شرایط حاد» از آن یاد می‌شود؛ اما این شرایط حاد، چه شرایطی است که اقدام نظامی را توجیه پذیر می‌کند؟ به عبارت دیگر معیار مشروعیت اقدام نظامی در دکتترین «مسئولیت حمایت» چیست؟ این معیارها و ضوابط در گزارش کمیسیون، گزارش هیئت عالی رتبه و گزارش آقای عنان با عنوان «با آزادی بیشتر» منعکس شده است، اما متأسفانه در سند پیامد اجلاس اشاره‌ای به این معیارها نشده است.

معیارهایی که به نظر کمیسیون، تحقق آنها مشروعیت مداخله نظامی را به همراه دارد عبارتند از: وجود علل مشروع یا عادلانه، قصد و نیت صالح، اقدام به مداخله به عنوان آخرین راه حل موجود، ابزار متناسب و دورنمای معقول اقدام نظامی. معیارهایی نیز که در گزارش هیئت به آنها اشاره شده است، با تفاوت‌های اندک تقریباً همان معیارهایی هستند که کمیسیون آنها را ملاک

^۱ قادری، سید محمد هادی، منبع پیشین، ص ۲۲۱.

مشروعیت مداخله نظامی قرار داده است. این معیارها عبارتند از: جدیت تهدید، اهداف و انگیزه‌های مناسب، آخرین راه حل، ابزار متناسب، توازن منافع و مضار توسل به زور. تمامی این معیارها به صورت آشکار ریشه در تئوری «جنگ عادلانه» دارند و هم زمان انعکاس دیگر باورها و سنت‌های فکری بشر است و این موضوع مهم قابل تقدیر است که هدف این معیارها بازتاب ارزش‌های جهانی است نه ارزش‌های یک فرهنگ و یا مذهب خاص. نکته دیگر این که وجود این معیارها قطعاً ماهیت مباحثات پیرامون مسئله مداخله نظامی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، احتمال دستیابی به اجماع را بالا می‌برد و همچنین میزان حمایت‌های جهانی از تصمیمات را افزایش خواهد داد و از طرف دیگر، آن گونه که در گزارش با آزادی بیشتر کوفی عنان اشاره شده است، موجب شفافیت در اقدامات شورای امنیت شده و کشورها نیز این تصمیمات را تصمیماتی قابل احترام تلقی خواهند کرد.

ماده ۴۲ در فصل هفتم منشور، مستقیماً اقدام نظامی را پیش‌بینی کرده است. این ماده محور اصلی قواعد منشور در حوزه حل و فصل غیر مسالمت آمیز است که امکان استفاده از زور را به سازمان ملل متحد می‌دهد، اما هرگز به طور دقیق اجرا نشده است، زیرا متکی به سایر مواد فصل هفتم منشور است که متروک شده‌اند.^۱ به هر حال مجموعه مقررات فصل هفتم به همراه مسئله دفاع مشروع در ماده ۵۱ و همین طور مقررات فصل هشتم در رابطه با قراردادهای منطقه‌ای مربوط به حفظ صلح، همه نشان از وجود یک مرجع صلاحیت‌دار برای مواجهه با تمام انواع تهدیدات علیه صلح دارد. با تمام تفاسیر فوق و با علم به معضلات پیش رو، کمیسیون، مرجعی را بهتر، مناسب‌تر و با صلاحیتی بیشتر از شورای امنیت برای تنفیذ و رهبری مداخله نظامی پیدا نمی‌کند. در ادامه نیز کمیسیون نتیجه چنین استنباطی از نقش شورای امنیت را این می‌داند که هر طرحی برای اقدام به مداخله نظامی، باید به شورای امنیت ارائه شود و موافقت شورا در این زمینه کسب شود.

تفویض مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به شورای امنیت و عملکرد ناموفق شورا در پاسخ‌گویی به برخی از بحران‌های بشردوستانه، نتایج غیر قابل جبرانی به بار آورده است. حال سئوالی که مطرح می‌شود این است که هنگامی که شورای امنیت ناتوان از تصمیم‌گیری برای مقابله با فجایع بشری است و حقوق بشر یا بشردوستانه به شدت در خطر است و تمامی معیارها و ضوابط توجیه‌کننده مداخله نیز وجود دارد، اما همچنان شورای امنیت از صدور مجوز مداخله امتناع می‌کند و مجمع عمومی هم از اختیارات قانونی خود استفاده نمی‌کند، تکلیف چیست؟ به عبارت دیگر، هنگامی که مشروعیت مداخله امری انکارناپذیر است، اما رکنی که وظیفه قانونمند کردن آن را به عهده دارد به وظیفه خود عمل نکند، آیا این مشروعیت می‌تواند یک اقدام غیرقانونی را توجیه کند؟

