

واکاوی اصل عدم بی تفاوتی در رویکرد اتحادیه آفریقایی

عباسعلی کدخدایی^{۱*}، ناصر سرگران^۲، مریم عبیدی نیا^۳

چکیده

به رغم تورم هنجاری در بعد حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، جهان امروز شاهد نقض گسترده این حقوق است. شاید بتوان عامل اصلی آن را در نبود سازوکارهای کارآمد و مناسب به منظور رعایت و احترام به حقوق مذکور جستجو کرد. اتحادیه آفریقایی در اوایل قرن ۲۱ اصل عدم بی تفاوتی را بنیان گذاری کرد تا به کمک عملی مردمان در معرض نقض فاحش حقوق بشر و بشردوستانه بشتابد. اصلی که همگام با اصل مسئولیت حمایت شکل گرفت تا پاسخگوی نیازهای اجتماعی قاره آفریقا باشد. پژوهش حاضر بر آن است تا با شیوه‌ای اکتشافی ضمن تبیین عناصر اصل عدم بی تفاوتی و قیاس آن با سایر اصول و دکترین‌های مشابه یا به ظاهر متضاد به این پرسش اساسی پاسخ دهد که آیا اصل عدم بی تفاوتی جایگزینی برای اصل عدم مداخله است؟

کلیدواژگان

اساس نامه اتحادیه آفریقایی، اصل عدم بی تفاوتی، اصل عدم مداخله، اصل مسئولیت حمایت، اتحادیه آفریقایی، شورای صلح و امنیت.

۱. استاد گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: kakhoda@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
Email: n99sargeran@gmail.com

۳. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۶/۲۶، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۸/۰۹

مقدمه

جهان امروز بیش از آنکه شاهد جنگ و توسل به زور میان سرزمین های دارای حاکمیت باشد شاهد بحران و جنگ های شدید، طولانی و فاجعه بار در قلمرو داخلی کشورهاست. براساس آمارهای ارائه شده از طرف نهادهای حقوق بشری در دهه نود میلادی، ۹۰ درصد جنگ ها داخلی بوده است و در سال ۲۰۱۵ نیز همچنان شاهد گسترش روزافزون جنگ های داخلی بوده ایم.

انقلاب های موسوم به بهار عربی، جنگ های داخلی در سوریه، عراق، یمن، لیبی، تونس، مصر و ... از فجایع گسترده در هر گوشه کره خاکی خبر می دهد که دیگر با اصول سنتی حقوق بین الملل نمی توان از آن پیشگیری کرد و واکنش نشان داد، زیرا آن اصول در بستر تحولات اجتماعی خاصی شکل گرفته و پاسخگوی همان پدیده های اجتماعی است.

به نظر می رسد اصولی چون اصل برابری حاکمیت ها، اصل عدم مداخله و اصل منع توسل به زور با موفقیت نسبی توانسته اند از درگیری و جنگ میان قدرت های دارای حاکمیت بکاهند. مسئله ای که تا چند دهه پیش چالش اصلی حقوق بین الملل بود که حاکمیت ها را به رعایت احترام و برابری همدیگر پایبند کند، اما چالش اخیر جامعه بین المللی دیگر با اصول سنتی پذیرفته شده علاج نمی یابد، بلکه اصولی دیگر لازم است که بشر مواجهه با قدرت های دارای حاکمیت برتر در قلمرو داخلی کشورها را فریادرس باشد.

نظر به اینکه ابتدا بحران ها صرفاً داخلی بوده و منطقه و جهان را تحت تأثیر خود قرار داده اند باید گفت: راهکارهای حقوقی لازم نیز بسته به نیازها و ضرورت های داخلی، منطقه ای و جهانی از این سلسله مراتب تبعیت می کنند.

با توجه به آنکه در دهه نود میلادی جنگ و بحران های داخلی در سطح کشورهای آفریقایی بیش از هر مکان دیگری بود سازمان وحدت آفریقا و متعاقب آن اتحادیه آفریقایی به منزله تنها سازمان مهم منطقه آفریقا در آن قاره نقش خطیر خود به منظور حمایت از مردمان سرزمین آفریقا را شروع کرد. نظر به ناکامی های سازمان وحدت آفریقا در مقابله با بحران های داخلی، سازمان جدیدی با اهداف و اصول مترقیانه تری با نام اتحادیه آفریقایی در سال ۲۰۰۰ تأسیس شد که در میان اهداف و اصول پیش بینی شده، اصلی را بنیان گذاشت تا بتواند این بار نه تأمین کننده نیاز حاکمیت ها که نجات دهنده مردمان قاره باشد.

اصل عدم بی تفاوتی در بند ۸ ماده ۴ اساس نامه اتحادیه آفریقایی برای این سازمان حق مداخله در کشورهای عضو را در صورت وقوع جنایت ضدبشریت، جنایات جنگی و نسل کشی بنا به تصویب مجمع اتحادیه به رسمیت می شناسد. مقاله حاضر به دنبال آن است دستاوردها و شکست های اعمال این اصل را در پرتو اقدامات اتحادیه آفریقایی بسنجد و دامنه اجرای آن و

تعامل یا تقابل آن با سایر پدیده‌های مشابه یا به ظاهر متضاد را ارزیابی کند، به خصوص که امروزه اصل دیگری با عنوان اصل مسئولیت حمایت راه تکامل خود را می‌پیماید باید دید که اصل عدم بی تفاوتی همسو با اصل مذکور تأسیس شده یا دربردارنده کارکرد متمایزی از آن است؟

در مقاله پیش‌رو، در ۳ قسمت مفهوم اصل عدم بی تفاوتی، وجوه اشتراک و افتراق اصل عدم بی تفاوتی با سایر نهادهای حقوقی مشابه و در نهایت عملکرد اتحادیه آفریقایی در اعمال اصل عدم بی تفاوتی مطالعه می‌شود.

مفهوم اصل عدم بی تفاوتی

تبيين مفهوم اصل عدم بی تفاوتی مستلزم بررسی ریشه‌های تاریخی اصل عدم بی تفاوتی و جایگاه آن در اتحادیه آفریقایی و حقوق بین‌الملل است.

۱. ریشه‌های تاریخی

اصل عدم بی تفاوتی^۱ را می‌توان محصول یک شکست دانست. با نگاهی عینیت‌گرا و واقع‌گرایانه باید گفت: حقوق با در نظر گرفتن نیازهای اجتماعی است که شکل گرفته است و در جامعه به بلوغ می‌رسد. قاعده حقوقی زمانی به جامعه عرضه می‌شود که ضرورتی اجتماعی آن را توجیه و تبیین کند؛ در غیر این صورت و بدون در نظر گرفتن نیازهای اجتماعی آن قاعده حقوقی تاب ادامه حیات نمی‌یابد (فرناندو، ۱۳۸۸: ۴۲-۴۳). ریشه‌های این نظریه را می‌توان در مکاتب جامعه‌شناسی حقوقی و حقوق وضعی جدید با تفاوت‌هایی در ساختار و خط سیر فکری جستجو کرد.

