

مجلة حقوقی، نشریة دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی
جمهوری اسلامی ایران
شماره بیست و چهارم، ۱۳۷۸، صص ۳۶۶ - ۳۱۷

ناتو، سازمان ملل و جنبه‌های حقوقی استفاده از زور*

برونو سیما
ترجمة دکتر محمدجعفر قنبري جهرمي

پیشگفتار مترجم

نگارنده این مقاله از صاحب‌نظران معروف حقوق بین‌الملل و حقوق جامعه اروپایی و استاد دانشگاه لودویگ مکسی میلی‌نیز در مونیخ (Iudwig-Maximilians-Universität) است، که بویژه دارای آثار زیادی در خصوص نقش و حقوق سازمان ملل متحد در روابط بین‌المللی می‌باشد. مقاله حاضر** در ماه‌های

*. مشخصات این مقاله به قرار زیر است:

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

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

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۱۷

فوريه - مارس ۱۹۹۹، هنگامي که سازمان ناتو بدون مجوز شوراي امنيت تهديد به استفاده از نيروي نظامي عليه جمهوري فدرال يوگسلاوي را چندين بار تکرار کرده بود، نگاشته شده است. مي دانيم که در ماههاي بعد، ناتو - همچنان بدون مجوز شوراي امنيت - به اقدامات نظامي عليه يوگسلاوي دست زد و نهايتاً آن را مجبور به تخليه کوزوو نمود.

مطابق منشور ملل متحد (بند ۴ ماده ۲) «تهديد به استفاده از زور يا استفاده از زور» ممنوع مي باشد. به نظر نگارنده مقاله، از آنجايي که تهديدات ناتو با مجوز صريح يا ضمني - قبلي يا بعدي - شوراي امنيت انجام نگرفته است، ناقض منشور ملل متحد بوده است. اين حکم به طريق اولي بر اقدامات نظامي آن در مرحله بعد نيز صدق مي کند. ولي با توجه به اوضاع و احوال خاص در قضيه کوزوو اعم از فاجعه انساني گسترده و افکار عمومي جهاني که خواستار مداخله نهادهاي بين المللي بود، نگارنده مقاله اعتقاد دارد که «فقط يك خط قرمز

ستاره مشخص شده اند جهت روشني و درك بهتر متن اصلي توسط مترجم اضافه شده اند.

باريك اقدام ناتو را از مشروعيت بين‌المللي متمايز مي‌نمايد، اما اگر اقدام مزبور بخشي از برنامه‌هاي استراتژيك ناتو در آينده گردد، سيستم جهاني امنيت جمعي را به مخاطره خواهد انداخت» و بنا بر اين نبايد به‌عنوان رويه مورد استفاده قرار گيرد. به عبارت ديگر همه کشورها و نهادهاي بين‌المللي، اعم از سازمان قدرتمند ناتو، بايد بپذيرند که همواره به سيستم جهاني امنيت جمعي سازمان ملل متحد اولويت دهند چنانچه مايلند که مناسبات بين‌المللي بر مبناي ضوابط و معيارهاي حقوقي - و نه قدرت سياسي يا نظامي که به‌طور دائمي در حال تغيير مي‌باشند - استوار باشد.

البته برخي از حقوقدانان برخلاف پروفيسور سيما صرف استثنائي دانستن مداخله ناتو در کوزوو و تأکيد بر خدشه‌دار نشدن سيستم امنيت جمعي منشور ملل متحد را کافي ندانسته‌اند بلکه بر لزوم تأسيس راهکاري مناسب براي مداخله بشردوستانه در وضعيتهاي مشابه کوزوو تأکيد ورزيده‌اند. براي نمونه پروفيسور کاسه در مقاله‌اي که در همان شماره «مجله اروپايي حقوق

بين الملل» منتشر شده است، ادعا نموده است که چنانچه شوراي امنيت از انجام وظيفه اش قاصر باشد، سازماني بين المللي يا گروهی از کشورهاي ذينفع بايد مجاز باشند که تحت شرايط معينی به مداخله بشردوستانه اقدام ورزند. وي مصاديق و شرايط مداخله را احصاء کرده است.

اميد است که متن پروفيسور کاسه نيز ترجمه شود و در شماره بعدي مجله به چاپ برسد.

خلاصه مقاله

مسئله تهدید به زور یا استفاده از زور توسط ناتو بدون مجوز شورای امنیت به جهت بحران کوزوو و مباحثه راجع به مفهوم استراتژیکی نوین کشورهای متحد در ناتو، اهمیت پیدا کرده است. تهدید ناتو به حمله هوایی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی در اکتبر ۱۹۹۸، علی‌رغم تلاش در اتکاء به دکترین اضطرار و مداخله بشردوستانه و علی‌رغم تلاش در پیروی از نکات اساسی قطعنامه‌های شورای امنیت، ناقض منشور ملل متحد بود. اما [در روابط بین‌المللی] «وضعیت‌های مشکل» دربرگیرنده تنگناهای هولناک وجود دارند که درخصوص آنها، ضروریات سیاسی و ملاحظات اخلاقی، راهکاری جز اقدام در خارج از چارچوب قانون باقی نمی‌گذارند. هرچه که این وضعیت‌ها اندک باشند، احتمال نقض قواعد حقوق بین‌الملل بالقوه کمتر خواهد بود. اثر بعدی احتمالی چنان نقضی قابل امحاء نمی‌باشد، اما با برشمردن عواملی که موردی بودن تصمیم [به نقض] را مشخص می‌کنند و اهمیت رویه‌ای آن را کاهش می‌دهند، می‌توان خطر

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۲۱

را به حداقل رساند. در قضیه کوزوو فقط خط قرمز باریکی اقدام ناتو را از مشروعیت بین‌المللی متمایز می‌نماید. اما اگر اقدام مزبور بخشی از برنامه‌های استراتژیک ناتو در آینده گردد، سیستم جهانی امنیت جمعی را به مخاطره خواهد انداخت. توسل به اقدامات غیرقانونی به‌عنوان آخرین حربه به دلایل متقاعدکننده‌ای همانند آنچه که در قضیه کوزوو عنوان شده‌اند، یک امر است و تغییر چنین استثنایی به یک سیاست کلی کاملاً امر دیگری. اگر معاهده واشنگتن [مؤسس ناتو] دارای یک اصل محکم حقوقی باشد که حتی پویاترین یا بدیع‌ترین تفسیر نتواند در آن خللی ایجاد کند، همانا اصل تبعیت ناتو از اصول منشور ملل متحد می‌باشد.

۱. تهدید یا استفاده از زور* در حقوق بین‌الملل

حقوق بین‌الملل معاصر بدون هرگونه تردیدی نقض جدي حقوق بشر را از

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

دل‌نگرانی‌های جامعه بین‌المللی قلمداد می‌کند. در نتیجه این دل‌نگرانی‌های بین‌المللی مجموعه قابل توجهی از قواعد و سازمانها، هم در سطح جهانی و هم در سطح منطقه‌ای، ایجاد گردیده‌اند. درخصوص نقض حقوق بشر به حدی که در کوزوو صورت پذیرفت، این تحولات در حقوق بین‌الملل به کشورها اجازه می‌دهد در مقام پاسخگویی به‌طور انفرادی یا دسته‌جمعی یا از طریق سازمانهای بین‌المللی، به اقدامات مسالمت‌آمیز گوناگونی توسل جویند. مطابق دکترین غالب در باب مسئولیت بین‌المللی دولتها (که توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل گسترش داده شده است)، تکلیف کشورها به احترام و حمایت از حقوق اساسی همه افراد بشر به همه کشورها مربوط می‌شود، به عبارت دیگر لازم‌الرعايه در مقابل همه کشورهاست [یعنی اثر جهانی دارد]. بنابراین در صورت بروز نقض اساسی تعهدات مزبور هر کشور دیگری قانوناً قادر است خود را از نظر حقوقی متضرر [مجنی‌علیه] قلمداد کند و به تبع آن حق دارد به اقدامات متقابل** (که

** Countermeasures.

سابقاً تحت عنوان اقدامات تلافی‌جویانه مطرح می‌شدند) علیه کشور مرتکب توسل جوید. مطابق حقوق بین‌الملل لازم‌الاجرا از سال ۱۹۴۵، به طوری‌که در اعلامیه سال ۱۹۷۰ مجمع عمومی^۱ در مورد «روابط دوستانه» مورد تأکید قرار گرفته است، اقدامات متقابل نباید دربرگیرنده تهدید یا استفاده از نیروی نظامی باشد. در مورد کوزوو، اقدامات صلح‌آمیز، مثلاً توسط اتحادیه اروپا، در سال گذشته با به تعلیق درآوردن حق فرود هواپیماهای مسافربری یوگسلاوی در قلمرو اتحادیه مزبور انجام گردید. صرف‌نظر از اینکه این اقدام مؤثر بود یا خیر، تعجب‌آور است که یکی از اعضای مهم اتحادیه اروپا [یعنی دولت آلمان] حداقل در ابتدای امر خود را قانوناً در موقعیتی نمی‌دانست که به این‌گونه اقدام مسالمت‌آمیز جهت اجبار جمهوری فدرال یوگسلاوی به رعایت حقوق بشر قوم آلبانی‌تبار کوزوو، توسل جوید. با این وجود، همین کشور در مشروعیت مشارکت در تهدید به نیروی نظامی توسط ناتو، که فقط چند هفته بعد مطرح گردید،

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

هیچ‌گونه تردیدی از خود نشان نداد.

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

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

برگردیم به بحث اجرایی احترام به حقوق بشر توسط شیوه‌های نظامی، قاعده اساسی که هرگونه بررسی باید بر مبنای آن آغاز گردد، همانا قاعده مندرج در بند ۴

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

3. Cf. *Herzegovina v. Yugoslavia* case 1996.

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

ماده ۲ منشور ملل متحد است که مطابق آن:

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

مطابق تفسیر تاریخی یا تفسیر مبتنی بر «هدف غایی»* بند ۴ ماده ۲ منشور، بدیهی است که ممنوعیت مندرج در بند مزبور ماهیتی جامع [و مانع] را داشته و دارد. بنابراین برخلاف برخی دیدگاه‌ها که در دوره جنگ سرد ابراز گردیده بود، عبارت «...» یا از هر روش دیگری که با مقاصد «قصد تجویز پذیرش هیچ استثنایی را ندارد، بلکه سعی دارد ممنوعیت را خدشه‌ناپذیر کند. در حقوق بین‌الملل معاصر، به نحوی که در کنوانسیون ۱۹۶۹ وین راجع به حقوق معاهدات (مواد ۵۳ و ۶۴) تدوین شده است، ممنوعیت مندرج در بند ۴

*. Teleological.