این سؤال مناقشه برانگیز و بسیار مهم ریشه در مباحثات مربوط به جواز یا عدم جواز مداخله بشردوستانه طبق مقررات حقوق بین‌الملل دارد. آنچه بحث ما را متمایز می‌کند، در واقع تمایز میان مداخله بشردوستانه و «مسئولیت حمایت» است، لذا اگر تا پیش از این عنوان می‌شد که به نظر نمی‌رسد منشور ملل متحد و حقوق بین‌الملل موضوعه، حق مداخله بشردوستانه را اختصاصاً به عنوان استثنایی بر قاعده عدم توسل به زور پیش‌بینی نماید و عقیده اکثر علمای حقوق نیز در همین جهت ابراز شده بود و نظر دیوان نیز در قضیه تنگه کورفو یا تصمیمش راجع به اختلافات نیکاراگوئه با ایالات متحده نیز چنین نظری را تأیید می‌کرد، امروز در رابطه با مسئولیت حمایت باید با افق دید وسیع‌تری به موضوع نگریست. نباید فراموش کنیم آنچه انگیزه تشکیل «کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت» بود، ایجاد راهکاری برای پاسخ به همین فجایعی است که جامعه جهانی ناتوان از مدیریت آنها بوده است.

شاید نتوان از منشور و یا حقوق بین‌الملل موضوعه مشروعیت مداخله را حتی در قالب دکترین «مسئولیت حمایت»، با تمام تمایزی که نسبت به مداخله بشردوستانه دارد، استنباط کرد. کما این که حتی در گزارش کمیسیون نیز همواره بر این مسئله تأکید شده است که مداخلات باید با مجوز شورای امنیت باشد؛ اما همین گزارش مداخله بشردوستانه ناتو در کوزوو را که بدون مجوز شورای امنیت صورت گرفت به عنوان مثالی از نقش سازنده سازمان‌های منطقه‌ای در زمان ناکارآمدی شورای امنیت بیان

^۱. سورل، مارک، سازمان ملل متحد و حل بحران‌های بین‌المللی، ترجمه ابراهیم بیک زاده، نشریه نامه مفید، شماره ۱۴، ۱۳۷۷، ص ۱۲۰.

می‌کند و تنها وجه غیر معمول آن از نظر کمیسیون، اقدام یک سازمان منطقه‌ای علیه یک کشور غیرعضو است. گزارش حتی در ادامه از راه فراری با عنوان «مجوز ضمنی پس از اقدام» صحبت می‌کند، اتفاقی که به نظر کمیسیون در آینده ممکن است به عنوان یک راه حل در قضایای مختلف به وقوع بپیوندد.

زمانی که «مسئولیت حمایت» در بعد «پیش‌گیری» با شکست مواجه شده است؛ وقوع نسل‌کشی، جنایات جنگی، جنایت علیه بشریت و پاکسازی قومی محتمل است، دولت هدف نمی‌خواهد یا نمی‌تواند در اصلاح وضع موجود قدمی بردارد، جامعه جهانی گزینه‌ای جز مداخله نظامی پیش روی خود ندارد، پنج معیار مشروعیت مداخله که توجیه‌گر مداخله هستند محرز است و علی‌رغم تمام این شواهد، شورای امنیت از صدور مجوز مداخله امتناع می‌کند و مجمع عمومی نیز از اختیارات قانونی خود برای حل بحران استفاده نمی‌کند، مداخله نظامی توسط سایر دولت‌ها و یا سازمان‌های منطقه‌ای به صورت محدود و به شیوه تجویز شده در دکترین «مسئولیت حمایت» مجاز خواهد بود. در واقع می‌توان گفت در چنین مواقعی مشروعیت اقدام مقدم بر قانونی بودن آن خواهد بود. این پیشنهاد قطعاً مخالفان زیادی دارد که به حق نگران سوءاستفاده‌های احتمالی سایر کشورها و سازمان‌های منطقه‌ای هستند. تمامی این نگرانی‌ها قابل درک است اما دو نکته مهم را نباید فراموش کرد؛ اول این که با پیروی دقیق از راه حل ارائه شده و اقدام در چهارچوب «مسئولیت حمایت»، امکان سوءاستفاده سایر کشورها یا سازمان‌ها به حداقل ممکن خواهد رسید. دوم این که زمان تجویز مداخله در این راه حل، موقعیتی است که عدم اقدام قطعاً عواقبی جبران‌ناپذیر در پی خواهد داشت که اگر نتیجه آن فجیع‌تر از سوءاستفاده‌های احتمالی نباشد، مسلماً بهتر نخواهد بود.

