

لوموند دیپلماتیک

(سوفی فارسی)

جدل در مورد آینده سازمان ملل

به اقدامات نظامی یک‌جانبه متوسل شدند، اولی در مجارستان (۱۹۵۶)، چک اسلواکی (۱۹۶۸)، یا در افغانستان (۱۹۷۹) و دومی در کوبا (۱۹۶۱)، نیکاراگوئه (سال‌های ۱۹۸۰)، گرانادا (۱۹۸۳)، یا در پاناما (۱۹۸۹). در سراسر جنوب (۲)، درگیری‌های «خفیف» رو به افزایش گذاشته، و اشغال فلسطین تداوم می‌یابد. چرا که شورای امنیت، به دلیل استفاده دو اردوگاه از حق وتو، در اجرای وظایف خود ناتوان شده است. و در حد اعلاى خود به مجمع بحث و تبادل نظر، و در برخی موارد ویژه، به تشکیلاتی برای مدیریت آتش‌بس و سازماندهی «عملیات حافظ صلح» با قابلیت‌های محدود عملی تبدیل می‌شود.

بهره‌گیری صرف از ارزش‌های والا، که بنا بر تعریف متغیرند، دیگر برای توجیه جنگ کفایت نمی‌کند. اعمال هر گونه قدرت قهری می‌باید مورد تأیید یا زیر نظر شورای امنیت باشد. با در نظر گرفتن شکست «جامعه ملل»، ایده امنیت جهانی به این ترتیب صورتی اجباری تر به خود می‌گیرد، به امید آنکه بتواند از درگیری میان ایالات متحد و اتحاد شوروی پیشگیری کند. اما، علیرغم انعطاف‌ناپذیری، مقررات تنظیم شده بر پایه این منشور نتوانستند از برافروخته شدن آتش جنگ‌های بیشماری، خارج از سازوکارهای پیش‌بینی شده، جلوگیری کنند. تحت عنوان «اهداف عادلانه»، اتحاد شوروی و ایالات متحد

رشوه‌هایی که گویا در چارچوب برنامه «نفث در برابر غذا»، در عراق، داده شده، به ایالات متحد امکان داده تهاجم خود بر علیه تشکیلات سازمان ملل را شدت بخشد. در پی این امر، از این سازمان، که در ۲۴ اکتبر ۱۹۴۵ چشم به جهان گشود، درخواست شده که دست به اصلاحات درونی زند (به تحقیقات صفحات دیگر در این شماره مراجعه شود). با این وجود، از مجمع عمومی گرفته تا دادگاه عدل بین‌الملل، نظام سازمان ملل مورد بهره برداری کافی قرار نگرفته، و اصول پایه‌ای منشور جهانی اغلب در برابر الزامات کوتاه‌مدت شورای امنیت بیرنگ شده‌اند (مراجعه شود به مقاله زیر). با این همه، طی ۶۰ سال، سازمان ملل توانست به تریبونی کارساز برای کشورهای جنوب تبدیل شود. خطراتی جدی این سازمان را تهدید می‌کند: بی‌توجهی قدرت‌های بزرگ و تحت انقیاد قرار گرفتن سازمان از سوی محافل تجاری (به مقاله‌های دیگری در این شماره مراجعه شود). اصلاح سازمان ملل، که به دلیل بی‌توجهی دولت‌های صاحب نفوذ نامحتمل می‌نماید، می‌بایست بر پایه تعریفی دوباره از منافع مشترک در خدمت ملت‌ها شکل گیرد (به مقالات صفحات دیگر در این شماره مراجعه شود).

امنیت چهارویکی‌مدرسه شده



اولیویه کورتن*

در حالی که جنگ دوم جهانی در آسیا همچنان ادامه دارد، تصویب منشور سازمان ملل متحد، در ۲۶ ژوئن ۱۹۴۵، در سانفرانسیسکو، نقطه عطفی در تاریخچه روابط بین‌الملل به شمار می‌رود. از نظر اصولی، هر گونه «استفاده از نیروی قهری» - جنگ و یا هر شیوه دخالت نظامی - ممنوع است. یک تشکیلات متمرکز، شورای امنیت، مسئولیت حل اختلافات را به عهده گرفته، و در این راستا می‌تواند تصمیمات قهری اقتصادی و حتی نظامی، اتخاذ کند.

