

مفهوم مسئولیت حمایت: ارزیابی نقش غرب - جنبش عدم تعهد در شکل‌گیری هنجار جهانی

دکتر عبدالعلی قوام*

امین روان‌بد**

چکیده

پس از قید مفهوم «مسئولیت حمایت» در سند اجلاس سران ۲۰۰۵، بسیاری از حامیان آن تصور می‌کردند که این مفهوم برخلاف سلف خود یعنی مداخله بشردوستانه، مسیر آسانی در تبدیل شدن به هنجار جهانی خواهد داشت، اما تفاوت در منافع و دغدغه‌های غرب - غیرمتعهدها این روند را کند کرده است. مقاله حاضر در پی ارائه درک بهتری از مفهوم «مسئولیت حمایت» است و در این راستا به چیستی و نحوه پیدایش و ماهیت هنجاری آن توجه می‌کند و همچنین سعی در تبیین تفاوت واکنش غرب - غیرمتعهدها نسبت به این مفهوم دارد. نگارنده معتقد است که مفهوم «مسئولیت حمایت» بر مبنای نظریه جهانشمولی عدالت، حمایت از کرامت بشری و ارتقاء اخلاقیات در روابط بین‌الملل بنا شده است، ولی مقاومت کشورهای غیرمتعهد در برابر پیشبرد سریع این مفهوم به عنوان یک هنجار بین‌المللی به دلیل امکان کاربرد انتخابی و سیاست‌زده این مفهوم توسط کشورهای غربی علیه کشورهای دیگر است که در نتیجه به طولانی شدن این روند می‌انجامد.

واژگان کلیدی

مسئولیت حمایت، غرب - غیرمتعهدها، فرایند هنجارسازی، مداخله بشردوستانه، امنیت انسانی

Email: s_a_ghavam@hotmail.com

*. استاد دانشگاه شهید بهشتی

** . دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل - دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

Email: aravanbod@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۸۸/۱۲/۲۴

تاریخ ارسال: ۸۸/۱۰/۰۹

فصلنامه راهبرد / سال نوزدهم / شماره ۵۵ / تابستان ۱۳۸۹ / صص ۱۸۷-۱۷۱

مقدمه

پس از انتقال «وضعیت طبیعی»^۱ (Sim, 2003) از روابط فرد فرد انسان‌ها به عرصه بین‌المللی و ایجاد «وضعیت طبیعی بین‌المللی»^۲ (Beitz, 1999, pp.35-50) که نتیجه پیدایش دولت‌هایی بود که برای تأمین امنیت خود می‌بایست تنها به «خود» تکیه می‌کردند، زمان زیادی طی شد تا وضعیت دشوار انسان‌ها درون برخی جوامع و دولت‌ها مورد توجه دیگر انسان‌ها، نهادهای غیردولتی و دولت‌ها قرار گیرد. در حالی که از یک سو دولت‌ها در برخی مناطق نظیر خاورمیانه و آفریقا در نتیجه فرایند استعمارزدایی به استقلال دست پیدا کرده و مفاهیمی نظیر «حاکمیت» را به تازگی تجربه می‌کردند، نیروهای مردمی درون دولت‌های توسعه یافته به نواقص حاکمیت در راستای شکوفایی توانایی‌ها و آزادی‌های انسانی پی برده و آن را مورد انتقاد قرار می‌دادند. حرکت جوامع در کشورهای توسعه یافته از اقتصادهای کشاورزی به اقتصادهای صنعتی و سپس اطلاعاتی و همچنین سنت‌های قانونی - فکری ریشه دار و بالنده درون این دولت‌ها باعث شده تا دغدغه‌های این دولت‌ها که ذیل

عنوان کلی «شمال» قرار می‌گیرند، با دغدغه‌های دولت‌های در حال توسعه و کمتر توسعه یافته ذیل عنوان کلی «جنوب» که گذار از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی را تجربه می‌کنند و جنبه‌های مدرن این جوامع همچنان با جنبه‌های پیشامدرن در حال مبارزه هستند، عموماً متفاوت و در تعارض باشد. با این حال، نهادهای بین‌المللی این فرصت را در اختیار شمال و جنوب قرار داده‌اند تا در محافل مشترک به طرح مسائل و نگرانی‌های خود بپردازند و در شکل‌گیری گفتمان‌های حاکم در عرصه جهانی مشارکت داشته باشند.

همکاری شمال و جنوب در نهادهای بین‌المللی در مورد برخی از معضلات فراروی بشر به حدی چشمگیر بوده که با چشم‌پوشی از این تمایز می‌توان به جرئت اذعان کرد که دولت‌ها در قالب «جامعه» ای بین‌المللی به واکنش در برابر آن معضلات پرداخته‌اند. جامعه بین‌المللی در واکنش به معضلات هم به تأسیس مفاهیم و هم به تأسیس نهادهای مختلف روی آورده است.

مفهوم مسئولیت حمایت^۳ یکی از این مفاهیم جدید است که در واکنش به رنج‌ها و تألمات انسانی ناشی از جنایت علیه بشریت،

3. Responsibility to Protect

1. State of Nature
2. International State of Nature

قطعنامه بر ادامه بررسی مفهوم مسئولیت حمایت تأکید دارد، نوشته حاضر درصدد ارائه درک بهتری از این مفهوم خواهد بود. بدین منظور، مقاله به چهار بخش تقسیم شده است. پیدایش، چیستی و ماهیت هنجاری مفهوم مسئولیت حمایت در بخش نخست بررسی می‌شود.

در بخش دوم، واکنش و نحوه مشارکت غرب - غیر متعهدها در مباحثات مربوط به مسئولیت حمایت تبیین می‌شود. چرایی واکنش‌های غرب و غیر متعهدها در بخش سوم بررسی شده و در بخش نهایی نیز به چشم‌انداز پیش‌رو اشاره می‌گردد.