۴-۳ مسئولیت بازسازی:

مسئولیت بازسازی، شامل انجام کلیه مساعدت‌ها از سوی جامعه بین‌المللی برای بازسازی و بازسازی کشور مورد مداخله، خصوصاً پس از مداخله نظامی، از نظر سیاسی، اقتصادی، حقوقی و امنیتی است، به عبارت دیگر، تلاش می‌شود تا مشکلات مختلف، چه اینکه قبل از وقوع بحران وجود داشته‌اند و چه آن که پس از انجام مسئولیت واکنش به وجود آمده باشند، رفع شوند.^۱ دیدگاه جدید، حقوق کسانی که از گرسنگی یا تجاوز سازماندهی شده رنج می‌برند و تکلیف دول و سازمان‌های بین‌المللی برای پاسخگویی را در اولویت قرار داد. به جای اینکه به دنبال یک مستمرک قانونی برای مجاز شمردن دولت‌ها به مداخله باشد، مسئولیت حمایت تصریح می‌کند که شرم آور است زمانی که حوادث شوک آور بانگ اقدام بر می‌آورد، اقدامی انجام نشود. در حالی که اختیار اولیه به کار گرفتن مسئولیت حمایت به شورای امنیت سپرده شد، اما در صورت عدم تمایل یا عدم توانایی شورا برای اقدام، این امکان از سوی کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت به سازمان‌های منطقه‌ای یا ائتلاف کشورهای راغب داده شده تا به تأمین حمایت از مردم مورد تهدید اقدام کنند.

کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت با ارائه گزارش خود در دسامبر ۲۰۱۱، عبارت مسئولیت حمایت را جایگزین مداخله بشر دوستانه نمود. بر اساس این نظریه حاکمیت بیش از یک حق است که دولت‌ها از آن برخوردار هستند و شامل تکلیفی است برای حمایت از شهروندان خود و اموال آنها.^۲ به عبارت دیگر می‌توان گفت سومین و آخرین مرحله از دکترین «مسئولیت حمایت»، آن گونه که در گزارش کمیسیون نیز اشاره شده است، مرحله تعهدات بعد از مداخله یا مرحله صلح سازی، با عنوان «مسئولیت بازسازی» می‌باشد. گزارش کمیسیون اشاره می‌کند که «مسئولیت حمایت» محدود به واکنش و پیشگیری نمی‌شود بلکه چتر حمایتی آن گسترده‌تر و شامل مرحله بازسازی هم خواهد بود.

کوفی عنان دبیر کل وقت سازمان ملل در گزارش خود با عنوان «با آزادی بیشتر»، در بندهای ۱۱۴ تا ۱۱۹ به مسئله صلح سازی اشاره دارد. او در بند ۱۱۴ از کشورها می‌خواهد که کمیسیون صلح‌سازی را ایجاد نمایند.^۳ بر این اساس، در سال ۲۰۰۵ و در نشست سران این موضوع مورد پذیرش قرار می‌گیرد و این کمیسیون ایجاد می‌شود. سند اجلاس سران نیز در بندهای ۹۷

^۱. اسدزاده، مهران و نژندی منش، هیبت الله، ظهور طرحی نو «دکترین مسئولیت برای حمایت» نشریه پژوهش ملل، شماره ۹، ۱۳۹۵، ص ۲۴.

^۲. نیکنام ابرکوه، بهناز، دکترین مسئولیت حمایت، ارتقاء حقوق بشر یا تئوری جنگ عادلانه، فصلنامه سیاست خارجی، شماره سوم، ۱۳۹۵، ص ۱۶.

^۳. Annan, Kofi, In larger freedom : toward Development, Security and Human Rights for all, 2005, p 31.

تا ۱۰۵ به مسئله صلح‌سازی می‌پردازد و در بند ۹۸ هدف از ایجاد کمیسیون صلح‌سازی را عنوان می‌کند. کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها معتقد است که مسئولیت بازسازی، باید در سه حوزه حیاتی شامل حوزه‌های «امنیت»، «عدالت» و «توسعه اقتصادی» اجرا شود.

۵- چالش‌های استفاده از ظرفیت‌های مسئولیت حمایت در عرصه بین‌المللی:

۵-۱ سوء استفاده‌های نظامی از مسئولیت حمایت:

بر طبق دکترین مسئولیت حمایت، وضعیت خطرناک یک جمعیت، کمک بشردوستانه را طلب می‌کند؛ اما در صورت فقدان یک توافق بین طرف‌های ذیربط، مداخله سازمان ملل متحد را برای پیدا کردن یک راه حل سیاسی به طور دیپلماتیک ضروری می‌سازد. نظامیان جز در موارد فوق‌العاده و نادر نباید به کار گرفته شوند؛ اما روند معکوسی به وجود می‌آید که در واقع این روند در پی آن است تا همگرایی بین ملاحظات بشردوستانه و نظامی‌گری را طبیعی جلوه دهد. به همین دلیل وزیر امور خارجه فرانسه در سال ۲۰۰۷ اعلام داشت که این همگرایی، عملگرایی را ایجاب می‌کند. بدون تردید در صحنه نظامی در بوسنی، در کوزوو، در سومالی و در افغانستان است که بشردوستان و نظامیان همکاری و هماهنگی را تجربه کرده‌اند.^۱