ماده ۲ منشور قاعده آمره به شمار می‌رود، به عبارت دیگر جامعه بین‌المللی دولتها به‌طورکلی تشخیص داده و پذیرفته است که قاعده‌ای است که تخلف از آن مجاز نمی‌باشد و فقط توسط یک قاعده بعدی حقوق بین‌الملل با همان ویژگی قاعده آمره قابل اصلاح می‌باشد. از این رو قواعد آمره جهانی همانند ممنوعیت مندرج در بند ۴ ماده ۲ را نمی‌توان از طریق پیمانی منطقه‌ای نقض نمود. به علاوه ممنوعیت تهدید یا استفاده از نیروی نظامی مندرج در منشور برای دولتها منفرداً و هم به‌عنوان اعضای سازمانهای بین‌المللی نظیر ناتو، و همچنین برای خود سازمانهای مزبور الزام‌آور می‌باشد.

در ادامه حائز اهمیت است که به ماده ۵۲ کنوانسیون وین اشاره‌ای نماییم. طبق ماده مزبور «معاهده‌ای که با تهدید یا استفاده از زور در نقض اصول حقوق بین‌الملل مندرج در منشور سازمان ملل انعقاد یافته است، باطل می‌باشد». در بین این اصول مقرر مندرج در بند ۴ ماده ۲ نمونه بارزی می‌باشد.

حقوق مبتنی‌بر منشور سازمان ملل دو

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۲۷

استثناء را نسبت به ممنوعیت مندرج در بند ۴ ماده ۲ [ممنوعیت مورد بحث] اعلام می‌دارد (مکانیزم مربوط به شرایط کشور دشمن مذکور در مواد ۵۳ و ۱۰۷ را باید کنار گذاشت زیرا که امروزه متفقاً آن را متروک قلمداد می‌کنند). استثناء اول که در ماده ۵۱ عنوان گردیده است، برای کشورهایی که مورد تجاوز قرار گرفته‌اند قابل استفاده می‌باشد. ماده مزبور چنین اعلام می‌دارد:

«در صورت حمله مسلحانه علیه يك عضو ملل متحد تا زمانی‌که شوراي امنیت اقدامات لازم را برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به عمل آورد، هیچ‌یک از مقررات این منشور به حق دفاع مشروع انفرادي یا دسته‌جمعي اعضاء لطمه‌اي وارد نخواهد کرد. اعضاء باید اقداماتی را که در اعمال این حق دفاع از خود به عمل می‌آورند فوراً به شوراي امنیت گزارش دهند. این اقدامات به هیچ‌وجه در اختیار و مسئولیتی که شوراي امنیت طبق این منشور دارد و به موجب آن برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی در هر موقع که ضروري

تشخیص دهد اقدام لازم به عمل خواهد آورد تأثیری نخواهد داشت».

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

بنابراین مطابق منشور ملل متحد دفاع مشروع انفرادی و جمعی از طریق توسل به نیروی نظامی فقط در صورت وقوع «حمله نظامی» مجاز می‌باشد. همانند بند ۴ ماده ۲، مقررات مندرج در ماده ۵۱ موضوع برخی تفاسیر بسیار نادرست قرار گرفته‌اند. بیشتر این تفاسیر در دوره جنگ سرد زمانی که شورای امنیت مکرراً در موقعیت فلج‌کننده‌ای قرار می‌گرفت، عنوان گردیده‌اند. در مقابل تلاش‌های مزبور برای تبدیل يك استثنای کاملاً تعریف شده به‌عنوان مکانیزمی آسان برای توسل به اقدامات گوناگون نظامی، يك بار دیگر

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

لازم به تأکید است که ماده ۵۱ هرگونه حق قبلی دفاع مشروع را که پیش از منشور در حقوق بین‌الملل عرفی وجود داشته است بدون هیچ‌گونه تردیدی به وضعیت وقوع «حمله نظامی» محدود ساخته است. بویژه هرگونه خودیاری تجاوزکارانه [تهاجمی] از طریق تهدید یا استفاده از نیروی نظامی خارج از چارچوب فصل هفتم منشور، به‌موجب قواعد آمره منشور غیرقانونی اعلام شده است.

درخصوص استثنای دوم نسبت به ممنوعیت منشور در توسل به نیروی نظامی، فصل هفتم جوهر اصلی امنیت دسته‌جمعی در سیستم جهانی را تشکیل می‌دهد. مطابق مقررات فصل مزبور شورای امنیت بعد از احراز وجود تهدید به صلح، نقض صلح یا وقوع عمل تجاوز می‌تواند چنانچه ضروری بداند با استفاده از نیروی نظامی کشورهای عضو، به اقدامات قاهرانه توسل جوید. در عملکرد واقعی سازمان ملل امروزه معمول این است که اقدامات قاهرانه از طریق مأموریت دادن و یا غالباً مجوز دادن به کشورهای که مایلند چه منفرداً و چه از طریق اتحادیه‌های

ویژه [مثل تجمع کشورهای مختلف در حمله به عراق در جنگ خلیج فارس] و چه از طریق سازمانهای منطقه‌ای یا سایر سازمانهای بین‌المللی نظیر ناتو، انجام می‌پذیرد. درحالی‌که اجرای فصل هفتم از طریق نوعی سیستم «نماینده‌گی»، که ذکر آن رفت، مشکلات بی‌شماری را ایجاد می‌کند، عموماً پذیرفته شده است مجوزی که شورای امنیت مطابق فصل هفتم صادر می‌کند، مبنای مناسبی را برای مشروعیت استفاده از نیروی نظامی مطابق قطعنامه‌های مربوطه شورای امنیت ایجاد می‌کند. در مقابل هرگونه تهدید یا استفاده از زور که به‌عنوان دفاع مشروع در برابر حمله نظامی قابل توجیه نباشد یا اینکه شورای امنیت تجویز نکرده باشد، باید به‌عنوان ناقض منشور ملل متحد قلمداد گردد.

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

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

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۳۱

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

«اما هیچ‌گونه عملیات اجرایی به موجب ترتیبات یا نمایندگی‌های منطقه‌ای بدون اجازه شورای امنیت صورت نخواهد گرفت [به استثنای مواد مربوط به شرایط]»
کشورهای دشمن» که امروزه متروک شده است».

این مقررہ نیز مورد تحریف‌های فراوانی بویژه در دوران جنگ سرد قرار گرفته است. نمونه خاص این تحریف‌ها، دیدگاهی است که مطابق آن قصور شورای امنیت در محکوم نمودن اقدامات نظامی نوعی مجوز ضمنی* [ناشی از سکوت] قلمداد می‌شود. با توجه به حق وتوی اعضای دائم شورای امنیت، دیدگاه مزبور در ظاهر

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

*. Implicit authorization.

مستدل است. از سوی دیگر، تفسیر مبتنی بر حسن‌نیت از بند ۱ ماده ۵۳ این احتمال را برای پذیرش مجوز ضمنی و همچنین مجوز ثانویه (یعنی بعد از وقوع عمل)** شورا به وجود می‌آورد.

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

با توجه به سیاق مقررات دیگر منشور که در بالا به آنها اشاره شد (مواد ۵۱ و ۵۳ فصل هفتم)، در میان تعهدات منشور که از این رو مقدم می‌باشند ممنوعیت توسل به زور که در بند ۴ ماده ۲ اعلام گردیده است، نمونه‌ای بارز می‌باشد. نظر به اینکه بند ۴ ماده ۲ بیانگر قاعده‌ای آمره است، هرگونه موافقتنامه، تصمیم و تعهد مغایر با آن معتبر نمی‌باشد. بنابراین ماده ۱۰۳ کل منشور و تعهدات

** ex-post-facto.

ناشي از آن، براي مثال تصميمات لازم الاجراي شوراي امنيت، در مقابل ساير تعهدات كشورهاي عضو - كه تعهدات ناشي از عضويت در ناتو در اين دسته قرار مي‌گيرند -^۷ را به‌عنوان «حقوق برتر» اولي قرار داده است.

به سؤال مشروعيت يا عدم مشروعيت به اصطلاح «مداخله بشردوستانه»، در پرتو آنچه كه مطرح گرديد بايد پاسخ داده شود. از اينرو چنانچه شوراي امنيت احراز كند نقض فاحش حقوق بشر در داخل كشوري تهديد به صلح به شمار مي‌رود و نتيجتاً به منظور توقف چنين نقضي درخواست اقدامات اجرايي نمايد يا مجوز انجام چنين اقداماتي را صادر كند، مداخله بشردوستانه از طريق نظامي مجاز مي‌باشد. در صورت فقدان چنين مجوزي، استفاده از نيروي نظامي جهت اجبار كشور مربوطه به رعايت حقوق بشر ناقض بند ۴ ماده ۲ منشور خواهد بود. به علاوه تا زماني‌كه بحران مربوط به نقض حقوق بشر از مرزهاي بين‌المللي فراتر نرفته است (همانند وضعيت كوزوو) و منجر به حمله

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

نظامی علیه سایر کشورها نشده باشد،
توسل به ماده ۵۱ منشور ممکن نمی‌باشد.
برای مثال خروج گسترده پناهندگان کیفیت
حمله نظامی را نخواهد داشت. در غیاب
هرگونه توجیه که در منشور تصریح شده
باشد و همان‌طور که دیوان بین‌المللی
دادگستری در رأی سال ۱۹۸۶ نیکاراگوئه
بیان کرده است: «توسل به زور نمی‌تواند
روش مناسبی برای نظارت و تضمین ...
احترام به [حقوق بشر] به شمار رود».^۸
در همان سال وزارت امور خارجه پادشاهی
متحده [انگلستان] معضلات مداخله
بشردوستانه یک‌جانبه یعنی «بدون مجوز»
را بدین نحو خلاصه نمود:

«اکثریت وسیعی از دیدگاه‌های حقوقی
معاصر وجود یک حق مداخله بشردوستانه
را به سه دلیل عمده نفی می‌کنند. اولاً،
منشور سازمان ملل و مجموعه قواعد
حقوق بین‌الملل مدرن به‌نظر نمی‌رسد
مشخصاً جایگاهی برای چنین حقی قائل
شده باشند. ثانیاً، رویه کشورها در دو
قرن گذشته و بویژه از سال ۱۹۴۵
حداکثر تعداد انگشت‌شماری از موارد

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

واقعی مداخله بشردوستانه را شاهد بوده است- بنابر برخی ارزیابی‌ها هیچ موردی وجود نداشته است- و نهایتاً از حیث احتیاطی گفته شده است که امکان سوءاستفاده از چنین حقی قویاً علیه تأسیس آن حکم می‌کند. بنابراین جوهر کلام در نپذیرفتن مداخله بشردوستانه به‌عنوان استثنایی بر اصل عدم مداخله این است که مضار آن از لحاظ احترام به حقوق بین‌الملل به شدت بر منافع مشکوک آن غلبه دارد»^۹.