به دنبال بسط اندیشه‌های پان آفریکانیسم در اواخر سده قرن نوزدهم میلادی که با هدف رهایی سیاه‌پوستان و ملت‌های آفریقایی از زنجیر استثمار و استعمار صورت گرفت، در می ۱۹۶۳ سران کشورهای آفریقایی به دعوت رهبرانی چون: احمد سکوتوره، قوام نکرومه، هایلده سلاسی و جمال عبدالناصر در آدیس‌آبابا پایتخت اتیوپی گرد هم آمدند و سازمان وحدت آفریقا را با عضویت ۳۲ دولت تشکیل دادند.

حذف نشانه‌های استعمار و نژادپرستی، تقویت وحدت و همبستگی حکومت‌های آفریقایی، همکاری به منظور تسهیل در توسعه، دفاع از حاکمیت و یکپارچگی سرزمینی حکومت‌های عضو و آسان کردن همکاری بین‌المللی در چارچوب سازمان ملل متحد از جمله اهداف تأسیس این نهاد منطقه‌ای بود (murray, 2004: 17-19).

1. principle of Non-Indifference

تشکیل این سازمان منطقه‌ای حرکتی مثبت از همگرایی منطقه‌ای را بر پایه دیدگاه‌های انسانی و فراملی به نمایش می‌گذاشت و گامی مؤثر در تقویت روحیه استقلال و رهایی از استعمار در قاره آفریقا بود، اما در عمل با موانع جدی مواجه شد.

سازمان وحدت آفریقا بر ۵ اصل استوار شد: برابری مطلق دولت‌های عضو در سازمان، اصل مداخله‌نداشتن در امور داخلی کشورهای دیگر، تغییرناپذیر بودن مرزهایی که دولت‌های استعمارگر برقرار کرده‌اند و دولت‌های آفریقایی مستقل وارث آن‌ها شده‌اند، حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات در چارچوب سازمان وحدت آفریقا از راه مذاکره، میانجی‌گری، سازش یا داوری، شناسایی ویژگی‌های منطقه‌ای برای دولت‌های مناطق مختلف قاره و اجازه تشکیل تأسیسات منطقه‌ای به‌منظور همکاری و بهره‌برداری از این ویژگی‌ها.

به دنبال انتقادهای علیه سازمان وحدت آفریقا و تحولات جهانی اوایل دهه نود میلادی، تلاش برای تأسیس اتحادیه آفریقایی از اواسط دهه نود میلادی آغاز شد (Murray, 2004: 61). در نهایت طی نشست سال ۲۰۰۲ میلادی سران آفریقا در دوربان آفریقای جنوبی، اتحادیه آفریقایی به طور رسمی آغاز به کار کرد.

بحران‌های اواخر سده بیست در کشورهای آفریقایی و تحولات حقوق بشری را می‌توان عوامل مؤثر در تولد نهاد جدید در اساس نامه اتحادیه آفریقایی دانست. نسل‌کشی بیش از ۸۰۰ هزار نفر در جنگ داخلی رواندا و جنگ‌های داخلی در اوگاندا، کنگو و ... از تجربه ناموفقی در سطح آفریقا حکایت داشت که همانا عدم پویایی و تحرک سازمان وحدت آفریقا بود که به دنبال دفاع از تمامیت ارضی کشورهای عضو و ایجاد پناهگاه مطمئنی برای حاکمیت‌های تازه‌تأسیس و لرزان در این قاره بود.

بی‌شک فضای تاریخی‌ای که سازمان سلف اتحادیه آفریقایی در آن شکل گرفت، بی‌تأثیر از نگرانی‌های دولت‌ها در آن زمان نبوده است؛ اولاً حقوق بشر در دهه شصت میلادی دست‌کم اگر نگوییم در سطح جهان بلکه در فضای پر از تنش و التهاب آفریقا یا هنوز شکل نگرفته یا در حال شکل‌گیری بود. از این رو با نگاهی گذرا به اساس نامه سازمان وحدت آفریقا می‌توان دریافت که توجه به حقوق بشر کم‌رنگ است. ثانیاً ترس از استعمار مجدد مداخله کشورهای غربی در کشورهای آفریقایی ضرورت توصل به ابزار حقوقی متناسب برای دولت‌های گردهم‌آمده در آدیس‌آبابا را ایجاد می‌کرد تا بتوانند خود را در حصار آن محافظت کنند و آن ابزار یا بهتر است بگوییم ابزارهای مطمئن به اندازه کافی در آن دوران فراهم و پیش‌تر نیز در معاهدات و عرف بین‌المللی تأیید و بهره‌برداری شده بودند. اصول برابری حاکمیت‌ها، اصل عدم مداخله و توصل‌نیافتن به زور در اساس نامه سازمان وحدت آفریقا نیز متجلی شد. اصرار بر این اصول تا حد زیادی مرزهای اعضای سازمان وحدت آفریقا را مصون کرد، اما این دولت‌ها از درون با چالش‌های عدیده‌ای مواجه شدند به خصوص چالش‌های حقوق بشری که به تصویب

اسناد حقوق بشری در دهه‌های بعد از تشکیل سازمان نیز منجر شد. اما چنین تحولاتی به منظور حمایت و احترام به حقوق بشر کافی نبود و به تشکیلات سازمانی نیاز بود که بتواند با اعمال ابزار قانونی راهی به عرصه داخلی کشورها نیز بگشاید؛ سرانجام این امر در قالب اصل عدم بی تفاوتی در بند ۸ ماده ۴ اساس نامه^۱ اتحادیه آفریقایی میسر شد.

جایگاه اصل عدم بی تفاوتی در اساس نامه اتحادیه آفریقایی

۱. ارکان عدم بی تفاوتی

ردپای اصل عدم بی تفاوتی را می‌توان در بند ۸ از ماده ۴ اساس نامه اتحادیه آفریقایی یافت که اشعار می‌دارد: حق اتحادیه به مداخله در یک دولت عضو متعاقب تصمیم مجمع در واکنش به اوضاع و احوال شدید، یعنی جنایات جنگی، نسل‌کشی و جنایات ضدبشریت ایجاد می‌شود. در این بند با شرایطی امکان مداخله از سوی سازمان در یک دولت عضو با در نظر گرفتن شرایطی پیش‌بینی شده است.

الف) بند ۸ ماده ۴ اساس نامه اتحادیه آفریقایی مداخله در یک دولت عضو را یک حق می‌داند و برای تبیین اعمال مداخله از واژه (right) به معنی حق استفاده می‌کند که این حق برای اتحادیه شناسایی شده است و نه برای دولت‌های عضو اتحادیه.

ب) از حیث شکلی چنین مداخله ای زمانی می‌تواند قابلیت اجرا یابد که با تصمیم مجمع اتحادیه اتخاذ شود. این نکته را نباید از نظر دور داشت که به دلیل اهمیت موضوع، اساس نامه از واژه (decision) به معنی تصمیم استفاده کرده است که از حیث حقوقی در چارچوب تصمیم‌گیری در سازمان‌های بین‌المللی با توصیه متفاوت است (بیگزاده، ۱۳۹۰: ۹۱-۹۲).

ج) بند ۸ ماده ۴ اساس نامه اتحادیه حق مداخله اتحادیه در یک کشور عضو را به موضوعات خاصی محدود کرده است. حق مداخله در این بند فقط در صورت وقوع جنایات ضدبشریت، جنگی و نسل‌کشی قابل حصول است.