۱- پیدایش و چیستی مسئولیت حمایت

پس از پایان جنگ سرد، حمایت گسترده‌ای از مفهوم «مداخله بشردوستانه»^۴ به عمل آمد. مطابق این مفهوم، هرگاه دولتی دست به کشتار جمعی انسان‌ها می‌زد، جامعه بین‌المللی حق و یا حتی وظیفه داشت که در حمایت از قربانیان به مداخله بپردازد. مداخلات متعددی تحت عنوان مداخله بشردوستانه صورت گرفت، از جمله ایجاد «مکان‌های امن» برای آوارگان کرد عراقی و

جنايات جنگی، نسل‌کشی و پاکسازی نژادی مطرح شد و در سند اجلاس سران سال ۲۰۰۵ نیز مورد اشاره جامعه جهانی قرار گرفت. اگرچه در ابتدا تصور می‌شد که این مفهوم در راستای تبدیل شدن به هنجار بین‌المللی مسیر دشواری در پیش‌رو نداشته باشد، چراکه در سند اجلاس سران ۲۰۰۵ قید شده بود، اما تفاوت در دیدگاه‌های جنوب و به عبارتی تفاوت در دیدگاه‌های غرب و غیرمتعهدها پذیرش سریع این مفهوم را متوقف کرده است.

بان کی مون دبیرکل سازمان ملل متحد، در آلمان در ژوئیه ۲۰۰۸ نکاتی را در مورد مفهوم مسئولیت حمایت طی سخنرانی خود تحت عنوان «حاکمیت مسئول: همکاری بین‌المللی برای جهان تغییر یافته» بیان کرد. او همچنین در ژانویه ۲۰۰۹ گزارش خود را در این مورد به مجمع عمومی تقدیم کرد (Report of the Secretary-General, 2009). متعاقب تقدیم گزارش، مجمع عمومی گفتگوها و مناظرات خود در مورد این مفهوم را آغاز کرد که در نهایت منجر به تصویب قطعنامه ۶۳/۳۰۸ مجمع عمومی در خصوص مسئولیت حمایت شد (UNGA Resolution, A/RES/63/380, 2009). با عنایت به اینکه مجمع عمومی در این

اقدام نظامی ناتو علیه صربستان در سال ۱۹۹۹. اما این مفهوم نتوانست اجماع جهانی را به دست آورد که دلایل متعددی را می‌توان در این زمینه اقامه کرد. نخست اینکه حامیان مداخله بشردوستانه در غرب نسبت به نگرانی‌ها و دغدغه‌های دولت‌های در حال توسعه و دارای کمترین توسعه حساسیت نشان نمی‌دادند - وضعیت‌های بحرانی نیازمند مداخله بشردوستانه عموماً در جنوب (کشورهای غیرمتعهد) روی می‌دهد و عموماً نیز غرب دارای توان مداخله در حمایت از قربانیان است. بنابراین این مسئله در نظر غیر متعهددها به مثابه خدشه‌ای بر حاکمیت آنها تعبیر شد. بسیاری از کشورهای غیرمتعهد - مغرور از استقلال تازه به دست آمده خود و آگاه از نقش مخرب مأموریت‌های تمدن‌سازانه امپریالیستی در گذشته - معتقد هستند که هرگونه محدودیتی بر حاکمیت مساوی است با تسلیم در همه زمینه‌ها. دومین نکته و مهم‌تر اینکه حامیان بهره‌گیری از قوه قهریه نظامی نتوانستند به دقت جزئیات معیارهای بهره‌گیری از آن را تشریح کنند. از سوی دیگر شاید توسل به زور در واکنش به وضعیت‌های بحرانی بشردوستانه، چندان «بشردوستانه» تلقی نمی‌شد.

بدین ترتیب می‌توان گفت که دو جدال نظری عمده در این راستا جریان داشت. نخست اینکه غرب و غیر متعهددها در برداشت خود از مفهوم «حاکمیت» دچار تعارض شده بودند و دوم اینکه «چه کسی، در چه زمانی، در پاسخ به چه وضعیتی، با چه مجوزی و چگونه» می‌تواند برای حمایت از قربانیان به مداخله «نظامی» بپردازد. از سوی دیگر «بار اخلاقی» این مسئله نیز بر دوش جامعه بین‌المللی سنگینی می‌کرد. کدام کشور می‌توانست مدعی باشد که نسبت به رنج‌ها و آلام قربانیان بی‌تفاوت است و مهم‌تر اینکه جامعه بین‌المللی معاهدات متعددی در خصوص وضعیت‌های بحرانی بشردوستانه منعقد کرده و نیاز به رسیدگی و توجه به چنان وضعیت‌هایی را دست کم پس از جنگ جهانی دوم شناسایی کرده بود. بار اخلاقی در کنار شناسایی قبلی نیاز به رسیدگی به چنان وضعیت‌هایی سبب شد تا سؤالات مهمی در این زمینه طرح گردد. علی‌رغم حمایت غرب از مفهوم مداخله بشردوستانه، اما دولت‌های آمریکایی و اروپایی نسبت به وضعیت‌های رواندا و سومالی بی‌اعتنا ماندند و در نتیجه کوفی عنان این سؤال را مطرح کرد:

دیپلمات سابق سودانی را به عنوان نماینده ویژه در امور آوارگان درون کشورها منصوب کرد. دنگ به درستی این نکته را بیان داشت که «آوارگان درون کشورها به گونه‌ای تناقض‌آمیز تحت حمایت دولت‌های خود هستند، اما آوارگی آنها اغلب در نتیجه اقدامات همان مقامات دولتی روی داده است» (Deng, 2006, p.218). دنگ و همکارش روبرتا کوهن^{۱۲}، مفهوم «حاکمیت به مثابه مسئولیت» را طرح کرده و حفاظت از آوارگان داخلی را مسئولیت اصلی دولت میزبان دانستند (Bellamy, 2008, p.619). در همین حال، دنگ و کوهن معتقد بودند که رضایت و پذیرش بهره‌گیری از «کمک‌های بین‌المللی» نباید خودسرانه کنار گذاشته شود؛ به ویژه وقتی که مقامات محلی نتوانند یا نخواهند کمک‌های لازم را به آوارگان داخلی ارائه کنند (Bellamy, 2008, p.619). علی‌رغم تأکید بر مسئولیت اصلی دولت میزبان و تأکید بر دیپلماسی، ارجاع وضعیت به «اقتدار بالاتر» یعنی شورای امنیت نیز مورد توجه قرار گرفته بود (Bellamy, 2008, p.620). همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، در این دکتترین بر مسئول بودن حاکمیت و همچنین پذیرش کمک‌های

«اگر مداخله بشردوستانه، خدشه‌ای غیرقابل پذیرش به حاکمیت است، پس چگونه می‌توانیم به وضعیت‌های رواندا و صربنیتسا یعنی نقض فاحش و سیستماتیک حقوق بشر که موهن جامعه بشری است، پاسخ دهیم؟» (ICISS, 2001, p.vii).