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود البته این است که آیا وضعیت حقوقی که تشریح گردید در سال‌های اخیر، احتمالاً بعد از پایان کشمکش‌های بلوک شرق و غرب و تحت شرایط شوک دهنده کشتار دسته‌جمعی و جرائم علیه بشریت که در یوگسلاوی سابق صورت پذیرفت، تغییر کرده است؟ آیا نمی‌توان «مداخله بشردوستانه‌ای» را که اکنون در کوزوو با ذهنیت جلوگیری از تکرار وقوع حادثه در سربرنیسکا (Srebrenica) انجام می‌گیرد، مستحق عکس‌العمل

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

دلسوزانه‌تری همچنین از سوی حقوق‌دانان بین‌المللی دانست؟ آیا موارد اخیر و جاری «مداخله نظامی بشردوستانه» مصون از انگیزه‌های کمتر قابل ستایشی هستند که مشخصاً در اقدامات بشردوستانه پیشین موجود بودند؟ به چه میزان تصمیم‌گیری جمعی، یا دخالت ناتو یا «سازمان امنیت و همکاری اروپا»^{*} تضمین خواهد نمود که چنان انگیزه‌های ناشایست، محدود و یا حتی به‌کلی محو خواهند شد؟ و مهم‌تر از همه، چگونه انگیزه‌های ناب بشردوستانه در پشت مداخله نظامی می‌تواند بر موانع مستحکم حقوق بین‌المللی که به آن اشاره رفت، فائق آید؟ این موانع فقط با تغییر در سیستم حقوقی منشور ملل متحد قابل رفع می‌باشند که البته چنین تغییری به‌نظر ممکن نمی‌آید. بنابراین «مداخلات بشردوستانه» بدون حکم یا مجوز شورای امنیت که با توسل به تهدید یا استفاده از نیروی نظامی صورت می‌پذیرد، به‌طور اصولی ناقض حقوق بین‌الملل به‌شمار خواهد رفت. اما این بیان کلی نمی‌تواند مبین آخرین کلام در این خصوص باشد. بلکه در

*. Organization for Security and Cooperation in Europe.

هر مورد مداخله بشردوستانه لازم است که از میزان شدت عمل غیرقانونی در مقایسه با کلیه اوضاع و احوال آن مورد خاص و همچنین تلاشهای طرفین برای رعایت قواعد حقوقی، بررسی دقیقی انجام پذیرد. بررسی مزبور نه تنها بر قضاوت اخلاقی بلکه بر قضاوت حقوقی آن موارد تأثیر خواهد گذاشت.

۲. قضیه کوزوو: خط قرمز باریک

در قضیه کوزوو خشونت در سطح وسیع در اواخر سال ۱۹۹۷ و اوایل سال ۱۹۹۸ شدت گرفت. در آن مقطع جامعه بین‌المللی جهت حضور جدی و سریع، حداقل در مقایسه با موارد ناگوار قبلی، گامهایی را برداشت. در مارس ۱۹۹۸، شورای امنیت در مقام اجرای فصل هفتم بدون تصریح به اینکه بحران کوزوو را تهدید به صلح قلمداد می‌کند، قطعنامه ۱۱۶۰ (۱۹۹۸) را صادر نمود. در قطعنامه مزبور از جمهوری فدرال یوگسلاوی و آلبانی تبارهای کوزوویی خواسته شده بود به منظور [دستیابی] به یک راه‌حل سیاسی با هم همکاری کنند. در همان قطعنامه،

همان طوري که قبلاً اشاره شد، شورا تحريم اجباري نظامي را عليه هر دو طرف اختلاف تحميل مي‌کرد.^{۱۰} قطعنامه مزبور تأکيد مي‌نمود که «شکست در پيشرفت سازنده در جهت حل مسالمت‌آمیز بحران کوزوو موجب خواهد شد که شوراي امنيت اقدامات ديگري را مورد بررسي قرار دهد».^{۱۱}

در روزهاي بعد، وضعيت به سرعت وخيم شد: درگيريها شدت گرفت و نيروهاي امنيتي صرب و ارتش فدرال يوگسلاوي به نحوي غيرتبعيض‌آمیز و افراطي از زور استفاده نمودند و در نتيجه موجب کشتار تعداد بي‌شماري از غيرنظاميان شدند و صدها هزار نفر از افراد بي‌گناه مجبور به ترك خانه‌هاي خود شدند. تعداد عظيمي پناهنده به کشورهای مجاور و کشورهای دورتر گسيل شدند. در آوريل ۱۹۹۸ کشورهای «گروه تماس براي يوگسلاوي سابق»^{*} بجز جمهوري فدراتيو روسيه تصميم گرفتند که تحريم‌هاي جدي را عليه جمهوري فدرال يوگسلاوي اعمال نمايند. در ژوئن همان سال، دبیرکل سازمان ملل به

10. SC Res. 1160 of 31 March 1998.

11. Ibid, para. 19.

*. Contact Group for the Former Yugoslavia.

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

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

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

صلح و ثبات در منطقه را مورد بررسی قرار خواهد داد».

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

*. Spring board resolution.

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

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

جمهوری فدرال یوگسلاوی تاکنون با خواسته‌های مبرم جامعه بین‌المللی، علی‌رغم قطعنامه ۱۱۶۰ مورخ ۳۰ مارس ۱۹۹۸ و قطعنامه بعدی ۱۱۹۹ مورخ ۲۲ سپتامبر ۱۹۹۸ که هر دو طبق فصل هفتم منشور صادر گردیده‌اند، وقعی ننهاده است.

گزارش دقیق دبیرکل سازمان ملل مطابق

قطعنامه‌های مزبور از جمله به خطر وقوع نوعی فاجعه انسانی در کوزوو تأکید دارد.

از آنجایی که جمهوری فدرال یوگسلاوی هیچ‌گونه اقدام عملی برای حل مسالمت‌آمیز بحران انجام نداده است، فاجعه مزبور همچنان ادامه دارد.

این یک حقیقت است که صدور قطعنامه دیگر توسط شورای امنیت که حاوی اقدام اجرایی مشخصی درباره کوزوو باشد، در آینده نزدیک غیرقابل انتظار است.

وخیم شدن اوضاع در کوزوو و دامنه آن همان‌طوریکه صریحاً در قطعنامه شماره ۱۱۹۹ شورای امنیت مورد اشاره قرار گرفته است، تهدیدی جدی به صلح و امنیت در منطقه به شمار می‌رود.

بر اساس این مباحث اعتقاد دارم که نظر کشورهای هم‌پیمان ناتو در اوضاع و احوال خاص مرتبط با بحران فعلی در کوزوو به‌نحوی که در قطعنامه ۱۱۹۹ شورای امنیت تشریح شده است، بر این بود که مبانی مشروعی برای کشورهای هم‌پیمان جهت تهدید به استفاده از زور

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۴۳

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

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

*. Verification mission.

«در صورت بروز وضعیت اضطراری در کوزوو که از دیدگاه مدیر هیأت حقیقتیاب [سازمان امنیت و همکاری اروپا] ایمنی اعضاء هیأت مزبور را تهدید می‌کرد، جمهوری فدرال یوگسلاوی تعهد می‌کرد که ضمن اعطای مجوز، درخصوص تخلیه اعضای هیأت حقیقتیاب [توسط نیروی ضربتی ناتو] همکاری نماید».^{۱۴}

آقای هولبروک (نماینده ویژه آمریکا) در واقع به توافق دیگری با جمهوری فدرال یوگسلاوی رسید که مطابق آن مذاکره برای چارچوب حل و فصل سیاسی تا تاریخ ۲ نوامبر ۱۹۹۸ تکمیل می‌گردید. در ۲۴ اکتبر ۱۹۹۸، شورای امنیت سازمان ملل مجدداً به صحنه بازگشت و به‌عنوان عکس‌العمل نسبت به انعقاد موافقتنامه‌هایی که هولبروک مبتکر آنها بود، قطعنامه ۱۲۰۳ (۱۹۹۸) را صادر نمود. در مقام اجرای فصل هفتم شورا به‌طور رسمی موافقتنامه ۱۵ و ۱۶ اکتبر در مورد تأیید تبعیت جمهوری فدرال

14. 38 ILM (1999) 24.

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

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

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

«ما باید تلاش کنیم همکاری قابل توجه

بين سازمان ملل و نيروهاي چندمليتي در بوسنيا را مينا قرار دهيم و تلفيق استفاده از زور و ديپلماسي كه كليد بقاء صلح در بالكان يا هرجاي ديگر مي‌باشد، را هرچه بيشتر بهبود ببخشيم. موفقيت مأموريت عملياتي به رهبري ناتو تحت دستورالعمل سازمان ملل مطمئناً الكويي است براي تلاشهاي آينده ... اجازه مي‌خواهم سخنراني خود را با تبريك پنجاهمين سالگرد تأسيس پيمان ناتو به پايان ببرم و موفقيت كامل مذاكرات شما را براي طرح يك مفهوم جديد استراتژيك براي قرن آينده آرزو نمايم. براي سازمان ملل متحد اهميت اساسي دارد كه شما چگونه نقش خود را تعريف مي‌كنيد و در كجا و چگونه تصميم به اعمال آن مي‌گيريد، با توجه به اينكه سنت ديرينه‌اي در همكاري و هماهنگي بين ناتو و سازمان ملل در مسائل جنگ و صلح وجود داشته است، بي‌صبرانه منتظر شنيدن نظرات شما در اين خصوص مي‌باشم».^{۱۰}

15. Document of file with the author.

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۴۷

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

در همان روز دبیرکل ناتو آقای سولانا (Solana) از جانب شورای آتلانتیک شمالی بیانییه‌ای برای مطبوعات قرائت نمود که در آن تأکید شده بود ناتو کاملاً ابتکار جدید گروه تماس را مورد حمایت قرار می‌داد و آماده بود که قابلیت‌های نظامی خود را چنانچه لازم شود مورد استفاده قرار دهد. وی سپس اضافه نمود که «شما [مطبوعات] از دیدار دبیرکل سازمان ملل متحد در صبح امروز ملاحظه نمودید که سازمان ملل خود را با اهداف و عزم ما شریک می‌داند».^{۱۷} در عصر روز ۲۹ ژانویه ۱۹۹۹ در پی تصمیمات گروه تماس که چند ساعت قبل به قصد دستیابی به حل و فصل سیاسی اختلاف بین طرفین در منازعه کوزوو و ایجاد چارچوب و جدول زمان‌بندی

16. Document of file with the author.

17. NATO Press Release (99) 11.

متناسب آن، گرفته شده بود، رئیس شوراي امنیت بيانيه‌اي صادر نمود که مطابق آن شوراي امنیت ضمن استقبال از تصميم گروه تماس آن را مورد حمايت قرار مي‌داد و از طرفين اختلاف مي‌خواست که مسئوليتهاي خود را بپذيرند و به‌طور کامل از اين تصميمات گروه تماس و قطعنامه‌هاي مربوطه شوراي امنیت، تبعيت نمايند. به علاوه شوراي امنیت حمايت کامل خود را از تلاشهاي بين‌المللي اعم از تلاشهائي گروه تماس و گروه مأموران حقيقتياب سازمان امنیت و همکاري اروپا (OSCE) به منظور کاهش تنش در کوزوو و مهيا نمودن زمينه حل و فصل سياسي مجدداً بازگو کرد.^{۱۸}