۲. ماهیت عدم بی تفاوتی

پرسشی که در خصوص عدم بی تفاوتی مطرح است ماهیت این نهاد حقوقی در اساس نامه اتحادیه آفریقایی است. آیا عدم بی تفاوتی را باید دکتترین، اصل یا قاعده دانست؟ با نگاهی به بند ۸ ماده ۴ اساس نامه اتحادیه آفریقا می‌توان عدم بی تفاوتی را یک اصل نامید، زیرا این اصل در بین اصول مندرج در اساس نامه اتحادیه آفریقایی گنجانده شده است. از

1. h. The right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity.

این منظر که نباید هر مفهومی را تا زمانی که به درجه‌ای از اعتبار نائل آید در آن جایگاه خود به کار برد باید گفت: با توجه به عملکرد اتحادیه آفریقایی در اعمال و استناد به بند ۸ استفاده از (اصل) به قامت مفهوم عدم بی تفاوتی در اساس نامه اتحادیه آفریقایی سازگار نیست، اما از این حیث که هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی می‌تواند برای خود اصولی داشته باشد اتحادیه آفریقایی نیز از این حیث مستثنا نیست. با توجه به تأثیرگذاری رابطه قدرت باید متذکر شد هر اصلی در حقوق بین‌الملل برای اجرا محتاج زمینه مساعد است. اگر بخواهیم تنها به یک اصل به صورت اصل آرمانی توجه داشته باشیم از واقعیات فاصله گرفته ایم و این اصل در اجرا با مشکل مواجه خواهد شد و موجودیت آن در صحنه روابط اعضای جامعه بین‌المللی به خطر خواهد افتاد. حرکت نظام حقوق بین‌الملل عکس حرکت نظام حقوق داخلی است. این بعد آرمانی باید در محیطی غیرآرمان‌گرا یعنی محیط جامعه بین‌المللی اجرا شود (فلسفی، ۱۳۹۰: ۲۳۴-۲۳۵). همان‌طور که گفته شد تأکید صرف بر اصل عدم مداخله در اساس نامه سازمان وحدت آفریقا بدون توجه به تحولات حقوق بشری و بشردوستانه در این قاره پاسخگوی نیازهای مردمان این قاره نبود و حتی حاکمیت بسیاری از دولت‌های عضو سازمان را نه از بیرون بلکه از داخل با چالش جدی مواجه می‌کرد. از این رو عدم بی تفاوتی به منزله یک اصل در ماده ۴ اساس نامه اتحادیه از سوی دولت‌های عضو پذیرفته شد تا آن نگاه حاکمیت‌محور و ستفالیایی به نگاهی انسانی تبدیل شود.

جایگاه اصل عدم بی تفاوتی در حقوق بین‌الملل

عدم بی تفاوتی آن‌گونه که در اساس نامه اتحادیه آفریقایی مقرر است، در سایر اسناد و معاهدات منطقه‌ای و بین‌المللی یافت نمی‌شود. جستجوی عناصر مشابه که بتواند بازگوکننده هدف غایی اصل عدم بی تفاوتی باشد مستلزم واکاوی مفاهیم حقوقی مشابه است که در مبحث آتی به بررسی آن می‌پردازیم.

۱. وجوه اشتراک و افتراق اصل عدم بی تفاوتی با سایر نهادهای حقوقی مشابه

در گفتار پیشرو مرز میان اصل عدم بی تفاوتی با سایر مفاهیم مشابه مشخص شده است و به این پرسش پاسخ گفته می‌شود که: اصل عدم بی تفاوتی از حیث محتوا و کارکرد عملی در تعامل یا تقابل با کدام یک از دکترین‌ها و اصول مشابه است؟ دکترین‌ها و اصولی چون: مداخله بشردوستانه، عدم مداخله، منع توسل به زور، مسئولیت حمایت و مسئولیت در حال حمایت.

اصل عدم مداخله

یکی از اصول حقوق بین‌الملل که در ادبیات سیاسی کاربرد زیادی دارد اصل عدم مداخله در امور داخلی دولت‌هاست. اصل عدم مداخله که یکی از اصول بنیادین حقوق بین‌الملل و از جمله حقوق و تکالیف بنیادین دولت‌هاست، از اصول اساسی جامعه بین‌المللی است که ریشه در اصل تساوی حاکمیت دولت‌ها دارد. این اصل که باید مبنای آن را در حقوق بین‌الملل عرفی جستجو کرد، در برخی از اسناد بین‌المللی نیز انعکاس یافته است؛ از جمله در بند ۷ ماده ۲ منشور ملل متحد عدم مداخله سازمان ملل متحد و در اعلامیه شماره ۲۱۳۱ مصوب ۱۹۶۵ در خصوص ... و ۲۶۲۵ اعلامیه شماره مصوب ۱۹۷۰ مجمع عمومی ملل متحد در خصوص ... مقرر شده است (ممتاز، ۱۳۷۹: ۱۳۶). مداخله به معنای عملی است که دولت یا سازمانی نسبت به دولتی دیگر انجام می‌دهد تا آن دولت در امور داخلی یا خارجی خود رفتار معینی را پیشه کند که این عمل ممکن است با زور همراه باشد (صفایی، ۱۳۸۷: ۴۵). براساس این تعریف و استنباط از بندهای ۱ و ۷ ماده ۲ منشور دولت‌ها و سازمان‌ها تابع اصل مذکورند.

شارل روسو بر این نظر است که مداخله یک کشور در امور داخلی یا خارجی کشور دیگر برای واداشتن آن کشور به انجام‌دادن یا ندادن عملی است. کشور مداخله‌گر با اعمال انواع فشار اعم از سیاسی، اقتصادی، روانی و نظامی و ... می‌کوشد نظر خود را به کشور مورد مداخله تحمیل کند (صفایی، ۱۳۶۷: ۸-۹).

لوئی کلاوهر مداخله را نفوذ کشوری در امور داخلی کشور دیگر برای تحمیل اراده خود بر آن کشور می‌داند (صفایی، ۱۳۶۷: ۸).

با در نظر گرفتن این تعاریف می‌توان مداخله را چنین تعریف کرد: مداخله نفوذ یک دولت یا سازمان در دولتی دیگر همراه با فشار و بدون مدرک و حق قانونی در امور داخلی یا خارجی کشور مستقل دیگر است، تا آن کشور را به رفتار مدنظر وادارد.