در پاسخ به این سؤال، کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولتی^۵ با حمایت لویداکسورثی^۶، وزیر خارجه کانادا، در سپتامبر ۲۰۰۰ تشکیل شد و مفهوم «مسئولیت حمایت» را در گزارشی تحت همین عنوان در سال ۲۰۰۱ مطرح کرد. گرت اوانز^۷، وزیر خارجه اسبق استرالیا و محمد سحنون^۸ الجزایری، مشاور سابق دبیرکل سازمان ملل متحد از اعضای برجسته این کمیسیون بودند.

اگرچه مفهوم مسئولیت حمایت توسط کمیسیون فوق در سال ۲۰۰۱ مطرح شد، اما ریشه نظری این مفهوم به دو مبحث «حاکمیت به مثابه مسئولیت»^۹ و امنیت انسانی^{۱۰} باز می‌گردد. پطروس گالی، دبیرکل وقت سازمان ملل متحد، فرانسیس دنگ^{۱۱}،

5. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)

6. Lloyd Axworthy

7. Gareth Evans

8. Mohamed Sahnoun

9. Sovereignty as Responsibility

10. Human Security

11. Francis Deng

بین‌المللی تأکید شد که از تحول مفهوم حاکمیت حکایت دارد. این تحول در ادامه بیشتر بررسی خواهد شد.

اگر دکترین «حاکمیت به مثابه مسئولیت» عمدتاً بر وظایف «دولت» تأکید می‌کند، مفهوم دیگری تحت عنوان «امنیت انسانی»^{۱۳} بر وضعیت فرد فرد انسان‌ها تمرکز دارد. این مفهوم نخستین بار در گزارش توسعه انسانی سال ۱۹۹۴ مطرح شده و بر تغییر در نگرش سنتی نسبت به امنیت تأکید دارد. بدین معنی، نگاه سنتی نسبت به امنیت که بر مسائل نظامی و سیاسی متمرکز بود، به تمرکز بر امنیت افراد و جوامع تغییر یافته و مسائلی نظیر فقر، کمبود غذا و تغییرات جوی به مثابه تهدیدات امنیتی علیه انسان‌ها بررسی می‌شوند (UNDP, 1994). پس از اجلاس هزاره ملل متحد کمیسیون مستقلی به ریاست آمارتیا سن^{۱۴} و «ساداکو اوگاتا»^{۱۵} تشکیل شده و گزارشی تحت عنوان «امنیت انسانی در دوران کنونی» تهیه کرد (Ogata, Sen, 2003). در این گزارش بر نیاز به سیاست‌های منسجم در خصوص بقا، سطح زندگی و شرافت انسانی تأکید شد. در گزارش فوق به زمینه‌های زیر توجه شد:

حفاظت از افراد در جریان مناقشات خشونت‌بار و موقعیت‌های پسمانقشه، حمایت از آوارگان، غلبه بر ناامنی‌های اقتصادی، تضمین دسترسی و برخورداری از مراقبت‌های بهداشتی و حذف بی‌سوادی و محرومیت‌های تحصیلی (Ogata, Sen, 2003).

کمیسیون مداخله و حاکمیت دولتی در هنگام معرفی مفهوم «مسئولیت حمایت» مفهوم امنیت انسانی را شناسایی کرد و در گزارش خود عنوان کرد که «عناصر بنیادین امنیت انسانی - امنیت افراد در برابر تهدیدات علیه حیات، سلامت، ایمنی شخصی و شرافت انسانی - هم به واسطه تهاجم خارجی و هم به وسیله عوامل درون کشور از جمله نیروهای امنیتی تحت خطر قرار می‌گیرند» (ICISS, 2001, p.15). اگرچه مسئولیت حمایت در دوره اولیه حیات خود یعنی پیش از قید این مفهوم در سند اجلاس سران ۲۰۰۵ با پارادایم امنیت انسانی گره خورده بود، اما حوادث سال‌های آغازین قرن ۲۱ و همچنین دغدغه‌های غیرمتعهدها باعث شد تا مسئولیت حمایت از دستورالعمل گسترده امنیت انسانی دور شده و پیوند عمیقی با نقض‌های جدی حقوق بین‌الملل بشردوستانه پیدا کند (United Nations, High Level

13. Human Security

14. Amartya Sen

15. Sadako Ogata

باشند یا مقامات ملی در حمایت از مردمشان در برابر نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاکسازی قومی و جنایات علیه بشریت به وضوح ناکام باشند، ما آماده هستیم تا از طریق شورای امنیت مطابق منشور ملل متحد از جمله فصل هفتم و بر مبنای مورد به مورد و با همکاری سازمان‌های منطقه‌ای مربوط، اقدام جمعی قاطع و به موقع عمل آوریم» (World Summit Outcome, 2005).

اگرچه حامیان مسئولیت حمایت تصور می‌کردند که صرف اشاره به مسئولیت حمایت در این سند به معنای تصویب آن توسط جامعه بین‌المللی است، اما واکنش‌های بعدی کشورها و تأکید آنها بر اینکه این مفهوم باید در مجمع عمومی ملل متحد مورد بررسی قرار گیرد، باعث شد تا گفتگو در این باره تا انتشار گزارش دبیرکل ملل متحد به تعویق بیفتد. ادوارد سی لاک^{۱۶}، به سمت مشاور بان‌کی‌مون در خصوص مسئولیت حمایت منصوب شد و آرای بیان شده در گزارش دبیرکل عموماً ملهم از اندیشه‌های لاک و البته گزارش کمیسیون مداخله و حاکمیت دولتی است.