روز بعد، شوراي آتلانتیک شمالي تهديد به حملات هوايي - «چنانچه شروط جامعه بين‌المللي و کليه قطعنامه‌هاي شوراي امنیت توسط جمهوري فدرال يوگسلاوي رعايت نمي‌گردد» - را تکرار نمود. در اين خصوص شوراي مزبور از بيانيه رئيس شوراي امنیت، که بدان اشاره شد، استقبال مي‌کرد.^{۱۹} در اوایل فوريه ۱۹۹۹ نماينده

18. S/PRST/1999/5.

19. NATO Press Release (99)12.

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

در مارس ۱۹۹۹، جامعه بین المللی انتظار دارد که طرفهای درگیر در کوزوو به میز مذاکره بازگردند و در مورد تفسیر و چگونگی اجرای «موافقتنامه رامبویله» (Rambouillet Agreement) به توافق برسند. در آن اوضاع و احوال، قرار بود که مطابق موافقتنامه مزبور از شورای

20. Document on file with the author.

امنیت خواسته شود که حکم مأموریت گروه حافظ صلح چندملیتی (KFOR) به رهبری ناتو – که دربرگیرنده نیروهای نظامی کشورهای عضو ناتو و غیرعضو ناتو بود – را به منظور تضمین اجرای موافقتنامه رامبویه از طریق به‌کارگیری نیروهای نظامی در صورت ضرورت، صادر کند. در عین حال، با توجه به این حقیقت که توافق در آینده مشتمل بر لزوم رضایت جمهوری فدرال یوگسلاوی برای استقرار نیروهای چندملیتی حافظ صلح در سرزمین آن کشور می‌بود، به نظر می‌رسد که ناتو و اعضای آن حکم و مجوز شورای امنیت را از نظر سیاسی ایده آل قلمداد می‌کردند ولی آن را ضروری نمی‌دانستند چنانچه اعمال حق وتو یک عضو دائمی مانعی در سر راه ایجاد می‌کرد. این حداقل دیدگاهی است که دولت آلمان در بحث‌های پارلمان در اواخر فوریه ۱۹۹۹ پذیرفته بود و در نهایت هم به تصویب مجلس بوندستاگ (Bundestag) – درخصوص مشارکت آلمان در اقدامات نظامی مربوط به اجرای «موافقتنامه رامبویه» و همچنین عملیات ناتو در چارچوب «نیروهای ضربت»^{۲۱} – منجر

21. Cf. Deutscher Bundestag, 14 Wahlperiode, Docs. 14/397 and 14/414; see further the report

گردید. قبلاً دیدگاه مشابهی در مورد تأثیر موافقتنامه‌های هولبروک بر مشروعیت حضور گروه حقیقتیاب سازمان امنیت و همکاری اروپا در کوزوو و تخلیه نهایی اعضای این گروه توسط «گروه ضربت» ناتو، اعلام شده بود.^{۲۲}

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

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

اولاً، برخلاف موضع‌گیری مطروحه در

of the members of the Auswärtiger Ausschuss B (foreign relations committee) of the Bundestag annexed to the second document, at 5.

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

درخواست مورخ ۱ فوریه ۱۹۹۹ جمهوری
فدرال یوگسلاوی جهت تشکیل جلسه اضطراری
شورای امنیت، ناتو، به نحوی که در فصل
هشتم موافقتنامه منشور ملل متحد بیان
گردیده است، یک سازمان منطقه‌ای
نمی‌باشد. از جانب ناتو، این موضوع
سالها پیش صریحاً در نامه‌ای که توسط
دبیرکل سابق ناتو آقای ویلی‌کلیز (Willy
Claes) به دبیرکل سازمان ملل ارسال
گردید، روشن شده است. نتیجتاً شرایط
مندرج در بند ۱ ماده ۵۳ منشور* درخصوص
مجوز صریح یا ضمنی، قبلی یا بعدی، برای
« اقدامات اجرایی مطابق ترتیبات
منطقه‌ای» یا توسط نمایندگی منطقه‌ای
به‌طور رسمی درباره ناتو قابل اعمال
نمی‌باشند. کشورهای عضو ناتو تشکیل‌دهنده
یک سازمان بین‌المللی براساس ماده ۵۱
منشور ملل متحد می‌باشند. تنها « اقدام
اجرایی» در ماده مزبور همانا « دفاع
مشروع» می‌باشد. چنانچه ناتو اکنون
قلمرو فعالیت‌هایش را فراتر از
مأموریت‌های مذکور در ماده ۵

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

[اساسنامه اش] قرار دهد،^{۲۳} از حوزه آزادی عمل نسبی ماده ۵۱ خارج گردیده و به طور کامل در محدودیتهای قانونی «حقوق برتر منشور» ملل متحد قرار می‌گیرد (رجوع شود به ماده ۱۰۳ منشور). هدف از این محدودیتهای جلوگیری و ممنوعیت از هرگونه اقدامات اجرایی تجاوزکارانه یا زورمداران به وسیله شیوه‌های نظامی می‌باشد. بنابراین ما باز می‌گردیم به قاعده اساسی «ممنوعیت تهدید و به‌کارگیری نیروی نظامی بجز برای دفاع مشروع یا چنانچه لازم گردد به‌طور موردی با مجوز شورای امنیت». در قضیه مورد بحث شرط لازم چنین مجوزی از فصل هفتم (و نه فصل هشتم) ناشی می‌گردد. در عین حال در خصوص شیوه صدور مجوز توسط شورای امنیت، ترتیبات مندرج در بند یک ماده ۵۳ یقیناً از طریق قیاس قابل اعمال می‌باشند. حتی می‌توان ادعا نمود محدودیتهای حقوقی قابل اجرا پیش‌بینی شده در منشور در رابطه با عملکرد متقابل بین سازمان ملل و سازمانهای منطقه‌ای - در خصوص سازمانی مانند ناتو

23. See text supra at note 14.

که امروزه وارد مقوله «اقدامات اجرایی» علیه کشورهای ثالث گردیده است، از اهمیت بیشتری برخوردار می‌باشند. کلام واقع اینکه شورای امنیت می‌تواند به ناتو مجوز دهد که جمهوری فدرال یوگسلاوی را تهدید به استفاده از زور کند یا علیه آن نیروی نظامی به کار برد. مجوز مزبور نه تنها می‌تواند صریح و قبل از هرگونه اقدام باشد بلکه ممکن است به طور ضمنی و ثانویه نیز داده شود، ولی سکوت کفایت نمی‌کند.

به طوری که در بالا توضیح داده شد از آنجایی که مجوز صریح تهدید یا به کارگیری زور علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی هرگز به واقعیت نپیوست، سؤال بعدی این خواهد بود که آیا سلسله عکس‌العمل‌های شورای امنیت نسبت به فعالیت ناتو و نتایج آنها که قبلاً تشریح گردید می‌تواند به عنوان مجوز ضمنی که به طور ثانویه اعطا گردیده است، به شمار رود؟ در راستای ارائه پاسخی مثبت، می‌توان به درجه قابل ملاحظه‌ای از «رضایت» که شورای امنیت در قطعنامه ۱۲۰۳ (۱۹۹۸) ابراز نموده و همچنین به بیانیه

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۵۵

مورخ ۲۹ ژانویه ۱۹۹۹ رئیس شورا در خصوص موافقتنامه‌های هولبروک اشاره نمود. همچنین می‌توان به موفقیت‌های بعدی گروه تماس نیز اشاره نمود که تصادفاً با تهدید ناتو به حملات قریب‌الوقوع هوایی مرتبط گردیده بود. این علانم در مورد موافقت سیاسی شورای امنیت، در هر مقطعی می‌توانست با مخالفت یکی از اعضای دائم شورا منتفی شود. ولی جمهوری فدراتیو روسیه ترجیح داد سکوت را پیشه کند. از سوی دیگر در پاییز ۱۹۹۸ روسیه صریحاً اعلام نموده بود که حاضر نیست با گام نهایی گسیل نیروی نظامی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی نسبت به پیگیری قطعنامه‌های ۱۱۶۰ و ۱۱۹۹ موافقت نماید. به نظر نمی‌رسد که این موضع روسیه بعد از آن تاریخ تغییر کرده باشد. با توجه به این حقیقت، این نظریه که برخورد مثبت شورای امنیت با نتایج به دست آمده از تهدید ناتو در توسل به زور می‌تواند به نحوی تلقی گردد که بیانگر مجوزی باشد که به صورت ضمنی یا ثانویه اعطا گردیده است، متقاعدکننده نیست. اما آیا این بدین معنا نخواهد بود که بگوییم شورای

امنیت از تحولاتی که مبین نقض منشور ملل متحد می‌باشند، استقبال نموده و مهر تأیید بر آنها گذاشته است؟ مسئله عدم مشروعیت یا مشروعیت تحولات مذکور باید الزاماً مستقل از هرگونه قضاوت نهایی حقوقی مورد توجه قرار گیرد. حقیقت این است که شورای امنیت، به‌عنوان ارگان سیاسی که اختیار حفظ و اعاده صلح و امنیت و نه اجرای حقوق بین‌الملل به آن اعطا شده است، در موارد زیادی مجبور خواهد بود که حقایق یا وضعیت‌هایی که مبتنی بر عوامل غیرقانونی هستند را پذیرا گردد و یا اینکه بر مبنای آنها اقدام نماید.

با توجه به ملاحظات قبل می‌توان نتیجه گرفت که تهدید ناتو به حمله هوایی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی از آنجایی که به‌وسیله شورای امنیت به‌طور صریح یا ضمنی تجویز نگردیده است، با منشور ملل متحد سازگاری ندارد. در این خصوص اینکه تهدید مزبور هنوز تا هنگام نگارش این مقاله به اجرا در نیامده است، تأثیر چندانی بر این نتیجه‌گیری ندارد، زیرا که بند ۴ ماده ۲ منشور به

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۵۷

همان نحو که استفاده واقعی نیروی نظامی را ممنوع کرده است تهدید به استفاده از چنین نیرویی را نیز ممنوع کرده است. اجازه بدهید که ارتباط متقابل بین سازمان ملل متحد و ناتو را از سوی دیگر یعنی از دیدگاه ناتو مورد مطالعه قرار دهیم. چشم انداز مزبور ممکن است به نحوی معایب حقوقی مزبور را کاهش دهد. در حقیقت چیزی که فوراً به ذهن متبادر می‌شود تلاش زیاد ناتو و کشورهای عضو آن در جهت تبعیت از «منطقی» است که شورای امنیت در مورد بحران کوزوو عنوان کرده بود. در سخنرانی معاون وزارت خارجه امریکا استروب تالبوت (Strobe Talbot) که در تاریخ ۴ فوریه ۱۹۹۹ در بن ایراد نمود، وی به «درجه‌ای از تشریک مساعی با توان امیدوارکننده و بی‌سابقه‌ای» اشاره داشت، بدین معنا که سازمان ملل متحد و ناتو، از میان سایر سازمانها، «توان انرژی خود را — به منظور پاسخگویی به هدف مشترک اضطراری — جمع‌آوری کرده بودند». درخصوص مشارکت ویژه سازمان ملل متحد، نگرش وی این بود که «سازمان ملل متحد اقتدار سیاسی و

اخلاقي خود را در گرو تلاش در کوزوو قرار داده است».^{۲۴} سکوت [آقاي تالبوت] درخصوص عدم اشاره به اقتدار حقوقي سازمان ملل متحد قابل تأمل است.