ورای اختلافات تاریخی و فرهنگی، او به وجوه مشابه مجموع مسائلی تاکید می‌کند که نظامیان و مجریان امور بشردوستانه با آنها مواجه‌اند. همینطور وی بر همگرایی تدریجی ابزارها و اقدامات آنها و بالاخره بر اهداف مشترکشان یعنی مسئولیت حمایت، صلح و دموکراسی تاکید می‌نماید. به عنوان یک مثال دیگر در تهاجم به عراق، ملاحظات بشردوستانه تبدیل به یک سلاح می‌شود. لذا در سال ۲۰۰۳ رییس جمهور آمریکا اعلام می‌کند که این کشور به دنبال عملیات نظامی، کمک غذایی هم به عمل می‌آورد؛ اما به شرطی که صدام حسین برکنار شود؛ به عبارت دیگر او بقای مردم را مشروط به سقوط رژیم می‌نماید. در عمل، اقدام‌های کمک رسانی گاهی به عنوان یک ابزار معامله مورد استفاده قرار می‌گیرد و منوط به ارائه اطلاعات توسط جمعیت غیرنظامی علیه حکومت می‌شود. شیوه‌ای که قبلاً در افغانستان تجربه گردید. ارتش آمریکا هم در کویت یک مرکز عملیات بشردوستانه مستقر می‌نماید که مسئول هماهنگی توزیع غذا توسط سربازان است. سپس این هماهنگی توسط سازمان‌های غیردولتی مورد تایید فرماندهی آمریکا به عمل می‌آید. در نتیجه عاملین حقوق بشر دوستانه به عنوان عوامل مکمل قدرت اشغالگر تلقی و یک هدف بالقوه جهت عکس‌العمل می‌شوند. تعرض‌ها، ربایش‌ها و قتل‌ها در ۲۰۰۴ خروج عوامل حقوق بشر دوستانه را از عراق به بار می‌آورد و کمیته بین‌المللی صلیب سرخ ماموریتش را تنها دنبال می‌کند، در حالی که آرم مشخص ندارد تا حمایت از آن را تامین نماید.

این رویه التقاطی، عمومی می‌شود و سربازان حافظ صلح اقدامات بشردوستانه را به دست می‌گیرند. با ملاحظه فعالیت‌های سازمان ملل متحد از اواسط دهه نود مشاهده می‌گردد که عملیات بشردوستانه بیش از پیش نظامی می‌شود. توسل به زور نظامی در چارچوب کمک‌های بشردوستانه هم از این تمرکز ناشی می‌شود، در همین راستا و به موازات دخالت ارتش‌های غربی در امر کمک رسانی بشردوستانه، بخش عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد مفهوم ماموریت همگرا را تعمیم می‌دهد. قدرتی که به مداخله نظامی مبادرت می‌ورزد به طور سیستماتیک بر حسب اهداف سیاسی و استراتژیکی عمل می‌نماید. لذا در مقایسه با انگیزه‌های بشردوستانه همواره محاسبه‌گر و بر اساس معیارهای این محاسبه‌گری هدایت می‌شود. در واقع، تاریخ که مداخله‌های هدایت شده تحت پوشش بشردوستی و دموکراسی ارائه می‌کند، چند نمونه از این مداخله‌ها را نشان می‌دهد که منجر به بهبود شرایط مردمان ذیربط شده باشد؟ دلیل دیگر آنکه، تلفی اخلاق و منافع، سازمان‌های غیردولتی را برای نشان ندادن تفاوت بین داوطلبان بین‌المللی و داوطلبان ملی، به اجتناب از حضور در برخی مناطق کشورهای ذیربط هدایت می‌کند. بدین ترتیب تنزل ظرفیت‌های مداخله غیرنظامی و کاهش کمک موثر به جمعیت در حال اضطرار به وجود می‌آید. سرانجام باید

^۱. Kouchner, Bernad, Humanitaire et Militaire, Inflexions, La documentation française, 2007, p 28.

گفت اساساً مفهوم مداخله نظامی بشردوستانه خطرناک است، زیرا به طور ضمنی بدین معنی است که مداخله گر نظامی بشردوست است و آنکه مخالف است ضد بشر.^۱

۵-۲ سوء استفاده سیاسی از مسئولیت حمایت:

پس از پایان جنگ سرد، در طول جنگ دوم خلیج فارس دگرباره توجهات به مسایل بشردوستانه جلب شد. در طول جنگ ایالات متحده و قدرت های بزرگ اروپایی سعی نمودند که تحت عنوان مداخله به نفع حقوق بشر محدودیت هایی بر رژیم سیاسی عراق تحمیل نمایند، اما در واقع در پس مواضع حقوق بشر قدرت های غربی بر علیه بغداد، منافع ملی این دولت ها نهفته بود. همین مساله در سوماتی نیز وجود داشت، در عملیات اعاده امید که توسط آمریکا تحت لوای پرچم سازمان ملل در ۱۹۹۲ جهت خاتمه دادن به گرسنگی سازمان یافت، ۳۷۰۰۰ سرباز بسیج گردید تا تغذیه را تامین و مراقبت های پزشکی مردم بحران زده سوماتی را تحقق بخشند، اما هیچگونه برنامه سیاسی در زمینه خلع سلاح گروه های مسلح، اعاده دولت و بازسازی اقتصاد مطرح نشد.