بدینسان، پس از تلاش‌های بی‌نتیجه «جامعه ملل» (۱)، از نظام «جنگ موجه» - که در آن عملیات نظامی عکس‌العملی تقریباً دلخواه از جانب دولت‌های مستقل به شمار می‌آمد (تلافی جوئی‌ها، پاسخگوئی به یک اهانت، بازستاندن یک استقراض ...) - به نظامی پای می‌گذاریم که بر پایه «قانونیت منطقی» استوار شده. از این پس، عملیات نظامی صرفاً در دو مورد، متکی بر ضابطه‌های عینی، مجاز به شمار می‌روند: تهاجمی که دفاع مشروع را توجیه کند، یا تهدیدی که به تأیید شورای امنیت بر علیه صلح بوده، و دخالت این شورا را الزامی نماید.

افغانستان نسبت دهد، تا دخالت نظامی بر علیه عراق، در بهار ۲۰۰۳، که بدون هر گونه مجوزی از سوی شورای امنیت، آغاز شد (۴)، جنگ یک‌جانبه بازگشتی تماشائی به صحنه جهان داشته.

پایه‌گذاری شده به عنوان ابزاری برای حفظ تعادل بین‌المللی، سازمان ملل، برخی اوقات وسیله دست قدرت‌های بزرگ می‌شود و امکان توجیه عملیات نظامی مورد نظر را فراهم می‌آورد، در مواقع دیگر، وانهادگی بر او چیره است (به طور مثال، اشغال فلسطین به وسیله اسرائیل)؛ برخی اوقات نیز، به دلیل مخالفت قدرت‌های بزرگ، فلج می‌شود ... ولی اگر آن‌ها بدون مجوز تصمیم به اقداماتی گرفته باشند، این سازمان نمی‌تواند از آن جلوگیری کند.

با این همه، در زمینه نیروی قهری، شکست منشور سازمان ملل متحد را باید نسبی دانست. «چندجانبه‌گرایی» (۵)، حتی اگر مورد بی‌توجهی

با این وجود، پایان درگیری شرق-غرب، به هیچ عنوان نه در زمینه حقوق بین‌الملل، و نه در مورد سازمان ملل، بهبودی به همراه نیاورد. جنگ «خلیج» در سال ۱۹۹۱، با آنکه همزمان - به دلیل تعرض عراق علیه کویت - هم در هماهنگی با بنیاد دفاع مشروع آغاز شد، و هم در کنف حمایت مجوز شورای امنیت، نتوانست پایه‌گذار نظم نوین جهانی باشد. تعرضاتی که دولت‌های عضو پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) در سال ۱۹۹۹، بر علیه یوگسلاوی به راه انداختند، نشان داد که قدرت‌های بزرگ قادرند، آنزمان که از کسب تأیید شورای امنیت اطمینان ندارند، آن را به انزوا کشانند. این «انحراف»، پس از سوءقصد های ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، به دلیل آنکه «جنگ بر علیه تروریسم»، عنوان شده از جانب ایالات متحد، نوعی شرایط استثنائی قضائی دائمی را تسهیل می‌کرد، تشدید شد (۳). از سقوط طالبان، در غیاب هر ادله حقوقی که، تهاجمی را به دولت

لوموند دیپلماتیک

قرار گرفته، حداقل در سخنرانی‌ها حضور خود را حفظ کرده. هر عمل نظامی به صورت رسمی، از نظر حقوقی، توجیه شده باقی می‌ماند. در نتیجه مقررات بین‌المللی هنوز، فی‌نفسه، به زیر سؤال نرفته‌اند، هر چند که آموزه‌های(۶) متعدد سیاسی سعی در توجیه به حاشیه راندن آنها دارند. برخی اوقات توسل به دفاع مشروع مطرح می‌شود (افغانستان). در موارد دیگر، همچون یوگسلاوی(۱۹۹۹) یا عراق (۲۰۰۳)، به مجوزی ارجاع می‌شود که گویا شورای امنیت تلویحاً صادر کرده است. اگر برخی برای خود «حق مداخله جهت حفظ حقوق انسانی»(۷) قائل می‌شوند، این حق از جانب اکثریت قریب به اتفاق دیگر دول عضو به شدت طرد شده (مراجعه شود به مقاله نوری البلا در همین شماره)(۸). علی‌الخصوص دولت‌های اروپائی، ترجیح دادند تأکید کنند که دخالت نظامی‌شان در کوسوو، در ۱۹۹۹، به دلیل شرایط فوق‌العاده صورت گرفته، و نمی‌توان از آن یک «پیشینه»(۹) ساخت(۱۰). و جنگ بر علیه عراق، بسیج بی‌سابقه افکار عمومی جهان و اغلب دول را به دنبال آورده.