بر اساس مفاد بندهای ۱۳۸ و ۱۳۹ سند اجلاس سران ۲۰۰۵ و مطابق گزارش

Panel on Threats, Challenges and Change, 2004).

۱-۱- چيستی مسئولیت حمایت

پس از گزارش کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولتی، مفهوم مسئولیت حمایت در بندهای ۱۳۸ و ۱۳۹ سند اجلاس سران ۲۰۰۵ قید شد:

«۱۳۸. هر دولتی مسئولیت حمایت از جمعیت خود در برابر نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاکسازی قومی و جنایات علیه بشریت را بر عهده دارد. این مسئولیت شامل پیشگیری از چنین جرائمی و تحریک آنها با ابزارهای مناسب و لازم است. ما این مسئولیت را می‌پذیریم و مطابق آن عمل می‌کنیم. جامعه بین‌المللی می‌بایست دولت‌ها را در اجرای این مسئولیت یاری و ترغیب کرده و از سازمان ملل متحد در تأسیس توانایی هشدار اولیه پشتیبانی کند.

۱۳۹. جامعه بین‌المللی به منظور حمایت از مردم در برابر جنایات جنگی، پاکسازی قومی و جنایات علیه بشریت، مسئولیت استفاده از ابزارهای مناسب دیپلماتیک، بشردوستانه و دیگر ابزارهای مسالمت‌آمیز مطابق فصول ششم و هشتم منشور ملل متحد را بر عهده دارد. در چنین وضعیتی اگر ابزارهای مسالمت‌آمیز ناکافی

16. Edward C.Luck

دبیرکل در خصوص مسئولیت حمایت مورخ ۱۲ ژانویه ۲۰۰۹، مسئولیت حمایت بر سه ستون استوار است:

۱. مسئولیت‌های حمایتی دولت: «ستون اول عبارت است از مسئولیت دولت برای حفاظت از مردم چه اتباع کشور و چه دیگران، در برابر نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاکسازی قومی، جنایات علیه بشریت یا تحریک موارد فوق» (Report of the Secretary General, 2009, p.8). کی‌مون معتقد است عبارت «ما این مسئولیت را می‌پذیریم و مطابق آن عمل می‌کنیم»، مبنای مسئولیت حمایت است. همان‌گونه که در تعریف ستون اول آورده شده است، مسئولیت حمایت به چهار جنایت: (۱) نسل‌کشی، (۲) جنایت علیه بشریت، (۳) پاکسازی قومی و (۴) جنایات جنگی محدود شده است. اگرچه مسئولیت حمایت در ابتدای طرح آن در سال ۲۰۰۱ با دستورالعمل کلی‌تر امنیت انسانی پیوند خورده بود، اما در سند اجلاس سران و در راستای رفع دغدغه‌های کشورهای در حال توسعه به موارد فوق محدود شد که به واقع «عملیاتی شدن» این مفهوم را نیز تسهیل می‌کند. اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی پیش از این جرائم بین‌المللی مذکور به

استثنای پاکسازی قومی را شناسایی کرده و با بیش از صد دولت امضاکننده، در سال ۲۰۰۲ اجرایی شده است.

تبدیل مسئولیت حمایت به هنجار تثبیت‌شده بین‌المللی گام دیگری در راستای محدود شدن حاکمیت دولتی به نفع حقوق بین‌الملل بشردوستانه است. مبحث پیشگیری و پاسخگویی مقامات دولتی در قبال جرائم فوق را می‌توان مهم‌ترین نکته مسئولیت حمایت دانست. طراحان مسئولیت حمایت در پی برجسته‌سازی تمایز مسئولیت حمایت و مداخله بشردوستانه هستند و تأکید می‌کنند که در بافت معنایی مسئولیت حمایت به مسئله «پیشگیری» تأکید شده و مداخله نظامی تنها به عنوان «آخرین حربه» مطرح است. برای نیل به پیشگیری از جرائم فوق‌الذکر می‌بایست حاکمیتی مسئول ایجاد شده و بر این مسئله تأکید شود که تعهدات حقوقی عرفی و معاهده‌ای دولت‌ها آنها را به پیشگیری و مجازات نسل‌کشی، جنایات جنگی و جنایات علیه بشریت موظف می‌کند و مسئولیت دولت از همین تعهدات ناشی می‌شود.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، حاکمیت مسئول پتانسیل شمول مسائلی نظیر احترام به حقوق بشر را در بر می‌گیرد

حکومت قانون (Report of the Secretary General, 2009, pp.15-21).

۳. پاسخ قاطع و به موقع: شاید بتوان مناقشه برانگیزترین وجه مسئولیت حمایت را ستون سوم آن دانست. بان کی مون با عنایت به مفاد بند ۱۳۹ سند اجلاس سران ۲۰۰۵ به بهره‌گیری از تدابیر صلح‌آمیز و غیرصلح‌آمیز در پاسخ به وضعیتی که مقامات دولتی به وضوح در حمایت از مردم خود ناکام باشند، اشاره کرده است. او در این زمینه به استفاده از سیستم «ماشه» معتقد نیست و تنها بر این باور است که آستانه پاسخ تحت ستون سوم از آستانه تلاش‌های پیشگیرانه و ظرفیت‌سازانه تحت ستون دوم بالاتر است (Report of the Secretary General, 2009, p.22). بان کی مون در این زمینه صریحاً بیان می‌دارد که «بند ۱۳۹ سند اجلاس سران نمایانگر این حقیقت است که هیچ استراتژی مسئولیت حمایت بدون احتمال تدابیر جمعی از جمله تحریم‌ها یا اقدام نظامی در موارد نهایی، کامل نخواهد بود» (Report of the Secretary General, 2009, p.25).

بنابراین، از نظر دبیرکل ملل متحد، شورای امنیت، نهاد تصمیم‌گیرنده در خصوص پاسخ قاطع و به موقع خواهد بود و

(Report of the Secretary General, 2009, p.11). در این معنا، از بین بردن زمینه

بروز جراثمی نظیر نسل‌کشی و جنایات جنگی باید در دستورکار دولت‌ها قرار گیرد.