در نگاه اول این گونه به ذهن متبادر می‌شود که اصل عدم بی تفاوتی در تناقض با اصل عدم مداخله قرار دارد، اما در واقع با در نظر گرفتن مفهوم و شرایط عدم بی تفاوتی باید گفت: اصل مندرج در بند ۸ از ماده ۴ اساس نامه اتحادیه آفریقا به نوعی تعدیل‌کننده اصل عدم مداخله است. در واقع نگاهی که به تعارض میان عدم بی تفاوتی و عدم مداخله منجر می‌شود ناشی از خوانش اشتباه این دو اصل با مضمون ذیل است: اصل عدم بی تفاوتی می‌گوید نه تنها نباید مداخله کرد بلکه بایستی مداخله کرد. بدین معنا که مداخله‌ای که در پی اعمال اصل عدم بی تفاوتی صورت می‌گیرد در محدوده اختیارات قانونی است و از این رو مداخله از مشروعیت لازم برخوردار خواهد بود. البته این اصل خاطر نشان می‌کند با توجه به ضروریات منطقه‌ای و بحران‌های وقوع یافته در سطح کشورهای قاره در برخی موارد و با در نظر گرفتن شرایط خاص

که در ماده ۴ اساس نامه پیش‌بینی شده است، مداخله توجیه‌پذیر است. با در نظر گرفتن تعریف عدم مداخله و این نکته که اصل عدم مداخله، کشورها و سازمان‌ها را از امور داخلی یکدیگر بازمی‌دارد، باید گفت: با توسعه حقوق بشر و اینکه جنایات ضدبشریت، جنایات جنگی و نسل‌کشی که در بند ۸ ماده ۴ اساس نامه اتحادیه آفریقایی مقرر است، امروزه دیگر یک نقض ساده تلقی نمی‌شوند، بلکه ارتکاب جنایات ذکرشده نقض قواعد آمره به شمار می‌آید، باید گفت: این دامنه و قلمرو (امور داخلی کشورها) است که تغییر کرده، نه اصل عدم مداخله.^۱ دیر زمانی ارتکاب جنایات مقرر در بند ۸ در صلاحیت داخلی کشورها بود، اما در عصر حاضر نظر به اهمیت و جایگاه قواعد آمره دیگر نمی‌توان آن‌ها را در صلاحیت داخلی کشورها انگاشت و مداخلات بر این اساس را نقض اصل عدم مداخله یا در تعارض با آن تلقی کرد.^۲

به باور نگارنده عدم بی‌تفاوتی را حتی نمی‌توان استثنایی بر اصل عدم مداخله توصیف کرد، زیرا مداخله برای اعمال اصل عدم بی‌تفاوتی با مجوز قانونی که همانا تصمیم مجمع اتحادیه است اتخاذ می‌شود. بنابراین، اصل عدم مداخله جایگاه خود را همچنان حفظ کرده است و بند

۱. البته در خصوص امور داخل در صلاحیت یک دولت اتفاق نظر وجود ندارد. «صلاحیت داخلی» مفهومی نسبی و انعطاف‌پذیر است و در منشور ملل متحد نیز معیاری در خصوص چستی صلاحیت داخلی و مرجع تشخیص آن وجود ندارد. لذا خط تفکیک میان موضوعات داخلی و بین‌المللی مبهم است. از دیدگاه برخی صاحب‌نظران هر امری که درباره آن تعهدات قراردادی یا عرفی بین‌المللی وجود دارد از حیطه امور منحصرأ داخلی کشورها بیرون می‌آید. از نظر «گردن» صلاحیت داخلی با توسعه روابط بین‌الملل تعیین می‌شود و تشخیص داخلی یا بین‌المللی بودن یک موضوع با معیارهای سیاسی و حقوقی تغییر می‌کند. به باور وی «سازمان ملل متحد به نفع معیارهای سیاسی بوده چراکه در عمل تشخیص داخلی یا بین‌المللی بودن موضوعات به ارگان‌های سیاسی آن یعنی مجمع عمومی و شورای امنیت سپرده شده است». بنگرید به: شریفیان، جمشید، «بین‌المللی شدن حقوق بشر»، فصل‌نامه سیاست خارجی، سال پانزدهم، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۰، ص ۸۰۲.

۲. در موارد ذیل بررسی موضوع حقوق بشر از قلمرو صلاحیت داخلی دولت‌ها خارج می‌شود:

الف) هنگامی که حقوق بشر در سرزمین‌هایی نقض می‌شود که تحت سلطه یا استعمار دولتی قرار گرفته یا از سوی آن اشغال شده‌اند، مجمع عمومی ملل متحد در این زمینه قطعنامه‌های متعددی همچون قطعنامه مربوط به فلسطین اشغالی، رودزیا و نامیبیا تصویب کرده است. این اقدامات براساس مسئولیت ویژه سازمان ملل متحد بر سرزمین‌هایی که مردم آن هنوز از سوی خود اداره نمی‌شوند یا سرزمین‌هایی که تحت قیمومت‌اند، انجام گرفته است.

ب) هنگامی که نقض حقوق بشر از اوضاعی ناشی می‌شود که صلح و امنیت بین‌المللی را در معرض خطر قرار می‌دهد، این مورد به خصوص ناظر بر وضعیت آفریقای جنوبی به‌منظور خاتمه‌دادن به‌نظام آپارتاید در کشور بوده است.

ج) هنگامی که نقض حقوق بشر چنان جنبه‌ای به خود می‌گیرد که دیگر سکوت جامعه بین‌المللی از لحاظ اخلاقی و انسانی تحمل‌ناپذیر است و دخالت آن جامعه برای خاتمه‌دادن به چنین وضعیتی الزامی تلقی می‌شود.

۷ ماده ۴ اساس نامه^۱ نیز بر اصل عدم مداخله دولت عضو در امور داخلی دولت دیگر تأکید می‌کند.

در نتیجه می‌توان گفت: عدم بی‌تفاوتی و عدم مداخله دو نهاد حقوقی متفاوت اند که هر یک برای پاسداری از اصول و قواعدی متفاوت پا به عرصه حقوق بین‌الملل گذاشته‌اند. اولی پاسدار آن دسته از قواعد حقوق بشری و بشردوستانه است که به مرتبه قواعد آمره ارتقا یافته و دومی پاسدار اصل برابری حاکمیت‌هاست. هرچند نمی‌توان منکر آن شد که در عالم حقوق واژه‌ها معانی سیال و پویایی دارند و همواره نمی‌توان برای اصول عدم بی‌تفاوتی و اصل عدم مداخله مرز دقیقی ترسیم و آن‌ها را با دیواری از هم جدا کرد تا هر یک راه خود را بپیمایند.

اصل منع توسل به زور

منشور ملل متحد در مقدمه خود بر عزم مردم ملل متحد بر حفاظت از نسل‌های آینده از بلای جنگ که دو بار در مدت یک عمر انسانی افراد بشر را دچار مصایب غیر قابل بیان کرده بود، تأکید داشت. همچنین، منشور بر قبول اصول و ایجاد روش‌هایی تأکید دارد که عدم توسل به نیروهای نظامی را جز در راه منافع مشترک تضمین کند.

اصل منع توسل به زور که در منشور ملل متحد به منزله اصلی عام به آن اشاره شده است، هر اقدام قهرآمیز از جمله تهدید یا توسل به زور، اقدام مقابله به مثل مسلحانه، محاصره دریایی یا هر شکل دیگر استفاده از زور که با مقاصد ملل متحد تضاد داشته باشد را دربر می‌گیرد (ملکی‌زاده، ۱۳۸۷: ۲۳).

همان‌گونه که اغلب حقوق دانان بر این باورند که منع توسل به زور محدود به جنگ است و شامل توسل به زور اقتصادی یا اشکال دیگر زور نمی‌شود، باید گفت از بند ۴ ماده ۲ منشور نیز همین نتیجه استنباط می‌شود.

با در نظر گرفتن توضیحاتی که در خصوص منع توسل به زور مطرح شد باید گفت اصل عدم بی‌تفاوتی درصدد وارد کردن استثنای جدیدی بر منع توسل به زور نیست. عدم بی‌تفاوتی صرفاً محدود به زور نیست؛ یعنی هر نوع مداخله‌ای از رهاورد استناد به اصل عدم بی‌تفاوتی با زور همراه نیست، هرچند ممکن است توسل به زور را نیز شامل شود.