صرفنظر از فقدان مجوز رسمي که در بالا بحث آن رفت، مطالعه قطعنامه‌هاي شوراي امنيت و بيانيه‌هاي مربوطه ناتو (و اعضاي آن) ممکن است هر ناظري را متقاعد کند که هر دو طرف با هماهنگي اقدام مي‌کردند. قابل توجه‌ترين نمونه براي اين ادعا شيوه‌اي است که در قطعنامه ۱۲۰۳ (۱۹۹۸) شوراي امنيت موافقتنامه‌هاي بين ناتو، سازمان امنيت و همکاري اروپا (OSCE) و جمهوري فدرال يوگسلاوي - که به دليل تهديدات بدون مجوز ناتو حاصل گرديد يا حداقل اين تهديدات به انعقاد آنها کمک نمود - استقبال نموده است يا بر آنها مهر تأييد زده است.

چنانچه علل اعلاميه ناتو مبني بر توسل به نيروي نظامي را درصورتی‌که جمهوري فدرال يوگسلاوي از نقض فاحش حقوق بشر خودداري نکند، مورد تحليل قرار

24. Manuscript of file with the author, at p. 9.

دهیم (مهمتر از همه رجوع شود به نامه مورخ ۹ اکتبر ۱۹۹۸ دبیرکل ناتو آقای سولانا)،^{۲۵} شاهد دو توجیه خواهیم بود: اولاً ناتو عناصر دکترین مداخله بشردوستانه را بدون ذکر این دکترین مورد استفاده قرار می‌دهد. و اما توجیه دوم که بیشتر از همه به آن تصریح شده است، مبنای قرار دادن و ارجاع به منشور ملل متحد، شورای امنیت و همچنین سایر اقدامات سازمان ملل متحد درخصوص کوزوو، در هر جا و به هر نحو که ممکن باشد. از همه مهمتر، ناتو توجه ویژه‌ای به قطعنامه‌های ۱۱۶۰ و ۱۱۹۹ شورای امنیت – و این واقعیت که جمهوری فدرال یوگسلاوی از تکالیف ناشی از منشور تبعیت نکرده است – مبذول می‌دارد. به‌علاوه نامه فوق‌الذکر [دبیرکل ناتو] هیچ تردیدی باقی نمی‌گذارد که این سازمان ملل متحد می‌باشد که جامعه بین‌المللی و نگرانی‌اش نسبت به بحران کوزوو را نمایندگی می‌کند و همچنین منافع جامعه مزبور را معین می‌کند. بنابراین ناتو تلاش می‌کند که جامعه جهانی را متقاعد نماید که در

25. Reproduced verbatim supra text at note 13.

پایین‌ترین سطح ممکن خود به تنهایی اقدام می‌کند و در همان حال در حقیقت امر سیاست‌های جامعه بین‌المللی یا سازمان ملل متحد را اعمال می‌کند. به‌علاوه تلاش دارد تا خلأهایی را که در منشور وجود دارد به‌نحوی که در ماهیت با اهداف سازمان ملل متحد سازگاری دارد، پر کند. همان‌طوری که قبلاً ذکر گردید سپس در این مقطع قطعنامه ۱۲۰۳ شورای امنیت مورخ ۲۹ ژانویه ۱۹۹۹ از موفقیت‌های گروه تماس که بعد از تهدید مجدد ناتو متعاقب کشتار جمعی در منطقه راکاک (Rocak) حاصل گردید، استقبال نموده و مورد حمایت قرار می‌دهد. و به بیان معاون وزیر امور خارجه آمریکا آقای تالبوت با چنین بیانیه‌ای شورای امنیت «اقتدار سیاسی و اخلاقی خود را در گروه تلاش در کوزوو قرار می‌داد».

با در نظر گرفتن این تبادلات یا «تشریک مساعی» میان سازمان ملل و ناتو می‌توان این نظر وزیر امور خارجه سابق آلمان آقای کینکل (Kinkel) را پذیرفت که مطابق آن ناتو — در وضعیت اضطراری انسانی که جامعه بین‌المللی خود را در

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۶۱

کوزوو با آن مواجه می‌دید - بر مبنای « منطق و مفاد » قطعنامه‌هایی که شورای امنیت موفق به تصویب آنها شده بود، اقدام نموده است. تهدید ناتو به توسل به زور ادامه دهنده و مؤید نکات اساسی در قطعنامه‌های ۱۱۶۰ و ۱۱۹۹ شورای امنیت بود و می‌توان احتیاطاً به‌عنوان مباح (قابل توجیه) - اگر نه قانونی - در راستای این تصمیمات سازمان ملل تلقی نمود.

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

در مذاکرات پارلمان جمهوری فدرال آلمان (بوندستاگ) در اواسط اکتبر ۱۹۹۸ راجع به مشارکت دولت آلمان در حمله هوایی ناتو، عیب مزبور نقش مهمی را ایفاء نمود. در طی این مذاکرات، لزوم احترام به منشور ملل متحد به‌طور قابل ملاحظه‌ای نمایان بود. این احترام بویژه در رابطه با بحث مهم فقدان مجوز شورای

امنیت آشکار بود. دولت فدرال آلمان در عین حالی که این عیب حقوقی را مورد توجه قرار می‌داد، اظهار می‌داشت که وضعیت در کوزوو به نحوی اضطراری بود که در یک وضعیت ضروری انسانی که امکان انتخاب هرگونه راه حل دیگری موجود نبود، تهدید ناتو - را حتی بدون مجوز سازمان ملل متحد - توجیه می‌نمود. در این خصوص، برخلاف موضع دبیرکل ناتو، دولت آلمان بی‌پرده از تهدید ناتو به عنوان نمونه‌ای از مداخلات بشردوستانه یاد می‌کرد. مجلس آلمان (بوندستاگ) نهایتاً مشارکت آلمان را در عملیات ناتو به تصویب رساند. اما همه نمایندگان، بویژه نماینده دولت فدرال، در خصوص مشارکت آلمان تأکید نمودند که موافقت آلمان با موضع حقوقی متخذه توسط کشورهای عضو ناتو در کوزوو نباید به عنوان چراغ سبزی جهت مداخلات مشابه ناتو به طور کلی تلقی گردد، در اینجا سخن وزیر امور خارجه آلمان آقای کینکل (Kinkel) را در مجلس بوندستاگ می‌توان نقل کرد:

«تصمیم ناتو [به حملات هوایی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی] نباید رویه

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۶۳

شود. تا آنجایی که به صلاحیت انحصاری شورای امنیت به استفاده از زور مربوط است، ما باید از ورود به سرایشی لغزنده پرهیز نماییم».^{۲۶}

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

در اینجا دو نکته کلی دیگر را به‌طور خلاصه مورد بررسی قرار می‌دهیم. ابتدا اینکه اعطای ویژگی مداخله بشردوستانه به تهدید ناتو در توسل به

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

زور علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی با نمونه استاندارد این مفهوم بحث‌انگیز سازگاری ندارد. در میان انواع خودیاری و ضمانت اجرای حقوقی بین‌المللی این تهدیدات نوعی عمل تلافی‌جویانه یا اقدامات متقابل قلمداد می‌شوند که هدف آنها وادار کردن جمهوری فدرال یوگسلاوی به تبعیت یا پیروی از تعهداتی است که در درجه اول ناشی از قواعد عمومی حقوق بین‌الملل و قطعنامه‌های مربوطه شورای امنیت می‌باشند، و در درجه دوم منبعت از موافقتنامه‌های هولبروک منعقد شده در اکتبر ۱۹۹۸ هستند. در عین حال ویژگی مزبور در نتیجه‌ای که از تحلیل حقوقی حاصل می‌شود تغییری ایجاد نمی‌کند. همانطوری‌که در ابتدا ذکر شد اقدامات متقابل (تلافی‌جویانه) که دربرگیرنده تهدید و یا به‌کارگیری نیروی نظامی است مطابق حقوق بین‌الملل ممنوع شده‌اند، صرفنظر از هرگونه قصد انسان‌دوستانه خیرخواهانه که در پشت آنها قرار داشته باشد بجز اینکه اقدامات مزبور توسط شورای امنیت مطابق فصول هفتم و هشتم منشور تجویز شده باشند.

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

این نظرات متقاعدکننده می‌باشند اما فقط در صورتی‌که نیروی چندملیتی برای کوزوو در نقش سنتی حافظ صلح عمل می‌کرد: یعنی مأموریت آنها دربرگیرنده به‌کارگیری نیروی نظامی نبود. با این وجود چنانچه نیروی چندملیتی (KFOR) نهایتاً به عملیات حفظ صلح به‌نحو گسترده مشغول می‌گردید (برای مثال توجه شود به مسئله خلع سلاح ارتش آزادیبخش کوزوو (KLA) مبنای حقوقی برای حضور و فعالیت KFOR با توجه به شکل رضایت جمهوری

فدرال یوگسلاوی، تا حدودی شکننده به نظر می‌رسید و به‌طور اساسی با رویه‌های قبلی مغایرت داشت. به‌علاوه نمی‌توان انتظار داشت که در موافقتنامه رامبویه، جمهوری فدرال یوگسلاوی به‌طور صریح با به‌کارگیری نیروی نظامی توسط نیروهای چندملیتی علیه ارتش و پلیس یوگسلاوی رضایت دهد (در این خصوص می‌توان به فرمولی که متضمن تحفظ‌های جدی مربوط به اقدام احتمالی توسط نیروی واکنش سریع ناتو در کوزوو در موافقتنامه ۱۶ اکتبر ۱۹۹۱ هولبروک گنجانده شده بود، مراجعه نمود).^{۲۷} با توجه به فضای انفجاری که در آن نیروی چندملیتی KFOR می‌خواهد انجام وظیفه کند، حکم شورای امنیت مبتنی بر فصل هفتم منشور به همراه رضایت دولت ذی‌ربط [در اینجا دولت یوگسلاوی] حداقل بسیار ایده‌آل به نظر می‌آید.