نظریهٔ جنگ بازدارنده، هیچ گاه رسماً بر پایه طرحی حقوقی، تا این حد به ابزاری برای حمایت از یک جنگ تبدیل نشده بود. برای دخالت نظامی در عراق، ایالات متحد، و دیگر دول «ائتلاف»، ترجیح دادند قطعنامه‌های گذشته شورای امنیت را مورد سوءتفسیر قرار دهند. در عوض، در چارچوب بازسازی سازمان ملل، گاه این نظریه (جنگ بازدارنده) مطرح شده است. به این ترتیب شاهد نوعی دوگانه‌گویی هستیم. زمانی‌که دولتمردان به افکار عمومی کشورشان روی دارند، می‌توانند به خود اجازه دهند که یک دخالت نظامی بر پایه انگیزه‌های سیاسی (نبرد با تروریسم) یا اخلاقی («حق» مداخله جهت حفظ حقوق انسانی) را توجیه کنند. در عوض، در مقابل شنوندگانی که از دیگر اعضای جامعه بین‌المللی تشکیل شده، به براهین(۱۱) سنتی قضائی متوسل می‌شوند، هر چند با سوءتفسیر قراردادن آنان. بهترین خدمتی که رذالت می‌تواند به فضیلت کند ...

ضعف‌های بنیادین سازمان ملل متحد، صرفاً تا درجه محدودی می‌تواند شکست نسبی‌اش را توجیه کند. پایه‌ریزی یک ستاد مشترک، مسئول جهت‌گیری راهبردی تمامی نیروهای مسلحی که در اختیار این شورا قرار می‌گیرند، هیچگاه آغاز نشد. در عوض، سازوکارهایی غیررسمی جایگزین آن شده، که نمایانگر تمایل دول بزرگ در حفظ کنترل امکانات نظامی‌شان است. از آغاز سال‌های ۱۹۵۰ و دخالت نظامی در کره، شاهد پایه‌ریزی «نیروهای نظامی سازمان ملل» (به نام «کلاه آبی‌ها») هستیم، که در هر مورد، شامل سربازان خاصی است که از نظر حقوقی تحت فرماندهی سازمان ملل قرار دارند، ولی عضوی از ارتش کشورهای متبوع خود هستند. به این ترتیب، عملکرد سازمان ملل، برخی اوقات با عواقبی فاجعه‌آمیز، همچون عقب‌نشینی کلاه‌آبی‌های بلژیکی از رواندا در بحبوحه نسل‌کشی (۱۹۹۴)، به حسن نیت دولت‌های عضو وابسته است.

مورد دیگری از انحراف در شورای امنیت، تفویض وجاهت‌های قانونی‌اش به ارتش‌های برخی کشورها بود (عراق، بوسنی هرزه گوین، سومالی، رواندا، هائیتی، آلبانی، ساحل‌عاج ...) که در غیر اینصورت، در چارچوب اتحادیه‌های منطقه‌ای همچون اتحادیه اروپا یا اتحادیه آفریقا عمل می‌کردند. با چنین برخوردی، به دلیل عدم قابلیت کنترل عملیات از سوی شورا، کاربرد نیروهای نظامی، صرفاً روی کاغذ جمعی (یا در هر حال جهانی) به شمار می‌آید.

به علاوه، شیوه رأی‌گیری در شورای امنیت معمولاً فلج‌کننده بوده است. طرح‌ریزی این شیوه