اعلامیه سران گروه ۷۷ در اجلاس هاوانا در سال ۲۰۰۰ حق مداخله را بدین شکل نفی می نمایند: «حق به اصطلاح مداخله بشردوستانه هیچگونه بنیان حقوقی در منشور سازمان و در اصول کلی حقوق بین المللی عمومی ندارد. کمک بشردوستانه باید در چارچوب رعایت محض حاکمیت، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی دولت ذیربط و با تصویب آنها بر عهده گرفته شود». ضمن اینکه همچون اکثر مداخلات بشردوستانه، مداخله کوزوو نیز با نقض متعدد و آشکار حقوق بشردوستانه توسط نیروهای ناتو همراه شده است.^۲

بنابراین نخستین خطر مداخله ناشی از مسئولیت حمایت، خطر تحکیم نابرابری دولت ها است. توجه های مختلف مداخله بشردوستانه گویای واقعیت نداشتن اصل برابری دولت های حاکم در عمل است. در حقیقت دکترین مسئولیت حمایت را نباید بر اساس این اصل، بلکه با توجه به سیاست قدرت باید تفسیر نمود.

تصمیمات شورای امنیت و نقش موازنه گری که قدرت های بزرگ در آن ایفا می کنند، این واقعیت را محرز می سازد که مداخله تحت عنوان مسئولیت حمایت نمی تواند در سرزمین یکی از قدرت ها یا در مناطقی اعمال شود که منافعی برای آنها در بر ندارد. در بین این مناطق منطقه دارفور به چشم می خورد که در طول چندین سال اقدام مشترک سازمان ملل و اتحادیه آفریقا، نتوانست یک نقطه پایانی به وقایع این منطقه بگذارد. وقایعی که توسط دولت آمریکا، ژنوساید و توسط دبیرکل سازمان ملل بحران بشردوستانه وخیم توصیف می شد و سرانجام به تجزیه یک کشور مستقل انجامید. دلایل عدم موفقیت روشن است، مشکلات دسترسی به اطلاعات معتبر، عدم همکاری حکومت خارطوم و عدم رعایت موعدهای تعیین شده برای اقدامات سازمان ملل؛ اما از ابتدای سال ۲۰۰۴ و تشدید بحران دیگر شکی باقی نگذاشت و شورای امنیت به چندین قطعنامه طبق فصل هفتم رای داد که به خارطوم اخطار می کرد تا حمایت از غیرنظامیان، دسترسی به کمک بشردوستانه و خلع سلاح شبه نظامیان را تامین نماید.

امارات متحده در عین حال به نوبه خود گزینه عدم برخورد مستقیم با حکومت سودان را انتخاب می نماید تا از یک طرف پذیرش حضور نظامی و از طرف دیگر نقش میانجی گری اش بین خارطوم و سازمان ملل متحد را حفظ کند. در همین راستا بکارگیری نیروهای پاسدار صلح نیز به موضوع تاخیرهای مهمی به دلیل عدم توافق های سیاسی تبدیل می گردد. به علاوه اختیارات و وسایل آنها هم کافی نبود تا وظیفه حمایت از مردم را تامین نماید. نتیجه اینکه، امارات متحده در ادعای مسئولیت حمایت خود ناکام می ماند.

در مورد شورای امنیت، مخالفت چین، روسیه و اعضای غیر دائم جنوب سبب می شود تا تاثیر قطعنامه های پیشنهادی قدرت های غربی به طور قابل ملاحظه ای کاهش یابد. سرانجام در سال ۲۰۰۵ شورای امنیت تصمیم به ایجاد یک کمیسیون

^۱ عباسی سرمدی، مهدی، دکترین مسئولیت حمایت: از روند شکل گیری تا کاربرد ابزاری آن، نشریه سیاست جهانی، دوره دوم، شماره سوم، ۱۳۹۲، ص ۱۷۸.

^۲ Bannelier, Karine et al. L'intervention en Irak et le Droit International, paris, Pedone, 2004, p 145.

تخصصی راجع به جنایات ارتکاب یافته در دارفور می‌گیرد و به دنبال آن به دادگاه کیفری بین‌المللی متوسل می‌شود که در واقع همه این تمهیدات دلالت به شکست و ناتوانی شورا در حل و فصل بحران دارد. قضیه دارفور اثبات نمود که بیش از ده سال بعد از ژنوساید رواندا، شورای امنیت و دبیرکل که مسئولیت حمایت را در محور گفتمان‌ش مطرح می‌نمود، به دلیل فقدان اراده قدرت‌های بزرگ در عمل ناکام می‌مانند و سرانجام به تجزیه سودان تن دادند که در مغایرت با مبانی دکترین مسئولیت حمایت است.