در پایان بخشیدن به این بخش، می‌توان گفت که چه تهدید ناتو در بحران کوزوو را اقدامی خارج از فصل هفتم منشور بدانیم، یا مداخله‌ای بشردوستانه

27. See text supra at note 14.

قلمداد کنیم و چه به‌عنوان تهدیدی متقابل دسته‌جمعی دربرگیرنده نیروی نظامی در نظر بگیریم، هرگونه تلاشی در توجیه حقوقی اقدامات مزبور در نهایت رضایت‌بخش نخواهد بود. بنابراین می‌توان اظهار نمود که نظر صحیح آن نظریه‌ای است که در بحث‌های پارلمانی آلمان شدیداً مورد تأکید و تأیید قرار گرفت که همان استثنای دانستن بحران کوزوو می‌باشد که درخصوص آن ناتو تصمیم گرفت - حتی بدون مجوز شورای امنیت اما به دلیل ضرورت انسان‌دوستانه گریزناپذیری - وارد عمل شود. اما از این مورد استثنای نباید هیچ‌گونه نتیجه کلی گرفته شود. آنچه که در اینجا مطرح است بحث‌های حقوقی موشکافانه در جهت مخالف ضروریات انسان‌دوستانه نمی‌باشد، بلکه نکته اساسی این است که ما نباید قوانین را فقط در جهت پیروی از احساسات انسان‌دوستانه تغییر دهیم. انجام امر صحیحی در موردی خاص نباید موجب گردد که ما قوانین و معیارها را تغییر دهیم. مسائل حقوقی مطروح در بحران کوزوو بویژه دلیل محکمی هستند بر اینکه معضلات دشوار و سخت

ایجاد قوانین معیوب را موجب می‌شوند.

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

در زمان نگارش این مقاله ناتو در حال تدوین «مفهوم استراتژیک» جدیدی به منظور تعریف نقش خود در قرن ۲۱ می‌باشد. مفهوم مزبور قرار است در مراسم پنجاهمین سالگرد تأسیس ناتو در اواخر آوریل ۱۹۹۹ و اشنگتن به تصویب برسد. در حال حاضر روند مذاکراتی در حال انجام می‌باشد. بیشتر اسناد مرتبط با مسائل مطروح در مقاله حاضر محرمانه می‌باشند. با این وجود روند کلی که بویژه دولت ایالات متحده مایل است سازمان ناتو در آینده طی نماید، کاملاً روشن می‌باشد. برای مثال در سخنرانی که قبلاً ذکر آن رفت، معاون وزیر امورخارجہ امریکا استروب تالبوت، از جمله مطالب ذیل را درباره آنچه وی توسعه ناتو می‌دانست اظهار نمود:

«در پروژه [تغییر ماهیت ناتو] ما باید جاه طلب باشیم. ناتو به منظور

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۶۹

مقابله با اتحاد شوروي و پيمان ورشو
طراحي و تاسيس شده بود. آن کشور و آن
پيمان هر دو از میان رفته اند و
تهديدي که آنها ايجاد نموده بودند،
نيز از بين رفته است. اين گفته بدین
معني نيست که وظيفه اصلي دفاع جمعي
ناتو به پايان رسیده است يا اينکه
دفاع جمعي ديگر محور اصلي مأموريت
ناتو نمي‌باشد. به منظور جلوگیری از —
و يا مغلوب نمودن — آنچه که مي‌توان
تجاوز در معني سنتي آن ناميد، ناتو
بايد قابليت‌هاي مندرج در ماده ۵
معاهده واشنگتن را حفظ نمايد.
اينگونه تهديد ممکن است در آينده
بروز نمايد. اما احتمال آن چنانچه
ناتو آماده و نيرومند باشد، ضعيفتر
خواهد بود.

در عين حال اين کافي نخواهد بود،
چنانچه ناتو بخواهد خود را با
مقتضيات زمان هماهنگ سازد. با پايان
جنگ سرد تهديدات گوناگون جديدي که
چندان هم تماشايي نيستند، پديدار
شده اند. مناقشات در مورد نژاد، مذهب
يا سرزمين همانطور که ملاحظه گرديد

می‌تواند آغاز درگیری نظامی را موجب گردد و این خود ممکن است عدم ثبات سیاسی فرامرزی، حرکت پناهندگان و بحران انسانی را موجب گردد و بدین‌نحو امنیت اروپا را به خطر بیندازد. ناتو باید قادر باشد با این‌گونه تهدیدات مقابله نماید و در عین حال وظیفه محوری دفاع جمعی خود را نیز حفظ کند.

.....

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

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۷۱

فزاینده پیچیده‌تر و کشورها به یکدیگر وابسته‌تر می‌شوند، انواع تهدیدات گوناگون که در مقابل داریم با آنچه که در دوران ریاست جمهوری ترومن (Truman) و نخست‌وزیری آدنائر (Adenauer) مطرح بودند، تفاوت فاحش دارد. گسترش سلاح‌های کشتار جمعی و ویرانی‌های ناشی از عملیات تروریستی در شعارها و مفاهیم سنتی نظیر «جهان آزاد» و «دیوار آهنین» یا مفاهیم بسیط جغرافیایی که با مفاهیم کهنه جغرافیای سیاسی مانند «شرق علیه غرب» سختی ندارند، نمی‌گنجد... این بدین معنی است که ضمن حفظ قابلیت‌های خود به منظور دفاع از تمامیت ارضی همه اعضای ناتو، ما نیازمند نیروی نظامی، تئوری و کانال‌های ارتباطی مناسب می‌باشیم که اجازه دهد، چنانچه لازم شود، به درگیری‌های قومی و مناقشات منطقه‌ای در خارج از منطقه ناتو که مستقیماً بر امنیت ما مؤثر می‌باشند، پاسخ دهیم (همان‌طور که در حوزه بالکان انجام داده و در حال انجام هستیم). همچنین معقولانه یا محتاطانه خواهد

بود و نه جاه طلبانه چنانچه در سازمانی مدرن پیشنهاد شود که باید بتواند به چالشهای مدرن ناشی از گسترش موشکهای بالستیک و تسلیحات کشتار دسته جمعی (WMD)*، به طور مؤثر مقابله نماید.

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

اجازه بدهید که به روشنی بگویم که منظور من این نیست که برای آنچه ناتو میتواند یا باید انجام دهد، هیچگونه عوامل محدودکننده ای وجود ندارد. البته که محدودیتهایی وجود دارد. ناتو سازمانی است که مبتنی بر کانسوس اعضاء میباشد و بر این مبنا منافع عمومی خود را تعریف میکند. ما

*. Weapon of Mass Destruction.

به عنوان يك اتحاديه به هيچجا نمي‌رويم مگر اينكه همه اعضاء چنين بخواهند. هيچيك از اعضاء نمي‌تواند ديگران را مجبور به موافقت با يك اقدام ناتو كند. مطابق ماده ۴ معاهده واشنگتن اعضاي ناتو هنگامي كه امنيت آنها مورد تهديد قرار گيرد با يكديگر مشورت خواهند نمود و به‌طور جمعي در مورد پاسخ مناسب تصميم خواهند گرفت. همچنين محدوديتهاي ضمني در مورد قابليت‌هاي نظامي خود كشورهاي متحد در ناتو وجود دارند. هيچكس عنوان نمي‌كند كه ما نيروي نظامي ناتو را در مجموعه جزاير اسپراتلي* (Spratly Islands) مستقر كنيم».^{۲۸}

معاون وزارت امور خارجه امريكا، درخصوص نكته اخير اين‌گونه نتيجه‌گيري نمود:

« همچنين ما پيشنهاد نمي‌كنيم كه ناتو به‌طور چشمگيري — يا با بي‌توجهي متكبرانه‌اي — مجزاي از سازمان ملل

*. اين جزاير در درياي جنوبي چين، بين ويتنام و برونئي، واقع مي‌باشند، كه حاكميت بر آنها ميان چين، تايوان، ويتنام، مالزي و فيليپين مورد اختلاف مي‌باشد.
28. Supra note 24.

متحد یا سازمان امنیت و همکاری اروپا وارد عمل شود. همه کشورهای عضو ناتو در هر دو سازمان عضو می‌باشند. ما بر این اعتقادیم که مأموریتها و وظایف ناتو همواره باید منطبق بر اهداف و اصول سازمان ملل و سازمان امنیت و همکاری اروپا باشد. ما از ناتو و اعضای آن انتظار داریم که همچنان تعهدات ناشی از «منشور ملل متحد» و «بیانیه نهایی هلسینکی» را راهنمای عمل خود قرار خواهند داد.

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

29. Manuscript, at 4, 7f.

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

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

از دولتهای عضو و پارلمانی کشورهای متحد آتلانتیک شمالی به‌طور مؤکد درخواست می‌کند که:

«ب. ... حرکت به سوی توسعه قابلیت‌ها به منظور مقابله با چالشهای درحال ظهور علیه امنیت که مأموریت‌های مندرج

در ماده ۵ و غیر آن را طلب می‌کند، تسریع نمایند. این قابلیت‌ها اعم هستند از پاسخگویی به تهدید ناشی از گسترش سلاح‌های کشتار دسته‌جمعی و تروریسم بین‌المللی، توسعه بخشیدن به پروژه‌های نظامی، نظارت بر دارایی‌ها، ارتباطات، پشتیبانی، برتری اطلاعاتی و عملکرد متقابل؛

...

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

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

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۷۷

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

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

تصریح شده است» - باید به نحوی تفسیر نمود که دربرگیرنده دفاع از «منافع و ارزشهای مشترک» باشد. درخصوص این عبارت دو نگرش را می‌توان به‌طور مختصر عنوان نمود. در آغاز عبارت مزبور ممکن است تلویحاً چنین بیان دارد که دفاع مشروع در حقوق بین‌الملل قلمرویی فراتر از آنچه که در ماده ۵۱ پیش‌بینی شده است، دارد، یعنی نه تنها علیه حمله نظامی قابل استفاده است بلکه فراتر از این مورد خاص در برابر سایر تهدیدات نیز قابل استناد می‌باشد. چه تهدیداتی مورد نظر طراحان قطعنامه بوده است، کاملاً روشن است: حمله به «منافع و ارزشهای مشترک [ناتو]». گسترش قلمرو دفاع مشروع به‌عنوان تأسیسی قانونی قابل قبول نمی‌باشد و در حقیقت بیهوده بوده و از نظر حقوقی شایسته توضیح بیشتری نمی‌باشد. در عین حال مطلبی که می‌توان به آن اشاره نمود این است که «احترام به تعهدات ناشی از معاهدات و سایر منافع حقوق بین‌الملل»^{۳۱} نیز جزء ارزشهای مشترک برای کشورهای عضو ناتو

31. Preamble to the UN Charter.

به شمار می‌رود.

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

قطعنامه «اتحاد برای صلح» تلاش داشت که شکاف در سیستم دفاع جمعی در

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

پایه‌های اساسی قواعد ماهوی، و بویژه قواعد شکلی، حقوق منشور خیلی بیشتر از انحرافات در گذشته، سیستم صلح سازمان ملل متحد را به مخاطره می‌اندازد.