۲. کمک‌های بین‌المللی و ظرفیت‌سازی:

بان کی مون در گزارش خود به چهار شکل از کمک‌های بین‌المللی مطابق مفاد بندهای ۱۳۸ و ۱۳۹ سند اجلاس سران ۲۰۰۵ اشاره کرده است: «الف) ترغیب دولت‌ها به انجام مسئولیت‌های ستون اول (بند ۱۳۸)؛ ب) یاری رساندن به دولت‌ها در اجرای این مسئولیت (بند ۱۳۸)؛ پ) یاری رساندن به دولت‌ها در ظرفیت‌سازی برای حمایت (بند ۱۳۹)؛ ت) یاری رساندن به دولت‌هایی که در آستانه وقوع بحران و مناقشه هستند (بند ۱۳۹)»

(Report of the Secretary General, 2009, p.15).

در گزارش دبیرکل به موارد زیر به عنوان مصداق‌های کمک بین‌المللی اشاره شده است: برنامه‌های ترویج و تقویت حقوق بشر، بازسازی و تحکیم صلح پس از مناقشه، صلح‌بانی و استقرار پیشگیرانه نیروها بر مبنای رضایت دولت میزبان یا اطراف مناقشه، کمک‌های توسعه‌ای و تقویت

در این زمینه حتی به پنج قدرت دارای حق وتو توصیه می‌کند که از حق وتو برای جلوگیری از پاسخ قاطع و به موقع استفاده نکنند (Report of the Secretary General, 2009, pp.26-27).

اگرچه حامیان و طراحان مفهوم مسئولیت حمایت مؤکداً بیان می‌کنند که توسل به زور به عنوان «آخرین حربه» در نظر گرفته می‌شود، اما همچنان این سؤال مطرح است که «چه کسی، در چه زمانی، در پاسخ به چه وضعیتی، با چه مجوزی و چگونه» می‌تواند برای حمایت از قربانیان به زور متوسل شود.

از سوی دیگر پتانسیل تفسیر موسع و همچنین به کارگیری معیارهای دوگانه نیز در این خصوص وجود دارد. موارد مذکور و سؤال فوق از جمله موارد بحث‌انگیز در خصوص مسئولیت حمایت است که در هنگام بررسی واکنش کشورها به تفصیل بررسی می‌شوند.

۲- واکنش و مشارکت غرب - غیر متعهدها

برای شناسایی مواضع کشورها نسبت به مسئولیت حمایت می‌بایست به بیانیه‌ها و اعلامیه‌های آنان در این باره رجوع کرد. در ابتدا با بررسی مواضع برخی کشورها که

می‌توانند طیف وسیعی از کشورها را نمایندگی کنند، به طیف نظرات کشورها نسبت به مسئولیت حمایت پی خواهیم برد و سپس موارد خاص و چرایی این واکنش‌ها را بررسی خواهیم کرد.

الف) بریتانیا: «بریتانیا معتقد است که دولت‌ها حق ندارند هر آنچه را که می‌خواهند درون مرزهایشان انجام دهند و از سوی دیگر دولت‌ها به نام انسانیت به طور مشترک وظیفه دارند تا در صورت عدم حمایت دولت از مردمش، این حمایت را به انجام رسانند» (2005 World Summit Excerpts, n.d.).

ب) هند: «ما معتقد نیستیم که می‌توان مباحث مربوط به مسئولیت حمایت را برای مشروعیت‌بخشی به «حق مداخله بشردوستانه» به کار گرفت و یا آن را به ایدئولوژی «انسان‌گرایی نظامی» تبدیل کرد» (Statement by Mr. Nirupam Sen, 2005).

ج) اندونزی: «دولت‌ها نیازمند اجماع در خصوص مسئولیت حمایت از مردم در قبال نسل‌کشی، پاکسازی قومی و جنایات علیه بشریت هستند. در این راستا قوه قهریه هنگامی باید مورد استفاده قرار گیرد که ابزارهای دیگر با ناکامی روبه‌رو شده باشند» (2005 World Summit Excerpts, n.d.).

اتحادیه آفریقا آستانه‌های پایینی را برای مداخله بشردوستانه تعریف کرده است (Weiss, 2004, p.139).

اما گروه دیگر یعنی سمت چپ طیف را می‌توان به دو گروه اختصاص داد. نخستین گروه عبارت‌اند از شکاکان تأثیرگذاری نظیر روسیه، چین و هند که اگرچه به لحاظ بار اخلاقی مفهوم مسئولیت حمایت و همچنین جایگاهی که برای خود در تصمیمات جهانی قائل هستند، نیاز به مسئولیت حمایت را می‌پذیرند، اما تمایل دارند که شورای امنیت

(د) ونزوئلا: «برخی دولت‌های قدرتمند تلاش می‌کنند تا برخی اصول حقوق بین‌الملل را برای ایجاد دکترین‌هایی مانند «جنگ پیش‌دستانه» تفسیر کرده و ما را با جنگ پیش‌دستانه تهدید کنند و اکنون به اصلاح مفهوم «مسئولیت حمایت» مطرح شده است و ما باید از خود بپرسیم که چه کسی از ما حمایت خواهد کرد» (2005 World Summit Excerpts, n.d.).