در این نوع از مداخلات وسایل دیپلماتیک باید از قبل به اتمام رسیده باشند، اما هرکدام از این شرایط و شاخص‌ها قابل بحث هستند، زیرا مبهم هستند، اولاً مداخله نباید طرف ذینفع داشته باشد، زیرا طبق تعاریف مطرح شده، مداخله بشر دوستانه دولت ذینفع ندارد. این مداخله زمانی توقف می‌یابد که منفعتی برای فرا رفتن از محدودیت‌ها را رقم زند. در این صورت دولت یا دولت‌های مداخله‌گر ملزم به رها کردن ادامه اقداماتشان خواهند بود.^۱

تمام مولفین طرفدار مداخله نظامی بشردوستانه این شرط را فرموله می‌کنند. با این همه بدبینی نسبت به دولتی که درگیر مداخله نظامی بر علیه دولت دیگر می‌شود، همچنان وجود دارد، بدین دلیل که چنین مداخله‌ای بر فرض هزینه‌ها، خسارت‌ها، تلفات و رخدادهای سیاسی در چارچوب یک هدف عدم نفع استوار است. بدین ترتیب مساله این است که چگونه باید انگیزه‌های دولت مداخله‌گر را ارزیابی نمود و به این نتیجه رسید که انگیزه بشر دوستانه حتی همراه سایر انگیزه‌ها، همچنان انگیزه مسلط باقی مانده است؟ چگونه باید مشخص نمود که مداخله‌گر در عمل به دنبال سلطه و حتی اشغال دولت مورد هدف نیست؟

بالاخره چگونه باید تشخیص داد که دولت مداخله‌گر در پی تامین منافع ملی نیست؟ به علاوه جنایات ارتکاب یافته باید ویژگی یک گستره بزرگ را بیابد و بر فرض توافق صریح یا ضمنی حکمت مورد هدف استوار باشد؛ اما نقض‌های فاحش و جنبه‌های جنایت چگونه تعریف می‌شوند؟ این تشخیص یک قاضی را می‌طلبد. در حالی که فرض بر این است که انتظار حکم یک قاضی در این مداخله امکان‌پذیر نیست. به علاوه ارزیابی شدت نقض‌ها اساساً بر معیارهای مشروعیت یا غیرمادی استوار است که بر حسب اعضای جامعه بین‌المللی متغیر است، لذا انتخاب معیارهای دقیق عملاً غیرممکن است.

شاخص دیگر در گزارش‌های راجع به مسئولیت حمایت برای توجیه مداخله نظامی وجود وضعیت فوق‌العاده خطرناک برای یک جمعیت است. این شاخص هم شاخص جدیدی نیست؛ زیرا در چارچوب مداخله تحت عنوان بشردوستانه، دولت‌های غربی اقدامشان را همواره با اعلام نجات یک جمعیت دچار فاجعه توجیه کرده‌اند بدین ترتیب آنها نوعی حالت ضروری برای مداخله نظامی را طرح نمودند. با این همه این شرط یا شاخص نمی‌تواند عدم مشروعیت توسل به زور را نفی کند. از یک طرف به دلیل اینکه اقدام نظامی برای خاتمه بخشیدن به آن، خود مناسب برای ایجاد یک وضعیت خطرناک قابل مقایسه یا بالاتر است.

از طرف دیگر، به دلیل اینکه اقدام نظامی باید به معنی خاص کلمه ضروری باشد؛ اما وضعیت فوق‌العاده خطرناک وابسته به درکی است که افکار عمومی از آن دارد. لذا به محض اینکه رسانه‌ها صحنه‌های فاجعه آمیز یک جمعیت قربانی گرسنگی را به تصویر می‌کشند، افکار عمومی جریحه‌دار می‌شود. از حکومت متبوع خود می‌خواهد که یک عملیات فوری را برای پایان بخشیدن به این وضعیت بر عهده بگیرد. این در حالی است که رسانه‌ها نسبت به وضعیت خشکسالی بی‌تفاوت اما نسبت به گرسنگی حساس‌اند. از این رو تفسیر وضعیت فوق‌العاده خطرناک به طور وسیعی به نحوه اطلاع رسانی رسانه‌ها بستگی می‌یابد که همواره در پی جهت دهی و دستکاری افکار عمومی هستند. بدین ترتیب عملکرد رسانه‌ای، شاخص وضعیت فوق‌العاده خطرناک را مبهم و حتی بی‌اعتبار می‌سازد. سرانجام آخرین شاخص یا شرط، استفاده کامل از وسایل دیپلماتیک است. شاخصی که ارزیابی آن خیلی آسان نیست؛ زیرا مشخص نیست چه زمانی میتوان به طور قطع مدعی شد که مسیر مسالمت آمیز کاملاً به پایان رسیده است. جنگ کوزوو در این خصوص یک نمونه است، زیرا آمریکا به استفاده ابزاری از این شرط می‌پردازد. طی آن واشنگتن حکومت بلغراد را تحت فشار قرار می‌دهد تا بدون قید و شرط و بدون یک تفاهم ممکن طرح

¹. Rougier, Antonie, La Theorie de L intervention dhumanite, revune generale de droit international public, no 4, P 502.