برای رسیدن به نوعی مصالحه‌جوئی بود که منجر به کسب اطمینان از کارآئی عملیات شود: اصل تأیید اکثریت رأی‌دهندگان، می‌بایست مشکلات پیش آمده در حد فاصل دو جنگ جهانی، برای «جامعه ملل» را که در آن اصل توافق همگانی به ارزش گذاشته شده بود، پشت سر گذارد. در عمل، با قبول آنکه رأی ممتنع یکی از اعضای دائمی نمی‌تواند سدی در راه تصمیم‌گیری به شمار آید، نظام اولیه انعطاف‌پذیر شد (به مقاله‌ای در این شماره مراجعه شود). در عین حال، در صورت ایجاد انسداد در شورای امنیت، به مجمع عمومی حق ارائه پیشنهادات مناسب، حتی در مورد اعمال قدرت قهری نیز داده شد. با این وجود، این تلطیف‌ها محدودند. حق وتو یا، بهتر بگوئیم، تهدید استفاده از آن مسئله رایجی است. و مجمع عمومی، یا به ارائه اعلامیه‌هائی پایه‌ای بسنده می‌کند که در آنها شرایطی را که به کارگیری نیروی نظامی می‌تواند امکان‌پذیر باشد مشخص می‌نماید، یا - به صورتی بسیار مقطعی- یک دخالت ویژه نظامی را به طور رسمی محکوم می‌کند (به طور مثال، تهاجم اتحاد شوروی در ۱۹۷۹ به افغانستان یا دخالت نظامی ایالات متحد در ۱۹۸۵ در نیکاراگوئه). از طرف دیگر، نه طی جنگ یوگسلاوی نه طی جنگ عراق، قدرت‌های بزرگ، پس از شکست در شورای امنیت، کسب مشروعیت از مجمع عمومی را مفید تشخیص ندادند.

پس می‌توان از «انسداد» در این بنیاد سخن به میان آورد؟ چه در مورد پوگسلاوی و چه در مورد عراق، «انسداد» صرفاً در ارجاع به تمایلی برای آغاز جنگ ایجاد شد، که تنها راه ممکن به نظر می‌آمد، در شرایطی که شورای امنیت آمادگی آن را داشت که تصمیماتی کمتر افراطی اتخاذ کند.

به همین صورت، از سال ۱۹۴۵، به دادگاه عدل بین‌الملل، تنها تشکیلات سازمان ملل که حق ارزیابی قانونی بودن اعمال نظامی را دارد، به ندرت مراجعه شده. در شرایطی که بحث در مورد احتمال دخالت نظامی در عراق، طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۳، به اوج خود رسیده بود، هیچ دولتی صلاح ندید خواستار نظر قضات در لاهه شود. این دادگاه صلاحیت بررسی وجاهت قانونی مصوبات شورای امنیت را نیز داشت. چنین درخواستی هرگز مطرح نشد، شورا در رابطه با ملاحظات سیاسی خود، به تصمیم‌گیری‌هایش مبنی بر دخالت یا عدم دخالت ادامه می‌داد. و قابلیت‌های «محدودکننده» دادگاه جهانی لاهه بیشتر، نظری(۱۲) باقی مانده ، چرا که منوط به تقبل از جانب دولتی است که محکوم شده است (۱۳).

نهایتاً، بحث در باره این بنیاد معمائی غیرقابل حل ایجاد می‌کند. یا با ایجاد یک نظم آرمانی، این خطر را به جان می‌خریم که حقوق بین‌الملل، حتی بیش از امروز زیر پای گذاشته شود. یا با قرار گرفتن در چشم‌اندازی واقع‌بینانه‌تر به این نقطه می‌رسیم که از هر گونه احتمال اصلاحات مایوس شویم. در این شرایط به نظر می‌آید که «راه‌حل» بنیادین مشکلات سازمان ملل به مشکلات اساسی‌تری که شامل ساختار جامعه بین‌الملل می‌شود، مربوط‌اند. شورای امنیت، همانطور که از نامش پیداست، تشکیلاتی است با هدف امنیتی. حتی با وجود آنکه «ادراکی»(۱۴) بسیار گسترده از این معنا پرورانده (موج پناهندگان، تجاوزات به حقوق بشر، مشکلات بهداشتی و اقتصادی)، اساساً در چارچوبی سرکوبگرانه است که شورا عملکرد خود را ادامه می‌دهد. شیوه برخورد با امنیت جهانی، در مجموع، محدود باقی مانده : هیچ سیاست فراگیری برای جذب صور چندگانه نظامی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، یا فراتر از آن، فرهنگی در مورد مشکلات پیش‌روی، طرح‌ریزی نشده است. در این شرایط، سازمان

تجارت جهانی یا صندوق بین‌المللی پول، در حاشیه و خارج از کنترل سازمان ملل، به کار خود ادامه می‌دهند.