بنابراین می‌توان طیف مواضع کشورها را بدین صورت ترسیم کرد:

حمایت کامل بدون قید	حمایت کامل با قید به
محرک دودیت در	کارگیری در چارچوب‌های
چارچوب‌های چندجانبه	چندجانبه
تصمیم‌گیری	تصمیم‌گیری

پذیرش نیاز به مسئولیت حمایت اما تردید در مورد ابزار و گستره به کارگیری

یا سازمان‌های منطقه‌ای به عنوان نهاد تصمیم‌گیرنده در مورد توسل به زور در بافت معنایی مسئولیت حمایت شناسایی شود. این گروه در میانه سمت چپ طیف قرار می‌گیرند. گروه دیگر کشورها که میانه سمت چپ طیف تا انتهای چپ را به خود اختصاص می‌دهند، عموماً در مخالفت و واگرایی با سیاست‌های غرب و نظام سرمایه‌داری قرار داشته و یا به طور سنتی نسبت به حاکمیت خود حساسیت بسیاری دارند. این کشورها عموماً حامی اصل عدم مداخله و تعریف سنتی از حاکمیت دولتی هستند (Weiss,

روندهای کنونی نشان می‌دهد که کشورهای غربی و کشورهای غربی که با غرب پیوندهای نزدیکی دارند، در سمت راست طیف قرار می‌گیرند؛ بدین معنی کشورهای اروپایی، ایالات متحده، کانادا، ژاپن، کره جنوبی و قطر در زمره حامیان مسئولیت حمایت هستند. از سوی دیگر کشورهای زیر صحرای نیز حمایت خود را از مسئولیت حمایت اعلام کرده‌اند؛ از جمله می‌توان به رواندا، تانزانیا، بنین و کنگو اشاره کرد. یکی از مهم‌ترین علل گرایش آفریقای زیر صحرای به مسئولیت حمایت این است که منشور جدید

(2004, p.140). از میان این کشورها می‌توان به ونزوئلا، کوبا، پاکستان، ایران، مصر، الجزایر و زیمبابوه اشاره کرد.

همان‌گونه که ملاحظه شد، اگرچه برخی کشورهای غیر متعهد یعنی آفریقای زیر صحرای مسئولیت حمایت پشتیبانی می‌کنند، اما در نگاهی کلی‌تر می‌توان مناظره در خصوص مسئولیت حمایت را مناظره‌ای میان غرب و غیر متعهدها تعبیر کرد؛ دست‌کم می‌توان این دلیل را اقامه کرد که شکاکان جدی مسئولیت حمایت در میان کشورهای غیر متعهد قرار دارند. در تازه‌ترین تحولات مربوط به مسئولیت حمایت، مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۲۴ سپتامبر ۲۰۰۹ قطعنامه ۶۳/۳۰۸ تحت عنوان «مسئولیت حمایت» را با اجماع تصویب کرد که نخستین قطعنامه در این باب در مجمع عمومی ملل متحد است. پس از تصویب قطعنامه، هفت عضو ملل متحد - ونزوئلا، کوبا، سوریه، سودان، ایران، اکوادور و نیکاراگوئه - در اقدامی هماهنگ تأکید کردند که قطعنامه مذکور، مجمع عمومی را ملزم به «اجرای» مسئولیت حمایت نمی‌کند و صرفاً مؤید نیاز به گفتگوهای بیشتر است.

از سوی دیگر، کشور بولیوی که به نحوی نظر اکثریت مجمع را بیان می‌کرد

«قطعنامه را در مسیر «اجرای» مفاد مندرج در بندهای ۱۳۸ و ۱۳۹ سند اجلاس سران ۲۰۰۵ ارزیابی کرد» (GCR2P-Summary-of-Statements-on-Adoption-of-Resolution RES A/63/L8ORevl, 2009).

طیف وسیع مواضع کشورها نسبت به مسئولیت حمایت نیازمند تبیین دقیق‌تری است که در ادامه بدان اشاره خواهد شد.

۳- تبیین واکنش غرب - غیر متعهدها نسبت به مسئولیت حمایت

به نظر می‌رسد که عوامل متعددی می‌تواند مخالفت یا حمایت از مسئولیت حمایت را تبیین کند. در اینجا سه عامل یعنی مسئله حاکمیت، رابطه مسئولیت حمایت و مداخله بشردوستانه و بار اخلاقی مفهوم مسئولیت بررسی می‌شود.

۳-۱- مسئله حاکمیت

مهم‌ترین جدال میان حامیان تعاریف سنتی و مدرن حاکمیت در جریان است. تعریف سنتی حاکمیت به ظهور دولت‌های مدرن پس از سال ۱۶۴۸ باز می‌گردد. یکی از منتقدان تعریف سنتی حاکمیت معتقد است که «این ایده رواج داشت که حاکمیت، مجوزی برای کشتن است؛ اگر دولت عده

بشردوستانه و موضع واحد جنبش عدم تعهد که در سه موقعیت مختلف پس از جنگ کوزوو، مداخله بشردوستانه را رد کرد، موضع حامیان حاکمیت سنتی را تقویت نمود. از سوی دیگر، حامیان حاکمیت مدرن به بار اخلاقی مفاهیم مد نظر خود اشاره کرده و معتقدند که عنصر «رعایت حقوق بشر» باید به سه عنصر «قلمرو، اقتدار و جمعیت» افزوده شود (Weiss, 2004, p.138).

به نظر می‌رسد که جدال میان این دو گروه همچنان ادامه داشته باشد و شاید تنها نقاط عطف تاریخی بتوانند کفه ترازو را به سمت یکی از این دو گروه سنگین‌تر کند.

مهم‌ترین دغدغه‌های حامیان حاکمیت سنتی را می‌توان به دو مقوله محدود کرد: الف) فقدان تأثیرگذاری کشورهای غیر متعهد بر تصمیم‌گیری‌های شورای امنیت و حتی جدی‌گرفته نشدن مشارکت آنها در تصمیم‌گیری‌ها؛ و ب) ابهام در مورد گستره اموری که می‌تواند حاکمیت را محدود کند. اظهار نظر عبدالعزیز بوتفلیقه می‌تواند به خوبی مورد الف را تبیین کند: «ما انکار نمی‌کنیم که سازمان ملل متحد وظیفه دارد که از رنج انسانی جلوگیری کند، اما به شدت در مورد تضعیف حاکمیت خود حساس هستیم، نه فقط بدین دلیل که حاکمیت

زیادی از مردم را بکشد یا وادار به ترک محل زندگی خود کند یا اگر به گروهی اجازه دهد که جرائمی را علیه گروه دیگر در قلمرو خود انجام دهد، این مسائل به هیچ دولت دیگری مربوط نخواهد بود» (Evans, 2008 a, pp.283-298).