سختگیرانه رامبویه را بپذیرد در حالی که بلغراد آشکارا طرح مذکور را رد می‌کرد و این همان موضعی بود که آمریکا به دنبالش بود.

در چنین شرایطی این بدبینی وجود دارد که چرا مقررات بین‌المللی جاری که مبتنی بر اصول عدم مداخله در امور داخلی یک دولت و عدم توسل به زور است، رها می‌شوند. درج یک استثناء در این مقررات تحت عنوان مسئولیت حمایت زورمندانه، مشکل را به لحاظ حقوقی حل نمی‌کند. مگر اینکه کاملاً اولویت قبلی یک تعهد به عکس‌العمل غیر نظامی جامعه بین‌المللی را در مقابل نقض‌های فاحش حقوق بشر و حقوق بشردوستانه و مسئولیت دولت‌ها را در صورت نقض این تعهد پیش‌بینی نماید. در اکثر مواردی که در گزارش سازمان ملل متحد به آنها اشاره می‌شود، مشکل کمتر به فقدان سازوکارهای مسالمت آمیز و بیشتر به خلاء اراده سیاسی در به کارگیری این سازوکار مربوط می‌شود؛ زیرا فعالیت‌های بشردوستانه به شکل امدادسانی به جمعیت‌های قربانی جنگ داخلی نقض اصل عدم مداخله نیست؛ اما بر خلاف واقع، حوزه اعمال و محتوای اصل عدم مداخله عمدتاً گسترش می‌یابد تا از آن مانع مزورانه‌ای برای اینگونه فعالیت‌های بشردوستانه مشروع و قانونی به وجود آید. اگر به هر حال در پی یک مداخله نظامی علیه یک حکومت دیکتاتور و ظالم هستیم باید منشور سازمان ملل متحد را با این پیش‌بینی اصلاح کرد که شورای امنیت نه تنها می‌تواند برای تضمین امنیت بلکه برای اهداف دیگر مندرج در ماده یک، به ویژه حمایت از حقوق بشر دوستانه اقدام کند اما در این صورت نیز، وجود یک کنترل قضایی باید پیش‌بینی شود. آن می‌تواند بر عهده دیوان بین‌المللی دادگستری قرار گیرد تا راجع به انطباق یا عدم انطباق عملکرد شورای امنیت بر منشور در موارد جدید حکم نماید.

نتیجه‌گیری:

بر اساس دکترین مسئولیت حمایت، حاکمیت حق یک دولت نیست. بلکه دولت‌ها ملزم به حفاظت از اتباع خود و مردمان ساکن در قلمروهایشان در برابر نقض‌های فاحش حقوق بشر هستند. مصادیق این نقض‌های فاحش را مواردی مانند نسل‌کشی، جنایت جنگی، جنایت علیه بشریت و پاکسازی‌های قومی و نژادی برشمرده‌اند. مجموعه اقداماتی که به موجب این دکترین باید صورت بگیرد شامل سه بعد مسئولیت پیشگیری، مسئولیت واکنش و مسئولیت بازسازی است.

«کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها» به عنوان مبدع دکترین «مسئولیت حمایت» در سپتامبر سال ۲۰۰۰، در کشور کانادا کار خود را آغاز کرد، این کمیسیون در گزارش خود در پی پیدا کردن راهی برای پاسخ‌گویی و عکس‌العمل مناسب نسبت به فجایع بشری، تئوری «مسئولیت حمایت» را جایگزین مفهوم «مداخله بشردوستانه» می‌کند.

پس از انتشار گزارش کمیسیون، سایر اسناد بین‌المللی نیز به این دکترین پرداخته‌اند، اولین سند، گزارش هیئت عالی رتبه منتخب دبیرکل، با عنوان «جهانی امن‌تر و مسئولیت مشترک» است که در سال ۲۰۰۴، منتشر شد؛ اما بلندترین گام در راستای پذیرش رسمی «مسئولیت حمایت»، در سند پیامد اجلاس جهانی سران، در سپتامبر ۲۰۰۵ برداشته شد. در بندهای ۱۳۸ و ۱۳۹ این سند، سران شرکت کننده در شصتمین دوره مجمع عمومی سازمان ملل، توافق می‌کنند که «مسئولیت حمایت» از انسان‌ها را در برابر نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاک‌سازی قومی و جرایم علیه بشریت به عهده بگیرند.