با توجه به موضع روسیه در مقابل احتمال «مأموریت‌های صلح» توأم با استفاده از نیروی نظامی ناتو در خارج از منطقه [ناتو]، اخیراً فرمول جدیدی ارائه شده است که مطابق آن مبنای حقوقی لازم برای مأموریت‌های غیر ماده ۵ که شامل استفاده از نیروی نظامی باشد، «علی‌القاعده» (بنا به اظهارات صدراعظم آلمان آقای گرهارد شرودر در کنفرانس امنیتی مونیخ در ۶ فوریه ۱۹۹۹) ۳۲ یا دستور شورای امنیت سازمان ملل و یا اقدام «تحت نظارت و مسئولیت سازمان امنیت و همکاری اروپا» می‌باشد.

بنابراین، اشاره به احتمال اقدام تحت نظارت سازمان امنیت و همکاری اروپا ممکن است جمهوری فدراتیو روسیه را آرام کند، ولی حقوقدانان بین‌المللی را راضی نمی‌کند: سازمان مزبور به سازمانی

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

منطقه ای به نحوی که فصل هشتم منشور عنوان کرده است، تبدیل شده است. از این رو، هرگونه اقدام اجرایی نظامی تحت نظارت سازمان امنیت و همکاری اروپا براساس قواعدی که قبلاً تشریح گردید، مجوز شورای امنیت سازمان ملل را لازم خواهد داشت. بنابراین «عملیات صلح» تحت نظارت سازمان امنیت و همکاری اروپا نه تنها به رضایت فدراسیون روسیه احتیاج دارد، بلکه مطابق بند ۱ ماده ۵۳ مجوز شورای امنیت را هم لازم دارد. در نتیجه، از نظر حقوق سازمان ملل، مسئله تنها چگونگی کسب رضایت یا مشارکت روسیه در عملیات اجرایی صلح نیست بلکه چگونگی حصول آن در سطح منطقه ای با رعایت کامل منشور می باشد.

چنانچه توجه خود را به نکاتی درخصوص استفاده زیرکانه از «واژه ها» معطوف نماییم، این نکته بسیار جالب است که ببینیم چگونه برخی اظهارات، بویژه از جانب مقامات امریکایی، سازمان ملل را در ردیف سازمانهای منطقه ای یا مؤسسات مشابه قرار می دهد. برای مثال، در سخنرانی آقای استروب تالبوت معاون

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۸۳

وزیر امور خارجه امریکا در بن، که مکرراً در صفحات قبل به آن اشاره شد، مطالب ذیل عنوان شده است:

«ما عملیات سازمانی مشترک را در بوسنیا آغاز کردیم و در کوزوو آن را تعقیب نمودیم. ما شاهد بوده ایم که پنج نهاد - یعنی ناتو، اتحادیه اروپا، سازمان امنیت و همکاری اروپا، سازمان ملل متحد و گروه تماس - به درجه ای امیدبخش ولی بی سابقه از تشریک مساعی دست یافتند. منظورم این است که این سازمانهای مجزا اما تا حدودی دارای وظایف مشابه، انرژی و نیروی خود را برای پاسخگویی به وضعیت اضطراری مشترک به کار گرفتند».^{۳۳}

در مباحث جاری، این فرمول که سازمان ملل و مؤسسات منطقه ای غربی مربوطه به طور متقابل همدیگر را تقویت میکنند، تا حدودی مقبولیت یافته است. از نظر نویسنده این مقاله، شیوه تشریح روابط سازمانهای فوق باید با احتیاط زیاد انجام پذیرد. از یک سو، اینکه «

33. Manuscript, at 9.

صلاحیت سیاسی» سازمان ملل متحد با اتکاء بر حمایت از نیروی سازمانی منطقه‌ای پویا مورد تأکید آقای تالبوت قرار گرفته، به‌طور انکارناپذیری اطمینان‌بخش می‌باشد. اما از سوی دیگر، در گفتمان سیاسی و حقوقی آثار اظهارات ایشان می‌تواند (یا هدفش این است؟) سازمان ملل متحد را همسطح دیگر سازمانها قرار دهد و بدین نحو جایگاه حقوقی برتر آن را که ناشی از تعهدات منشور سازمان ملل متحد است،* مخدوش نماید.^{۳۴} در بیشتر نقاط جهان، از جمله در آلمان، پذیرفته شده است که منشور ملل متحد تنها معاهده‌ای چندجانبه مانند دیگر معاهدات چندجانبه نیست، بلکه سندی است که دارای اهمیت حقوقی استثنایی می‌باشد و تقریباً به‌عنوان «قانون اساسی جامعه بین‌المللی» قلمداد می‌شود. به این جایگاه منشور نباید توسط ناتو آسیبی برسد.

معاون وزیر امور خارجه امریکا در سخنرانی خود در بن از انتخابهای سخت

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

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

سیاسی جهت «بازسازی ناتو»^{۳۰} سخن به میان آورد. با این وجود، در همان جا اصلاح پیمان آتلانتیک شمالی را در جهت بازسازی منتفی دانست. در مقاله حاضر که بر بررسی قواعد سازمان ملل متحد تمرکز دارد، فقط اشارات مختصری در این ارتباط عنوان می‌کنیم.

چنانچه رویه اصلاح و تجدیدنظر معاهدات مؤسس سازمانهای بین‌المللی را به‌طورکلی با قابلیت‌کنونی ناتو در به عهده‌گرفتن نقش و مأموریت‌های جدید – بدون هرگونه تغییرات رسمی لازم در اساسنامه‌اش – مورد مقایسه قرار دهیم، میزان انعطاف‌پذیری، حتی قبل از بازسازی قریب‌الوقوع آن، حیرت‌انگیز است. از این‌رو برخی از اعضای دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان به درستی معاهده ناتو را به‌عنوان «معاهده‌ای بر روی چرخهای متحرك» مورد خطاب قرار دادند.

در رویه حقوق بین‌الملل، اختیار کشورهای عضو سازمانهای بین‌المللی در جهت توسعه، اصلاح و تجدیدنظر اسناد مؤسس این سازمانها به‌وسیله توافق جمعی یا

35. Cf. supra text at note 28.

عملکرد بعدی آنها، بسیار گسترده است. در مورد سازمانهایی که بر اساس رأی اکثریت عمل میکنند، محدوده قانونی چنین اختیاری حول محور نظریه‌هایی مانند «تجاوز از حدود اختیارات» در مقابل «اختیارات ضمنی»، مورد بحث و در برخی موارد مورد قضاوت بین‌المللی قرار گرفته است. این مسائل در عملکرد سازمانهای بین‌المللی که همانند ناتو از طریق توافق آراء یا به شیوه کانسئوس تصمیم‌گیری میکنند، به سختی موضوعیت پیدا میکنند. لذا از چنین دیدگاهی تقریباً هرگونه تحولی در ناتو بدون تجدید نظر رسمی در سند مؤسس آن امکان‌پذیر می‌باشد به شرطی که همه اعضا موافق باشند. در این ارتباط، اظهارات آقای تالبوت کاملاً صحیح می‌باشد. با این وجود، توافق نظر کشورهای عضو ناتو نمیتواند آنها را از محدودیتهای خارج از سازمان که آنها مطابق قواعد آمره بین‌المللی (jus cogens) که مقید به آنها هستند، مبری کند، بویژه از محدودیتهای ناشی از حقوق برتر منشور ملل متحد*

*. رجوع شود به ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد.

در خصوص تهدید و استفاده از زور ناتو اختیار دارد که هرکاری را که قانوناً مجاز است - ولی نه فراتر از این - انجام دهد. از نظر قانونی، ناتو از آزادی بیشتری در مقایسه با کشورهای عضو آن برخوردار نمی‌باشد. این گفته بیانگر مهمترین نکته مبنایی [یا پیامی] است که در مقاله حاضر مطرح شده است.

با این حال، مسئله محدودیتهای قانونی راجع به تحول در ناتو به مسئله دیگری منتهی می‌شود و آن مشروعیت دموکراتیک «بازسازی» ناتو می‌باشد. شدت وحدت و موضوعیت مسئله اخیر ممکن است از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد. در جمهوری فدرال آلمان مسئله مزبور موضوع اصلی تعداد زیادی از دعاوی مرتبط با حقوق اساسی بوده است که نهایتاً به وسیله دادگاه قانون اساسی فدرال (verfassungsgericht) حل و فصل شده‌اند. در این دعاوی یکی از مسائل بنیادین تعیین این نکته بود که به چه میزانی «قواعد حقوق نرم» - برای مثال تصمیمات شورای آتلانتیک شمالی - می‌توانست بر اصلاح تعهدات موجود ناشی از معاهدات از جمله معاهده ناتو - یا بر

ایجاد تعهدات جدید، تأثیر داشته باشد در عین حالی که تعهدات مزبور همچنان تحت پوشش تصویب اولیه معاهده ناتو توسط مجلس بوندستاگ (پارلمان) در حدود نیم قرن پیش قرار داشتند. دادگاه قانون اساسی آماده بود که تا حدود زیادی تکامل پویای ناتو را بدون لزوم تصویب مجدد از سوی پارلمان بپذیرد اما برخی محدودیتها را خاطرنشان نمود. در رأی سال ۱۹۹۴ راجع به عدم مغایرت مشارکت آلمان در عملیات اجرایی ناتو و اتحادیه اروپای غربی علیه جمهور فدرال یوگسلاوی در مدیترانه و همچنین مشارکت آلمان در نیروهای سازمان ملل (UNOSOM II)، با قانون اساسی دادگاه مزبور بر تطابق کلیه فعالیتها با قواعد و مقررات منشور ملل متحد به عنوان سیستم جهانی امنیت جمعی فراگیر تأکید نمود. نتیجتاً با اطمینان بر تأکید زیاد دولت آلمان و مجلس بوندستاگ مبنی بر موردی و استثنایی بودن تهدید نانو به توسل به زور علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی در پاییز ۱۹۹۸ و تصریح آنها به جنبه رویه‌ای نداشتن تهدید مزبور — اعطای مجوزکلی به ناتوی «جدید» برای

انجام اقدامات نظامی - بر فرض ضرورت در خارج از قلمروش - بدون رضایت شورای امنیت سازمان ملل، ممکن است، محدودیتهای حقوق اساسی آلمان را [به نحوی که دادگاه قانون اساسی در بالا بدان اشاره کرد]، نقض نماید. قانون اساسی آلمان آیین متعددی در مورد چگونگی قضاوت این مسائل توسط دادگاه کالسروهه، معین کرده است. خلاصه اینکه دلیلی برای محتاط بودن وجود دارد: به علاوه علت دیگری برای محتاط بودن این است که در رابطه با مشارکت آلمان در سازمانهای بین‌المللی و اتحادیه‌های فوق ملی، دادگاه قانون اساسی فدرال عزم خود را در پاسداری از الزامات قانون اساسی - حتی برخلاف دیدگاههای سیاسی کاملاً مخالف - نشان داده است.^{۳۶}

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

«کنارگذاشتن صلاحیت انحصاری شورای

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

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

37. J. Laurenti, NATO, the UN. And the Use of Force, background paper prepared for the

نویسنده این مقاله خود را در نگرانی‌ها سهم می‌داند و همگام با دولت آلمان و مجلس بوندستاگ، سرشار از احساسات معتقد می‌باشد که تصمیمات متخذه ناتو در مورد کوزوو [در رابطه با تهدید به استفاده از زور] نباید به‌عنوان رویه‌ای تلقی شود که بر مبنای آن ناتو می‌تواند خود را به‌طورکلی محق بداند در مناطق خارج از قلمروش بدون دستور یا مجوز شورای امنیت مداخله نظامی بکند. به عبارت دیگر به غول «خودتجویزی» نباید اجازه داده شود که از بطری خارج شود. گویا سایر کشورهای عضو ناتو نیز همین دیدگاه را دارند.