«اگرچه اقداماتی نظیر اعلامیه حقوق بشر و انعقاد کنوانسیون منع نسل‌کشی در سال ۱۹۴۸ گام‌هایی به سمت تضعیف تعریف مطلق‌گرایانه از حاکمیت بود» (Evans, 2008 a, pp.283-298)، اما ماده (۷) ۲ منشور ملل متحد از نگرش عمومی و جهانشمول نسبت به حاکمیت حکایت می‌کرد. عدم مداخله به عنوان یک اصل مورد پذیرش قرار گرفت. شروع دهه استعمارزدایی و افزایش تعداد کشورهایی که به تازگی به استقلال دست پیدا می‌کردند، عامل بسیار مؤثری در تحکیم اصل عدم مداخله بود.

پایان جنگ سرد، فضای مساعدی برای فعالیت شورای امنیت و رشد مفهوم مداخله بشردوستانه فراهم کرد. روند جهانی شدن نیز ایده محو شدن حاکمیت را تقویت کرد و در نتیجه، دو عامل یعنی نیروهای جهانی شدن و پایان جنگ سرد موضع گروه‌های منتقد حاکمیت سنتی را تقویت کرد. معیار دوگانه قدرت‌های بزرگ در به کارگیری مداخله

آخرین دفاع ما در برابر قواعد جهانی نابرابر است، بلکه بدین دلیل که ما در فرایند تصمیم‌گیری شورای امنیت مشارکت نداریم» (Weiss, 2004, p.145).

در مورد ابهام گستره استناد به مسئولیت حمایت نیز می‌توان به دو مورد اخیر استناد فرانسه و روسیه به مسئولیت حمایت اشاره کرد. فرانسه برای کمک‌رسانی به میانمار که گرفتار رنج‌های حاصل از طوفان نرگس بود، به مسئولیت حمایت استناد کرد (Evans, 2008b) و روسیه نیز در توجیه مداخلات خود در گرجستان به مسئولیت حمایت استناد کرد که در هر دو مورد حامیان نظری مسئولیت حمایت به انتقاد از فرانسه و روسیه پرداختند. جالب اینجاست که روسیه به عنوان یکی از شکاکان جدی نسبت به مسئولیت حمایت، در موقعیت‌های مختلف موضع متفاوتی نسبت به مسئولیت حمایت اتخاذ کرده است و در نتیجه دغدغه‌های غیر متعهدانه نسبت به پتانسیل سوءاستفاده از مسئولیت حاکمیت در تضعیف حاکمیت تقویت می‌شود.

۲-۳- رابطه مسئولیت حمایت و مداخله بشردوستانه

مهم‌ترین منتقدان مسئولیت حمایت معتقدند که مسئولیت حمایت به واقع نام

دیگری برای مداخله بشردوستانه است. حامیان مسئولیت حمایت نیز تلاش نظری گسترده‌ای انجام داده‌اند تا تمایز این دو مفهوم را بیش از پیش روشن کنند. علی‌رغم مباحث مطرح شده توسط کشورهای شمال و حامیان نظری مسئولیت حمایت، مداخلات «واقعی» عمدتاً در کشورهای در حال توسعه، دارای کمترین توسعه و کشورهای دچار وضع انتقالی، روی می‌دهد و در نتیجه این ایده تقویت می‌شود که مداخله چه به نام مداخله بشردوستانه و چه به نام مسئولیت حمایت صورت بگیرد، گونه‌ای از امپریالیسم است. نوام چامسکی این دیدگاه را پس از جنگ کوزوو بدین صورت شرح داد:

«حامیان خودخواننده روشننگری اتفاقاً قدرتمند و ثروتمند بوده و وارثان سیستم استعمارگری و استعمار نوی سلطه جهانی هستند: آنها همان شمال یا جهان اول هستند، گروه‌های پستی که در مقابل آنها قرار دارند، همان جنوب یا جهان سوم است - اقتصادهای «در حال توسعه»، «کمتر توسعه‌یافته» و «در حال انتقال»» (Chomsky, 1999, pp.11-12).

در هر حال، حامیان مسئولیت حمایت و حتی گزارش دبیرکل در خصوص مسئولیت حمایت، مبحث مداخله به عنوان «آخرین

حربه» را رد نکرده‌اند و تردیدی نیست که هرگاه توسل به آخرین حربه در دستور کار قرار گیرد، حساسیت‌های بسیاری برانگیخته خواهد شد. از دیدگاه نظری، تفاوت‌های جدی میان مسئولیت حمایت و مداخله بشردوستانه وجود دارد. تأکید بر ظرفیت‌سازی، بازسازی پسا مناقشه، مبحث پیشگیری و همچنین کمک‌های بین‌المللی به عنوان مهم‌ترین تمایزات میان دو مفهوم فوق مطرح هستند.

در جایی که دو مفهوم دارای نقطه اشتراک هستند، یعنی «پاسخ قاطع و به موقع» نیز می‌بایست به محدودیت‌های وارده بر مسئولیت حمایت اشاره داشت. بر مبنای بندهای ۱۳۸ و ۱۳۹ سند اجلاس سران ۲۰۰۵ که تعریف رسمی موجود از مسئولیت حمایت است، موارد استناد به مسئولیت حمایت و همچنین نهاد تصمیم‌گیرنده در مورد اقدام‌های تنبیهی مشخص شده است، اما مداخله بشردوستانه شاهد چنین دقتی در تعریف نبود و علاوه بر این، توافق جمعی اولیه‌ای نیز در مورد آن صورت نپذیرفته نبود. به نظر می‌رسد مهم‌ترین دغدغه‌ها به معیار دوگانه قدرت‌های بزرگ در استفاده از اقدام نظامی جمعی و همچنین پتانسیل

تفاسیر موسع باز می‌گردد. مداخله روسیه در گرجستان می‌تواند نمونه‌ای از این امر باشد.