برای مثال، استفاده اتحادیه آفریقایی از نیروهای حافظ صلح در سودان و لیبی را می‌توان از جمله اقداماتی نام برد که در راستای رعایت اصل عدم بی‌تفاوتی صورت گرفته است. در واقع هدف از طرح مثال صرفاً بیان مصادیقی از اقدامات اتحادیه آفریقا به منظور تحقق اصل مندرج

1. g. Non-interference by any Member State in the internal affairs of another;

در بند ۸ ماده ۴ اساس نامه است نه بیان ماهیت عملیات حفظ صلح و صلاحیت‌ها و اختیارات این نیروها برای پاسداری از صلح.^۱

ایراد مطرح شده این است که اجرای اصل عدم بی تفاوتی با توسل به زوری همراه است که با مجوز مجمع اتحادیه به وقوع می پیوندد؛ اما چنین طرز تلقی از موضوع با برداشت نگارنده متفاوت است. در سطور پیش رو، بحث و جدل بالا، با سه استدلال چالش می شود.

اول، باید گفت استفاده از نیروهای حافظ صلح فقط در شکل نظامی آن کاربرد ندارد و به فعالیت‌های مسلحانه محدود نمی شود، بلکه این نیروها ممکن است برای میانجی گری بین طرفین خصمه، استقرار صلح، Jaws14 کمک به بازسازی و حمایت از قربانیان پس از بحران‌های رخ داده به کشورهای مواجه با جنایات بین المللی اعزام شوند. دوم، اختلاف نظر جدی نگارنده با برخی حقوق دانان جنبه مبنایی دارد. نگارنده بر این باور است که حتی مجوز توسل به زور از طرف اتحادیه هنگام وقوع جنایات ضد بشریت، جنایات جنگی و نسل کشی در کشورهای درگیر به معنای استثنایی جدید بر اصل منع توسل به زور نیست، (ممتاز و صابری انصاری، ۱۳۹۱: ۳۲-۳۶) زیرا مجوز توسل به زور در این حالت مجوزی قانونی مبتنی بر اساس نامه اتحادیه آفریقایی است و در اساس حتی استفاده نظامی در صورت جمع بودن شرایط بند ۸ در تعارض با بند ۶ ماده ۴ اساس نامه^۲ و بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد نیست. پرسش دیگر در مقابل مخالفان این استدلال که با نظر برخی از حقوق دانان دیگر نیز همسوست توجه به مجازات‌های قانونی است که در نظام داخلی نیز مقرر می شود. آیا اعدام استثنای قتل است؟ بی شک در پاسخ باید گفت: اعدام یا قصاص را نمی توان استثنایی بر قتل دانست، بلکه مجوزی قانونی برای مقابله با جرایم ارتكابی در جامعه است (شهبازی، ۱۳۷۹: ۱۲۵).

سوم، چنانچه به منطوق بند ۸ ماده ۴ اساس نامه اتحادیه آفریقایی توجه شود، می توان این استدلال که عدم بی تفاوتی را بایستی در تعامل با منع توسل به زور بررسی کرد وارد ندانست، زیرا بر خلاف نص خود عبارت مندرج در بند ۸ است که به حق به مداخله اشاره دارد و نه حق توسل به زور.

مداخله بشر دوستانه

«شونجی کوبایاتسی» استاد دانشگاه «نیهو» مداخله بشر دوستانه را چنین شرح می دهد: «اگر

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص نیروهای پاسدار صلح بنگرید به:

رنجبریان، امیرحسین، شکیب منش، هدی، «جستاری در باب اعمال صلاحیت کیفری بر جرایم نیروهای پاسدار صلح»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال پانزدهم، شماره ۴، صص ۱۱-۱۴.

2. f. Prohibition of the use of force or threat to use force among Member States of the Union;

کشوری در قالب حاکمیت خود حق دارد سرزمین و مردم خود را اداره کند، پس وظیفه دارد حداقل میزان خوشبختی اتباعش را تضمین نماید. با این حساب هرگاه حکومت کشوری نخواهد یا قادر نباشد از مردمش محافظت کند و شرایطی پیش آید که در آن حقوق بشر به طور مداوم نقض شود این حکومت حق ندارد مانع عدم مداخله دیگران شود و جامعه جهانی در چنین موردی حق مداخله را داراست» (lepard, 2002: 208).

به همین دلیل بسیاری از حقوق دانان همچون «میشل فوچر» استاد فرانسوی ژئوپلیتیک حاکمیت را مطلق نمی دانند. حاکمیت سد راحت طلبی رژیم های جنایت کار نیست که پشت آن سنگر بگیرند. دولت ها از آن جهت حاکمیت دارند و با هم برابرند که قادر باشند امنیت جمعی خود را حفظ و روابط صلح آمیز برقرار کنند (lepard, 2002: 292).

امروزه با ظهور تحولات سیاسی و حقوقی در مجامع بین المللی به خصوص با گسترش مفهوم «صلح و امنیت بین المللی» از سوی شورای امنیت، مداخلات بشردوستانه به کرات روی داده و «اصل عدم مداخله در امور داخلی دولت ها» تا حد زیادی نسبت به معنای آن در دهه های گذشته تغییر یافته است. این تغییر رویکرد را ابتدا باید در سازمان های منطقه ای جستجو کرد.

وضعیت ایجاد شده در لیبریا در اوایل دهه ۱۹۹۰ در بدو امر سازمان ملل را به گیرودار نکشاند، بلکه سازمانی منطقه ای را که همان «جامعه اقتصادی دولت های آفریقای غربی» است، در صحنه عملیات وارد کرد. در ۱۲ ژوئیه ۱۹۹۰، این جامعه به منظور کمک به دستیابی به نوعی راه حل، آن هم در کشوری که عملاً فاقد قدرت حکومتی بود و در جنگی خون بار دست و پا می زد، اعلام صلاحیت کرد. در ۶ اوت ۱۹۹۰، نیروهای نظامی بین المللی (که قسمت عمده سهمیه های نظامی و مخارج آن را نیجریه، غنا، گامبیا و سیرالئون فراهم می کردند) به منظور مداخله ترتیب داده شدند که وظیفه آن ها کمک به اقدامات بشردوستانه، دستیابی به آتش بس و سرانجام برقراری صلح در سطح آفریقا بود. این جامعه که از «سازمان وحدت آفریقا» جز پشتیبانی لفظی چیزی به دست نیاورده بود، به منظور دریافت کمک های بشردوستانه به سازمان ملل متحد و «جامعه اقتصادی اروپا» روی آورد، علاوه بر این، در عملیات کوتاه مدتی که ایالات متحده ترتیب داده بود شرکت کرد که به خارج کردن اتباع این دولت و اتباع خارجی دیگر از لیبریا محدود می شد.^۱

فعالیت های میدانی شروع شده در سطح جهانی و منطقه ای با خلع و کاستی حقوقی مواجه بود. از این رو، مداخلات بشردوستانه که غالباً با اقدامات نظامی همراه بود نه پاسخگوی قربانیان نقض قواعد آمره و نه پاسدار اصول و قواعد تثبیت شده ای بود که قرن ها در راه رسیدن به آن ها

۱. برای مطالعه بیشتر بنگرید به: زنگنه، همان.