در حقوق بین‌الملل که سیستمی افقی است، ادعاها در مورد مشروعیت و مقبولیت بین‌المللی که از طرف بازیگران این سیستم یعنی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی مطرح می‌گردد، لاجرم مستعد اثر بازگشت به خود می‌باشد. درست است که در حال حاضر ناتو تنها سازمان منطقه‌ای است که توانایی مقابله با چالش‌های امنیتی

United Nations Association of U.S.A. (1999).

(تعریف شده از سوی خود) را به‌طور مؤثر دارا می‌باشد و چنانچه لازم شود می‌تواند از نیروی نظامی استفاده کند. اما وضعیت ممکن است در آینده تغییر کند و سایر کشورها یا اتحادیه‌های جدید در اروپا در سایر نقاط جهان ممکن است آمادگی خود را برای اقدام بدون مجوز شورای امنیت را اعلام نمایند یا اینکه خود را آماده دفاع از برخی «منافع و ارزشها» از طریق توسل به نیروی نظامی، نشان دهند. (همان‌گونه که در عبارات قطعنامه نوامبر ۱۹۹۸ مجمع آتلانتیک شمالی اعلام شده است). استناد به وقایع سال ۱۹۶۸ [حمله پیمان ورشو به چکسلواکی]، چندان غیرواقع به‌نظر نمی‌رسد: هنگامی‌که اتحاد شوروی سابق متعاقب مداخله نظامی پیمان ورشو در چکسلواکی، «دکترین برژنف» را عنوان نمود، هم مداخله نظامی و هم مفهوم کلی توجیه‌کننده آن [مطروح در دکترین برژنف] به شدت و به‌طور قاطعانه از سوی کشورهای غربی و بویژه ایالات متحده مورد تقبیح قرار گرفتند. اعلامیه‌های راجع به بی‌اعتباری تضعیف (درون‌گروهی) اصول اساسی منشور به وفور

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۹۳

یافت می‌شوند. ای کاش برخی از احترامات که در آن وضعیت اسفبار برای منشور ملل متحد عنوان می‌شد، در مباحث کنونی راجع به مفهوم استراتژیک ناتو برای قرن بیست و یکم، نیز مورد توجه قرار گیرد. همان‌طور که در متن «اتحادیه سازمان ملل متحد در ایالات متحده» اشاره شده است، این حقیقت که مداخله نظامی پیمان ورشو در سال ۱۹۶۸ متوجه یک عضو پیمان بود، به این خاطر طرح نمی‌شود که نگرانی‌های حقوقی را منکوب کند. برعکس، تهدید یا استفاده از زور (بدون مجوز شورای امنیت) علیه کشوری که عضو سازمان بین‌المللی خاصی نیست و بنابراین «در منافع و ارزشهای مشترک» سازمان خود را سهیم نمی‌داند، به نظر به مراتب توجیه‌ناپذیرتر از به‌کارگیری زور در حلقه درونی کشورهای عضو سازمان می‌باشد. در این رابطه، اعلام این مطلب که ناتوی جدید نقش کارسازي در پاسخگویی به تهدید گسترش سلاحهای کشتار دسته‌جمعی را ایفا خواهد کرد، بویژه ماهیتی «برون‌گرا» دارد، همان‌طور که متن تهیه شده توسط «اتحادیه سازمان ملل متحد در

ایالات متحده» اشاره نموده است، بجز اعضای دارای تسلیحات هسته‌ای، هیچ‌یک از کشورهای واقع در منطقه ناتو برنامه‌ای برای ساخت این‌گونه تسلیحات ندارند. مجدداً همان‌طوری‌که متن مزبور عنوان نموده است، رژیم‌های معاهداتی بین‌المللی ناظر بر این‌گونه تسلیحات هم‌گی اختیار اجرایی لازم را به شورای امنیت واگذار کرده‌اند. بدین‌خاطر، جای امیدواری است نقش آتی اتحاد ناتو در این زمینه با نقش فعلی شورای امنیت، به‌وسیله پیش‌بینی لزوم دستور قبلی شورای امنیت برای هرگونه اقدام ناتو که طبیعتی اجرایی دارد، مرتبط گردد.

۴. ملاحظات پایانی

ملاحظه اینکه رابطه میان سازمان ملل و ناتو چگونه ظرف چند سال تغییر کرده است، نگران‌کننده است. در سال ۱۹۹۴ در اجلاس بروکسل ناتو آمادگی خود را برای همکاری با سازمان ملل متحد «در زمینه حفظ صلح و سایر اقدامات تحت نظر شورای امنیت سازمان ملل» اعلام نمود. در سال ۱۹۹۷، گزارش نهایی مربوط به نیروی

ناتو، سازمان ملل و ... ❖ ۳۹۵

عالي‌رتبه نظامي بين‌المللي جهت اجراي قطعنامه‌هاي شوراي امنيت، ترديد نموده بود که «ناتو بدون مجوز شوراي امنيت به اقدامات اجرايي در خارج از منطقه خود» دست خواهد زد.^{۳۸}

کمتر از يك سال بعد اين ترديد‌ها از بين رفتند. در مورد موضوع مورد بحث ما، اقدامات ناتو از همکاري کامل با سازمان ملل متحد در هر دو زمينه «حفظ صلح» و «اقدامات اجرايي» در بوسنيا به «اقدامات اجرايي» به جاي سازمان ملل متحد - اگرچه هنوز با مجوز شوراي امنيت جهت اجراي موافقتنامه ديتون (Dayton Agreement) - تغيير نمود و امروز درخصوص بحران کوزوو ناتو با «اقدامات اجرايي» به جاي سازمان ملل متحد و بدون مجوز شوراي امنيت مجدداً تغيير جهت داده است. براي برخي نقش اخير بايد به‌طورکلي در «مفهوم استراتژيك» نوين ناتو گنجانده شود. مطابق متن تهيه شده توسط «اتحاديه سازمان ملل متحد در ايالات متحده»، اين تحول تغيير مسير حرکت در روابط سازمان

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

ملل متحد و ناتو را - از تقویت متقابل نیرویشان به نوعی رقابت جدی میان آنها - نشان می‌دهد:

«در چنین وضعیتی، به نظر می‌رسد که این سازمان ملل متحد است که در خطر سقوط و انزوا قرار دارد و نه ناتو. در یک الگوی سیاسی رقابتی آزاد، شورای امنیت سازمان ملل متحد به‌عنوان نهاد امنیتی مهم، در خطر نابودی قرار می‌گیرد چنانچه دولتهای قدرتمند ترجیح دهند که از طریق ابزارهای آسان‌تری وارد عمل شوند. از نظر برخی از دولتهای غربی آنچه که شورای امنیت می‌تواند ارائه کند «مشروعیت» می‌باشد - و ناتو می‌تواند پوشش چندجانبه مطلوب را با موانع کمتری مهیا کند».^{۳۹}

تحولات این‌چنینی اسفانگیز می‌باشد. همان‌طور که دبیرکل سازمان ملل متحد آقای کوفی عنان بیان داشته است:

«حفظ صلح زمینه‌ای برای رقابت بین سازمان ملل متحد و ناتو نیست و نباید باشد. کارهای زیادی برای هر دو

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

سازمان وجود دارند که باید انجام شوند. ما به بهترین وجه عمل می‌کنیم، وقتی که به صلاحیتهای یکدیگر احترام می‌گذاریم و از سر راه یکدیگر قرارگرفتن پرهیز می‌کنیم».^{۴۰}

مقاله حاضر تلاش نموده است نشان دهد درحالی‌که تهدید به استفاده از نیروی نظامی از جانب ناتو علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی در بحران کوزوو در پاییز ۱۹۹۸ به علت فقدان مجوز شورای امنیت غیرقانونی می‌باشد، سازمان ناتو به دو دلیل نهایت تلاش خود را به منظور رسیدن به نوعی مشروعیت تا حد ممکن انجام داد: اولاً تلاش نمود که از نکات اساسی قطعنامه‌های شورای امنیت که در این رابطه صادر شده بود، پیروی نماید و اقدامات خود را با آن مرتبط سازد و ثانیاً سعی نمود که اقدام خود را به‌عنوان پاسخی فوری جهت جلوگیری از فاجعه انسانی در کوزوو در وضعیتی اضطراری قلمداد کند.

درسی می‌توان از این موضوع گرفت که

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

متأسفانه [در روابط بین‌المللی] « وضعیت‌های مشکل‌» - دربردارنده تنگناهای هولناکی - واقع می‌شوند که درخصوص آنها ضرورت‌های سیاسی و ملاحظات اخلاقی ممکن است راهکاری جز اقدام در خارج از چارچوب قانون باقی نگذارند. هرچه که این وضعیت‌ها نادر باقی بمانند، احتمال نقض قواعد حقوق بین‌الملل - و در بحث ما نقض منشور سازمان ملل متحد - بالقوه کمتر خواهد بود. همان‌طور که قبلاً اشاره شد، آثار بازگشت بالقوه چنان نقضی را هرگز نمی‌توان از بین برد، اما با تبیین اوضاع و احوال واقعی که موردی بودن تصمیم [به نقض] را مشخص می‌کنند، می‌توان خطر را به حداقل رساند. در این خصوص، ناتو به‌نحوی متقاعدکننده عمل کرده است. از دیدگاه نویسنده مقاله حاضر، فقط یک خط قرمز باریک اقدام ناتو در قضیه کوزوو را از مشروعیت بین‌المللی متمایز می‌نماید. اما اگر اقدام مزبور بخشی از برنامه‌های استراتژیک ناتو در آینده گردد، سیستم جهانی امنیت جمعی مندرج در منشور را به‌طور غیرقابل محاسبه‌ای به مخاطره خواهد انداخت. توسل به اقدامات

غیرقانونی به عنوان آخرین حربه به دلایل متقاعدکننده‌ای همانند آنچه در قضیه کوزوو عنوان شده‌اند، یک امر است و تغییر چنین استثنایی به یک سیاست کلی کاملاً امر دیگری. اگر معاهده مؤسس ناتو دارای یک اصل محکم حقوقی باشد که حتی پویاترین یا بدیع‌ترین تفسیر نمی‌تواند در آن خللی ایجاد کند، همانا اصل تبعیت ناتو از اصول منشور ملل متحد می‌باشد.

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