۳-۳- بار اخلاقی

شاید مهم‌ترین نقطه قوت حامیان مسئولیت حمایت در بار اخلاقی این مفهوم نهفته باشد که تضمینی برای ماهیت هنجاری این مفهوم است. مخالفت کردن با تلاش‌های جامعه جهانی برای مقابله با نسل‌کشی، جنایات جنگی، جنایات علیه بشریت و پاکسازی قومی کار بسیار دشواری است و شاید نتوان کشوری را پیدا کرد که با این جنبه اخلاقی مسئولیت حمایت مخالف باشد. محمد ایوب^{۱۷} یکی از مخالفان مفهوم مداخله بشردوستانه، به «قدرت اخلاقی قابل ملاحظه آن» اذعان دارد (Weiss, 2004, p.137). با توجه به اذعان مخالفان مداخله بشردوستانه نسبت به نیروی اخلاقی آن می‌توان به نیروی چشمگیر اخلاقی مسئولیت حمایت پی برد. صرف‌نظر از جدال نظری میان طرفداران و مخالفان به کارگیری اخلاق در سیاست می‌توان گفت که بار اخلاقی این مفهوم در موفقیت حامیان آن برای درج در سند اجلاس سران ۲۰۰۵ و تصویب قطعنامه مجمع عمومی در سپتامبر ۲۰۰۹ بسیار مؤثر بوده است. مسئولیت حمایت بار دیگر جایگاه

اخلاقی توسل به زور در عرصه بین‌المللی را احیا کرده که شایسته بررسی و پژوهش بیشتر است.

فرجام

مسئولیت حمایت یکی از پیچیده‌ترین تحولات در عرصه روابط بین‌الملل و حقوق بین‌الملل است. گروه حامیان مسئولیت حمایت، آن را هنجار بین‌المللی می‌دانند که در مسیر اجرایی شدن گام بر می‌دارد، اما شکاکان معتقدند که هنوز اجماعی در خصوص تعریف مسئولیت حمایت به دست نیامده، چه برسد به اینکه به هنجار مورد پذیرش بین‌المللی تبدیل شده باشد. اما نکته بسیار مهم اینکه بار اخلاقی چشمگیر این مفهوم به احتمال زیاد بر نگرش‌های توطئه‌گرایانه نسبت به این مفهوم هنجاری و همچنین تعاریف سنتی حاکمیت غلبه خواهد کرد. نگارنده معتقد است با عنایت به درج مسئولیت حمایت در بندهای ۱۳۸ و ۱۳۹ سند اجلاس سران ۲۰۰۵ و همچنین قطعنامه‌های ۱۶۷۴ و ۱۸۹۴ شورای امنیت و قطعنامه مجموع عمومی در سال ۲۰۰۹، مخالفت با این مفهوم صرفاً جایگاه پرستیژی مخالفان را تضعیف خواهد کرد، اما در عین حال ضمن شناسایی دغدغه‌های غیر متعهدها، شکاکان می‌بایست در راستای وضع

قیود نهادی و تصمیم‌گیری و حفظ چارچوب کنونی تعریف حرکت کنند. تعریف کنونی محدود به چهار جرم نسل‌کشی، جنایات جنگی، جنایات علیه بشریت و پاکسازی قومی است که سه تای اول قبلاً در اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی شناسایی شده و غیر متعهدها می‌توانند در راستای دغدغه‌های خود از موسع شدن این تعریف جلوگیری کنند و البته بیانیه‌های اخیر کشورهای درحال توسعه مؤید این مطلب است.

شفافیت مفهومی در معنای تمایز کامل مسئولیت حمایت با مداخله بشردوستانه و همچنین رفع چالش نهاد تصمیم‌گیرنده در خصوص مسئولیت حمایت می‌تواند موجب پذیرش مسئولیت حمایت به عنوان هنجار بین‌المللی از جانب غیر متعهدها شود.

منابع

1. Beitz, Charles R. (1999), *Political Theory and International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
2. Bellamy, Alex j. (2008), 'The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention', *International Affairs*, 84 (4).
3. Chomsky, Noam. (1999), *The New Military Humanism: Lessons from Kosovo*. London: Pluto.
4. Deng, Francis M. (2006), *Divided Nations: The Paradox of National Protection*. *Annuals*

12. Report of the Secretary-General. (2009), Implementing the Responsibility to Protect, A/63/677. Retrieved November 18, 2009. Website: //globalr2p.org/pdf/SGR2Eng.pdf.
13. United Nations Development Program. (1994), *Human Development Report*. New York: United Nations Publications.
14. UN General Assembly Resolution. (2005), World Summit Outcome, A/RES/60/1, Retrieved November 15, 2009, Website: www.un.org/summit2005/documents.html.
15. UN General Assembly Resolution. (2009), The Responsibility to Protect, A/RES/63/380, Retrieved November 15, 2009, Website://globalr2p.org/media/pdf/UNResolutionA63L80Rev.1.pdf. (2004)
16. United Nations, High Level Panel on Threats, Challenges and Change. (2004), *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, New York: United Nations Publications.
17. Wiess, Thomas G. The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Uniplar Era. *Security Dialogue*, 35 (2).
18. World Summit Excerpts. (2005), Retrieved December 2, 2009 from reformtheun.org. Website: www.reformtheun.org/index.php?module=uploads&func=download&fields=1158.
19. *of American Academy of Political and Social Science*, 603.
5. Evans, Peter (2008a). The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come and Gone?, *International Relations*, 22 (3).
6. Evans, Peter (2008b, May 12), Facing up to our responsibilities, *The Guardian*.
7. GCR2P Summary of Statement on Adoption of Resoulution REs/A/63 L&O Rev 1, Retrieved November 10, 2009, from Global Center for the Responsibility to Protect, Website: http://globalr2p.org/media/pdf/GCR2P-Summary-of-Statements-on-Adoption-of-Resolution-on-R2P.pdf.
8. International Comission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001), *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Center.
9. Sim, Stuart & Walker, David. (2003), *The Discourse of Sovereignty-Hobbes to Fielding: The State of Nature and The Nature of The State*. Burlington: Ashgate Publishing, Inc.
10. Statement by Mr. Nirupam Sen, Permanent Representative, at the Informal Thematic Consultations of the General Assembly on the Report of the Secretary-General, Quoted in United Nations Secretary-General. (2005). In *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All: Report of the Secretary-General-General*, New York: United Nations Publications.
11. Ogata. S. & Sen. A. (2003), *Human Security Now*. New York: United Nations Publication.