تلاش شده بود. سازمانی جدید با طرحی نو لازم بود که هم پشتوانه حقوقی حق بر مداخله و هم شرایط و ارکان مداخله را قوام بخشد.

اصل مسئولیت حمایت

نظر به تشابهات بسیار میان اصل مسئولیت حمایت و اصل عدم بی تفاوتی به منظور تبیین هرچه بهتر موضوع ابتدا مفهوم مسئولیت حمایت را می آوریم و در ادامه وجوه افتراق و اشتراک آن را با اصل عدم بی تفاوتی مطالعه می کنیم.

۱. مفهوم مسئولیت حمایت

پس از ناکامی های پی در پی در اجرای اصل مداخلات بشردوستانه در عمل، کوفی عنان، در سخنرانی سال ۱۹۹۹ در مجمع عمومی و به دنبال آن در گزارش هزاره خود در سال ۲۰۰۰ میلادی به مجمع عمومی، چالش بزرگی را در اذهان سران کشورها ایجاد کرد: «من به قوت و اعتبار و اهمیت این مسائل واقفم و نیز می پذیرم اصول حاکمیت و عدم مداخله، حمایتی حیاتی در اختیار کشورهای کوچک و ضعیف قرار می دهند، ولی این پرسش را برای منتقدان مطرح می کنم که اگر مداخله بشردوستانه در واقع تهاجم غیر قابل قبولی به حاکمیت تلقی شود، در آن صورت چگونه باید در مقابل وقایع رواندا و سربرینیتسا، یعنی نقض فاحش حقوق بشر که به تمامی قواعد اخلاقی بشریت مشترک ما صدمه می زند، واکنش نشان داد؟ دخالت بشردوستانه یک موضوع حساس و ملازم با مشکلات سیاسی است و جواب ساده ای دربر ندارد. ولی قطعاً هیچ اصل حقوقی، حتی حاکمیت، نمی تواند سپر جنایات ضدبشریت باشد. در مواردی که چنین جنایاتی اتفاق می افتد و اقدامات صلح جویانه برای پایان دادن به آن به اتمام رسیده باشد، شورای امنیت وظیفه اخلاقی دارد که از طرف جامعه جهانی وارد عمل شود».^۱ این سخنرانی موجب شد تا کانادا، «کمیسیون بین المللی مداخله و حاکمیت کشور» را برای طرح هنجاری نو در نحوه مداخلات بشردوستانه و ایجاد پلی میان تفکر حامی اصل حاکمیت کشورها و تفکر حامی حق مداخلات بشردوستانه، تأسیس کند.^۲ این کمیسیون درست یک سال بعد از تأسیس، در سپتامبر ۲۰۰۱، هسته اصلی نظریات خویش را جمع به مداخلات بشردوستانه را با خلق اصطلاح «مسئولیت حمایت» و جایگزینی آن به جای «مداخلات بشردوستانه»، طی یک

۱. به نقل از:

Anderson, Kenneth, (2004), "united nations collective security and the united states security guarantee in an age of rising multipolarity", Chicago journal of international law, vol. 10, no. 1, pp.41-43.

2. ICISS report (the responsibility to protect).2001.

گزارش حدوداً نود صفحه‌ای منتشر کرد. کمیسیون برای عدول از اصطلاح مداخلات بشردوستانه سه دلیل عمده ذکر کرد که قابل تأمل‌اند: نخست آنکه واژه «حق» اصولاً ناظر است بر امتیازات دولت مداخله‌گر، در حالی که مراد از مداخلات بشردوستانه حمایت از انسان‌هایی است که حقوق اساسی آن‌ها به طور گسترده در حال انقضاست. دوم، مسئولیت حمایت اولاً و بالذات متوجه همه دولت‌های میزبان است و هیچ مداخله‌ای در پی آن صورت نمی‌گیرد. سوم، مسئولیت حمایت به مداخله منحصر نیست، بلکه قبل از آن مرحله، شامل مسئولیت پیشگیری و پس از آن، دربرگیرنده مسئولیت بازسازی نیز هست (bellamy, 2008: 23).

نشست سران کشورهای جهان، در شصتمین سالگرد تأسیس سازمان ملل متحد و در سال ۲۰۰۵، از بزرگ‌ترین گردهمایی‌های تاریخ در حوزه حقوق و روابط بین‌الملل است که در آن، حدود ۱۷۰ کشور جهان، به‌منظور به دست آوردن اجماع بر سر موضوعات مختلف حقوقی و سیاسی، از جمله نظریه مسئولیت حمایت، حضور به هم رسانیدند.^۱ سند نهایی نشست، در پاراگراف‌های ۲۱۳۸ و ۳۱۳۹ به طور کامل به مسئله مسئولیت حمایت می‌پردازد و تلاش می‌کند تا ضمن ارائه شالوده‌ای از گزارش‌های قبلی، با ایجاد اصلاحاتی در نظرهای پیشین، اجماع بین‌المللی را برای مسئولیت حمایت به دست آورد. سند نهایی، چهار تعهد اصلی را برای مسئولیت حمایت پیش‌بینی می‌کند: نخست، تمام کشورها، تصدیق کردند که در قبال شهروندانشان در برابر نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاک‌سازی قومی و جنایات ضدبشریت، مسئولیت حمایت دارند. دوم، کشورها موافقت کردند تا در تهیه کمک برای ایجاد ظرفیتی که کشورها برای برآمدن از عهده مسئولیت‌هایشان، به آن‌ها نیازمندند، مساعدت کنند. سوم، در وضعیتی که کشور میزبان، به صورتی آشکار در انجام مسئولیت‌هایش ناکام می‌ماند، کشورها

1. 2005 world summit outcome document, a/res/60/1

۲. هر دولت مسئولیت دارد که اتباع خود را در برابر نسل‌کشی، جرایم جنگی، پاک‌سازی قومی و جرایم علیه بشریت حمایت کند. این مسئولیت شامل پیشگیری از این جرایم و تشویق آن‌ها از طریق ابزارهای لازم و مناسب می‌شود. ما این مسئولیت را می‌پذیریم و طبق آن عمل خواهیم کرد. جامعه بین‌المللی باید به نحو مقتضی کشورها را در اعمال مسئولیت تشویق و کمک و سازمان ملل نیز در استقرار ظرفیت اخطار قبلی حمایت کند.

۳. جامعه بین‌المللی نیز به‌وسیله سازمان ملل همچنین مسئولیت دارد از طریق مناسب دیپلماتیک، بشردوستانه و سایر موارد صلح‌آمیز طبق فصل ۶ و ۸ منشور به حفاظت از مردم در برابر نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاک‌سازی قومی و جنایت علیه بشریت کمک کند. در این زمینه چنان‌که اقدامات صلح‌آمیز کافی نباشد و مقامات ملی در حمایت از افراد در مقابل نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاک‌سازی قومی و جنایت علیه بشریت ناتوان باشند ما آماده‌ایم با اتخاذ اقدام قاطعانه دسته‌جمعی به موقع به‌وسیله شورای امنیت طبق منشور و از جمله فصل هفت آن به صورت موردی و با همکاری سازمان‌های منطقه‌ای اقدام مناسب را به عمل آوریم. ما به ضرورت تداوم توجه به مسئولیت حفاظت از افراد در مقابل نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاک‌سازی قومی و جنایت علیه بشریت و عواقب آن با توجه به اصول حقوق بین‌الملل و منشور در مجمع عمومی تأکید می‌کنیم. ما همچنین قصد داریم که خود را چنانکه لازم و مقتضی باشد به کمک‌کردن به کشورها برای ایجاد ظرفیت به‌منظور حفاظت از افراد در مقابل نسل‌کشی، جنایات جنگی، پاک‌سازی قومی و جنایت علیه بشریت همچنین، کمک به آن‌هایی که قبل از شروع بحران‌ها و درگیری‌ها تحت فشار هستند، متعهد کنیم.