جامعه جهانی نیز خود، بس پراکنده باقی مانده. اگر دولت‌ها در مورد چند اصل اساسی به توافق رسیده‌اند - عدم استفاده از نیروی قهری، حقوق بشر، همکاری بین‌المللی اقتصادی - تفسیری که از این اصول به عمل می‌آورند، همانطور که دخالت نظامی در عراق در سال ۲۰۰۳ نشان داد، متفاوت‌اند. دقیقاً به همین دلیل است که دولت‌ها همواره توافق می‌کنند که به کارگیری نیروی قهری را منوط به نظارت تشکیلاتی مرکزی نمایند که قادر به داوری در باره تفسیرهای متفاوتشان در مورد آنچه از نظر آنها یک هدف عادلانه به‌شمار می‌آید، باشد. و دقیقاً به همین دلیل است که گامی فراتر از این بر نمی‌دارند.

تا زمانی که یک تشکیلات سیاسی واحد، قادر به ارائه و اعمال مقررات قضائی‌ای متکی بر پایه عقیدتی منسجم، وجود نداشته باشد، حقوق بین‌الملل، چه در مرحله شکل‌گیری و چه در مرحله اجرا، وابسته به توازن قوای موجود در «شرایط منتج»(۱۵) باقی می‌ماند. هیچگونه اصلاحات تشکیلاتی نخواهد توانست جایگزین روند مشروعیت سیاسی‌ای شود که این منشور، هر چند که امروز مورد بی‌مهری قرار گرفته، قصد به ارزش گذاردن آن را داشته. حقوق بین‌الملل پیش از هر چیز به زبانی مشترک جان می‌دهد، زبانی که امیدواریم، به همراه یک مبارزه سیاسی ممتد، بتواند در جلوگیری از جنگ به ما یاری رساند.

سعیدسامان

پانویس‌ها

* Olivier Corten, پروفیسور در حقوق بین‌الملل، مرکز حقوق بین‌الملل و جامعه‌شناسی کاربردی در حقوق بین‌الملل (دانشگاه آزاد بروکسل).

۱) Société des Nations یا (SDN). به مقاله مارک فرو (Mark Ferro), «جامعه ملل مرده، زنده باد سازمان ملل»، لوموند دیپلماتیک، آوریل ۲۰۰۳، مراجعه شود.
۲) چند سالی است که، به دلیل تحولات عظیم سیاسی در جهان، واژه‌ها نیز دستخوش دگرگونی شده‌اند. شماری از نویسندگان غربی آنچه را در گفتمان قدیم «جهان سوم» می‌خواندند، با واژه «کشورهای جنوب» و یا صرفاً «جنوب» جایگزین کرده‌اند، شاید در تلاشی نه چندان توجیه‌پذیر در تقسیم جهان به «شمال» و «جنوب»! (مترجم)
۳) مقاله پل ماری دولاگورس(Paul-Marie de la Gorce), «ادراکی خطرناک : جنگ پیش‌گیرانه»، L’Empire contre l’Irak در Manière de voir, شماره ۶۷, ژانویه‌فوریه ۲۰۰۳.

۴) «بازگشت جنگ‌های بازدارنده». تهدید حقوق بین‌الملل، Labor, بروکسل، ۲۰۰۳.

۵) Multilatéralisme

۶) Doctrines

۷) Le droit d’ingérence humanitaire

۸) به طور مثال به اطلاعاتی «گروه ریو» (Groupe de Rio) در ۲۵ مارس ۱۹۹۹ (SPT-۹۹/۱۰-GRIO) به شورای امنیت (S/۱۹۹۹/۳۴۷-۱/۵۳/A) و اعلامیه ۵ آوریل ۱۹۹۹ از طرف «جنبش عدم تعهد» مراجعه شود. http://www.nam.gov.za/media/۹۹۰۴۰۹kos.htm

۹) Précédent, منظور از «پیشینه» در حقوق بین‌الملل عمومیت دادن به مجموعه‌ای کلی از مسائل با تکیه بر موردی خاص است. به طور مثال، مورد خاص کوسوو، و عمومیت دادن به دخالت نظامی برای «به ارزش گذاردن حقوق بشر» در مواردی مشابه. (مترجم)

۱۰) به طور مثال بیانات آقای یوشکافیشر، وزیر امور خارجه آلمان، در پنجاه‌وچهارمین مجمع عمومی سازمان ملل، در ۲۲ سپتامبر ۱۹۹۹.

http://www.nato.int/germany/reden/s۹۹۰۹۲۲c.html

۱۱) Arguments

۱۲) Théoriques

۱۳) به ان‌سیسیل رابرت (Anne – Cécile Robert), «دادرسی بین المللی در نوسان بین حق و سیاست»، لوموند دیپلماتیک، مه ۲۰۰۳، مراجعه کنید.

۱۴) Conception

۱۵) Conjoncture