استفاده از ظرفیت مسئولیت حمایت ممکن است با چالش‌هایی روبرو باشد که سوءاستفاده سیاسی و همچنین سوءاستفاده‌های نظامی از این اصل از آن جمله هستند. همچنین تبعیض در رفتار در قبال وضعیت‌های مشابه نیز از دیگر چالش‌ها محسوب می‌شود. در رویه عملی نیز رویه برخورد جامعه جهانی با وضعیت‌های اسفبار جهانی و نقض حقوق مردمی و نسل‌کشی و ... چه از طریق شورای امنیت و سازمان ملل و یا اتحادیه‌های اروپا و کنوانسیون‌های منطقه‌ای قابل بررسی است، وضعیت کشور لیبی که نهایتاً منجر به دخالت نظامی گردید و همچنین وضعیت دارفور در سودان، غزه در فلسطین، بحرین و سوریه تماماً نشان دهنده این است که جامعه جهانی از مسئولیت حمایت و پیشگیری، واکنش و بازسازی ورود نموده است. هرچند که مزایا و معایبی بر این امر بار می‌شود و نقاط ضعفی وجود دارد که باید جبران شود.

فهرست منابع:

۱. آرش پور، علیرضا و جعفری، سیده منیژه، نقش مسئولیت حمایت در تضمین امنیت انسانی، نشریه مطالعات راهبردی، شماره ۶۸، تابستان ۱۳۹۴.
۲. اسدزاده، مهران و نژندی منش، هیبت الله، ظهور طرحی نو «دکترین مسئولیت برای حمایت» نشریه پژوهش ملل، شماره ۹، ۱۳۹۵.
۳. حبیب زاده، توکل و میرلوحی، سید محمد حسین، بررسی مشروعیت مسئولیت حمایت در اسلام، نشریه مطالعات حقوق بشر اسلامی، شماره هفتم، ۱۳۹۳.
۴. سورل، مارک، سازمان ملل متحد و حل بحران‌های بین‌المللی، ترجمه ابراهیم بیک زاده، نشریه نامه مفید، شماره ۱۴، ۱۳۷۷.
۵. عباسی سرمدی، مهدی، دکترین مسئولیت حمایت: از روند شکل‌گیری تا کاربرد ابزاری آن، نشریه سیاست جهانی، دوره دوم، شماره سوم، ۱۳۹۲.
۶. قادری، سید محمد هادی و قربان نیا، ناصر، دکترین مسئولیت حمایت و تلاش برای مقابله با فجایع انسانی، نشریه روابط خارجی، شماره ۱۷، ۱۳۹۲.
۷. قریشی، فردین، توسعه صلاحیت شورای امنیت ملل متحد در عمل، نشریه فقه و حقوق اسلامی، شماره چهارم، ۱۳۹۰.
۸. نیکنام ابرکوه، بهناز، دکترین مسئولیت حمایت، ارتقاء حقوق بشر یا تئوری جنگ عادلانه، فصلنامه سیاست خارجی، شماره سوم، ۱۳۹۵.
9. Annan, Kofi, In larger freedom : toward Development, Security and Human Rights for all, 2005.
10. Bannelier, Karine et al. L'intervention en Irak et le Droit International, paris, Pedone, 2004.
11. Evans, Gareth, The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All, Washington D.C, Brooking Institution Press, 2008.
12. General Assembly Debate on the Responsibility to Protect 2009.
13. High – Level Panel on Threats, Challenges and Change, a More Secure World: Our Shared Responsibility, 2004.
14. Kouchner, Bernard, Humanitaire et Militaire, Inflexions, La documentation française, 2007.
15. Rougier, Antoine, La Theorie de L'intervention d'humanite, revue generale de droit international public, no 4.
16. Wheeler, Nicholas, A victory for Common Humanity, the Responsibility to Protect after the 2005 world summit, paper presented at the conference on the UN at sixty: Celebration or wake, university of toronto, 2005.

Doctrine of the responsibility of support in International law system

Masoud Fazeli

Graduated Master of International Law

Abstract

When hegemonic governments in other countries using all their powers to prevent reforms, violate people and disregard the United Nation resolutions the Doctrine of Responsibility for advocacy through international assemblies provided a useful international solution by preventing violations of rights, murder and killings to development of peace and security in the world. The Doctrine of Responsibility as a responsible international community is responsible for the maintenance of peace and security the people of the world, and the responsibility to protect them against widespread human rights violations has been entrusted to international bodies such as the United Nations and the Security Council.

The doctrine of responsibility emerges in the form of prevention, action, direct intervention and ultimately in the form of reconstruction, and this mechanism is based on international rules and regulations.

In the critique of the doctrine of responsibility such as expediency, interference with the tastes, and the interest of veto-wielding members in the oppressed state, there is a misuse of the leverage of military intervention, all of them are subject to review.

In the present study, by using the analytical and descriptive method we intend to examine the comprehensive doctrine of responsibility from its creation up to now and consider all its aspects, including its advantages and disadvantages, according to international and procedural documents.

Keywords: The Doctrine of the Responsibility, International Peace, International Security.