موافقت کردند تا از تمام روش‌های صلح‌آمیز برای حمایت از جمعیت آسیب‌پذیر، استفاده کنند. چهارم، این اقدامات (اقدامات صلح‌آمیز) باید ناکام بمانند یا نامناسب فرض شوند تا شورای امنیت آماده استفاده از تمام روش‌های ضروری، از جمله [استفاده از] نیروی قهری، شود (Anderson, 2004: 59-61).

۲. وجوه افتراق و اشتراک

با در نظر گرفتن مسائل و موضوعاتی که در خصوص عدم بی تفاوتی و مسئولیت حمایت مطرح شد از حیث تئوری و عملی این دو نهاد حقوقی هم‌سو و هم‌رأی با هم گام برمی‌دارند. در عین حال ضروری است وجوه افتراق و اشتراک آن دو به صورت خاص بررسی شوند.

اول: وجوه افتراق

الف) مسئولیت حمایت در عرصه بین‌المللی راه تکامل خود را می‌پیماید و اصل عدم بی تفاوتی از درون یک نهاد منطقه‌ای متولد شده است.

ب) عدم بی تفاوتی در بدو تأسیس خود در چارچوب اساس نامه اتحادیه آفریقایی به منزله یک اصل شناسایی شد، اما مسئولیت حمایت در بدو امر و در گزارش کمیسیون کانادایی در حکم تئوری مطرح و در ادامه نظر به مطلوبیت و پذیرش آن از سوی دولت‌ها به یک اصل حقوقی تبدیل شد یا دست‌کم در حال تبدیل شدن از تئوری به اصل بود (Williams, 2007: 258).

ج) مداخله از رهاورد اصل عدم بی تفاوتی در اساس نامه حق اتحادیه شناسایی شده، حال آنکه مسئولیت حمایت به منزله تعهد دولت‌ها و جامعه بین‌المللی مطرح است.

د) بند ۸ ماده ۴ اساس نامه اتحادیه آفریقایی موضوعاتی که به مداخله منجر می‌شود را سه مورد مقرر می‌کند؛ یعنی جنایات ضدبشریت، جنایات جنگی و نسل‌کشی؛ اما در سند سران ۲۰۰۵ مجمع عمومی ملل متحد علاوه بر این سه مورد به پاک‌سازی قومی نیز اشاره شده است.

دوم: وجوه اشتراک

الف) طرح اندیشه عدم بی تفاوتی و مسئولیت حمایت تقریباً در یک زمان شکل گرفت و توسعه یافت؛ هرچند با نگاهی به عملکرد اتحادیه آفریقایی در اعمال اصل عدم بی تفاوتی از یک سو و جامعه جهانی و در صدر آن سازمان ملل متحد در اعمال مسئولیت حمایت از سوی دیگر، باید گفت در عمل مسئولیت حمایت سریع‌تر راه تکامل خود را می‌پیماید و زوایای آن برجسته‌تر و روشن‌تر می‌شود.

ب) اما نکته‌ای که بیش از همه مسئولیت حمایت و عدم بی تفاوتی را به هم نزدیک می‌کند و حتی در بسیاری موارد از این دو اصل به جای هم نیز استفاده می‌شود تشابه در مبنا و غایت آن دو است. از حیث هدف باید گفت که مقصود نهایی از ظهور هر دو نهاد حقوقی حمایت از افراد در معرض جنایات گسترده و شدید بین‌المللی است (Williams, 2007: 258). در مجموع باید گفت: دو نهاد حقوقی تازه تأسیس که ظهور آن‌ها به آغاز سده حاضر برمی‌گردد در محتوا تا حد زیادی مشابه و در ساختار متفاوت‌اند؛ اما تفاوت در ساختار و شکل موجب تفاوت در کارکرد و ماهیت آن دو نشده است.

مسئولیت در حال حمایت^۱

در نوامبر ۲۰۱۲ تعدادی از کشورهای در حال توسعه از قبیل برزیل، هند و آفریقای جنوبی با هدف جلوگیری از سوءاستفاده از نهاد مسئولیت حمایت در پایتخت برزیل گرد هم آمدند. در این کنفرانس برای اولین بار پیشنهاد تأسیس یک نهاد حقوقی تحت عنوان «مسئولیت در حال حمایت» مطرح شد. در واقع مسئولیت مطرح شده تعهدات دولتی را یادآور می‌شود که طی اجرای مسئولیت حمایت خود مرتکب نقض قواعد حقوقی پذیرفته شده در حقوق بین‌الملل می‌شوند.^۲ تئوری ارائه شده از سوی کشورهای در حال توسعه هنوز در آغاز راه خود به سر می‌برد و با پذیرش این امر که اصل عدم بی تفاوتی با اندک تفاوت‌هایی همان اصل مسئولیت حمایت را به تصویر می‌کشد، می‌توان تئوری مسئولیت در حال حمایت را نیز به منزله یک نهاد حقوقی حمایت‌گر از اصل عدم بی تفاوتی به کار بست. این امر خود مستلزم توجه به دو نکته است:

اول؛ توجه به شناسایی مسئولیت در حال حمایت از سوی سازمان‌ها و دوم؛ ضرورت پذیرش، تدوین و تعیین حدود و دامنه اجرای مسئولیت در حال حمایت از سوی اتحادیه آفریقایی و سایر نهادهای ذی‌صلاح در خصوص موضوع.

عملکرد اتحادیه آفریقایی در اعمال اصل عدم بی تفاوتی

عملکرد اتحادیه آفریقایی در اجرای اصل عدم بی تفاوتی در دو قالب اقدامات کلی و مصدافی بررسی می‌شود.

1. RESPONSIBILITY WHILE PROTECT

2. Avezov Xenia, Jan.13: 'Responsibility while protecting': are we asking the wrong questions? Available at: http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov_Jan13 HYPERLINK http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov_Jan13 , visited at 12/01/2015.

۱. اقدامات کلی

اتحادیه آفریقایی قصد دارد اتحاد و صلح میان ملت‌ها را توسعه و کشورهای عضو را به افزایش دموکراسی و تأسیس دولت مطلوب سوق دهد. این اتحادیه بر این نظر است که درگیری‌ها و نزاع‌ها می‌بایست قبل از آنکه به صلح و ثبات این قاره لطمه وارد کند، حل و فصل شوند.^۱ به همین منظور اتحادیه آفریقایی در سال ۲۰۰۴ شورای صلح و امنیت را تأسیس کرد که امکان دخالت در درگیری‌های نظامی بین اعضا یا درگیری‌های داخلی یکی از کشورهای عضو را به اتحادیه می‌دهد. در واقع سیاست اتحادیه کاربرد «اصل عدم بی‌تفاوتی» در کنار «اصل عدم مداخله» است تا نسبت به استقرار صلح و آرامش میان طرف‌های درگیر اقدام عاجل صورت دهد (Williams, 2007: 281).

شورای صلح و امنیت در چارچوب اختیارات مجمع اتحادیه تأسیس شد. مجمع مستند به بند ۲ از ماده ۵ اساس نامه اختیار ایجاد ارکان دیگری نیز دارد.^۲ شورای صلح و امنیت از ۱۵ عضو تشکیل می‌شود که ۵ عضو آن برای ۳ سال و ۱۰ عضو دیگر آن برای ۲ سال از سوی مجمع انتخاب می‌شود (barnidge, 2008: 146).

شورای صلح و امنیت به منظور تحقق اهداف و اصول پیش‌بینی شده در اساس‌نامه اتحادیه آفریقایی ایجاد شد، زیرا اعمال اصل عدم بی‌تفاوتی (بند ۸ ماده ۴) و اعاده صلح و امنیت (بند ۱۰ ماده ۴)^۳ مستلزم اقدامات عملی و ملموسی است.

شایان یادآوری است که شورای صلح و امنیت اتحادیه با شورای اجرایی وزیران اتحادیه متفاوت است. شورای اجرایی مستند به پاراگراف (ب) از بند ۱ ماده ۵ اساس نامه تأسیس شد. این در حالی است که شورای صلح و امنیت در پی تصمیم مجمع اتحادیه ایجاد شد.

ایجاد نیروی واکنش سریع نیز جزء برنامه‌های اتحادیه به منظور استفاده از آن در مواقع ضروری و حساس است. سران کشورهای آفریقایی در کنفرانس سال ۲۰۱۳ مالا بو تصمیم گرفتند نیروی واکنش سریع تأسیس کنند تا گام دیگری در جهت احقاق حقوق قربانیان و برقراری صلح و امنیت هنگام بحران‌ها و مخاصمات داخلی در کشورهای عضو بردارند.^۴

۲. اقدامات موردی

اتحادیه آفریقایی تاکنون به برون‌دی، منطقه دارفور (سودان)، موریتانی، سومالی، مالی، جمهوری

1. African Union, (2004), Report of the Chairperson of the AU Commission, psc/pr/(xvii), 20 october.

2. Other organs that the Assembly may decide to establish.

3. j. The right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace

4. <http://www.iribnews.ir/NewsText.aspx?ID=133892>, visited at 10/02/2015.

آفریقای مرکزی و لیبی نیرو اعزام کرده است. در می ۲۰۰۳ میلادی اتحادیه یک نیروی نظامی متشکل از سربازان اتیوپی، موزامبیک و آفریقای جنوبی به کشور جنگ‌زده برونندی مشهور به کابوس آفریقا اعزام کرد (barnidge, 2008: 31).

اعزام نیرو از سوی اتحادیه آفریقایی به کشورهای جنگ‌زده در یک دهه گذشته در کشورهای مذکور ادامه یافته است. در این میان مداخله اتحادیه در دارفور سودان به سال ۲۰۰۷ و مداخله محدود در لیبی به سال ۲۰۱۱ دارای بیشترین اهمیت است، زیرا اتحادیه آفریقا توانست به منزله بازوی اجرایی شورای امنیت و در چارچوب فصل هشتم منشور نقش مساعدت‌کننده‌ای را ایفا کند.

البته به رغم تورم هنجاری و اصول و قواعد کافی، همچنین رشد سازوکارهای اجرایی به منظور عملیاتی کردن مقررات اساس نامه در عرصه عمل، همچنان شاهد درگیری‌ها و تنش‌های خونین بسیاری در سطح آفریقا هستیم. برای مثال، مداخله آفریقا در نیجریه به منظور مبارزه با گروه افراط‌گرای اسلامی بوکوحرام با اختلاف‌نظرهای شدیدی در میان اعضای اتحادیه مواجه است و به‌رغم ظهور یک دهه‌ای گروه بوکوحرام و اقدام آن‌ها در ربودن و به بردگی گرفتن دختران دانش آموز و ارتکاب جنایات ضدبشریت، هنوز اقدام عملی در مقابل این گروه صورت نگرفته است. البته اتحادیه آفریقایی طرح تشکیل نیروی مشترک ضد بوکوحرام را در ۷ مارس ۲۰۱۵ به تصویب رساند.

مصوبه اتحادیه حاوی پیش‌بینی تشکیل یک نیروی منطقه‌ای ده‌هزار نفری است. نیروی اتحادیه که اندیشه تشکیل آن در نشست مجمع اتحادیه در ژانویه ۲۰۱۵ مطرح شده بود، پس از تشکیل در «انجامنا» پایتخت چاد استقرار یافت.

براساس بیانیه شورای صلح و امنیت اتحادیه، مأموریت این نیرو «جلوگیری از گسترش فعالیت‌های بوکوحرام و دیگر گروه‌های تروریستی و ریشه‌کن کردن آن‌هاست. کشورهای چاد، کامرون، نیجریه و بنین متعهد شده‌اند نفرات موردنیاز این نیرو را تأمین کنند»^۱.

با این حال باید گفت: هنوز مصوبه بالا به مرحله عمل درنیامده است و باید به نظاره نشست و دید که آیا اراده سیاسی دولت‌های عضو اتحادیه به‌منظور اقدامات لازم برای مبارزه با گروه بوکوحرام و حمایت از قربانیان در برابر این گروه تروریستی وجود دارد؟

شاید بتوان عوامل عدم موفقیت و پیشرفت کم‌رنگ اتحادیه آفریقایی در اعمال اصل عدم بی تفاوتی را در چند مورد ذیل خلاصه کرد:

الف) مشکلات مالی اتحادیه به‌منظور انجام عملیات لازم.

ب) بازگشت به مداخلات بشردوستانه که غالباً با فعالیت‌های نظامی همراه است و دورشدن از فعالیت‌های غیرنظامی که به مراتب می‌تواند به منظور پیشگیری از بحران‌ها و مخاصمات

1. <http://www.iribnews.ir/NewsText.aspx?ID=133892>, visited at 12/03/2015.

منطقه حائز اهمیت باشد، زیرا همان گونه که در مبحث پیشین اشاره شد ارکان اصل عدم بی تفاوتی به عناصر مسئولیت حمایت نزدیک تر است و از این رو، حمایت از افراد در معرض جنایات ضدبشریت، جنایات جنگی و نسل کشی می تواند از جنبه پیشگیری و بازسازی و حتی واکنش های غیرنظامی هم صورت گیرد.

ج) اتحادیه آفریقایی به منظور نهادینه کردن اجرای اصل عدم بی تفاوتی نیازمند زمان بیشتری است. مطرح کردن عدم بی تفاوتی به منزله یک اصل در اساس نامه اتحادیه آفریقایی نگاهی آرمان گرایانه به آینده این قاره بوده است و باید مرور زمان بتواند این اصل آرمان گرایانه را به یک اصل واقع گرایانه مبتنی بر ظرفیت ها و ساختارهای حاکم بر اتحادیه و کشورهای عضو آن تبدیل کند.

د) شاید مهم ترین عامل کم رنگ بودن موفقیت اصل عدم بی تفاوتی را بتوان در همان نگاه حاکمیت محور کشورهای عضو اتحادیه جستجو کرد، زیرا هنوز بیشتر از نیم قرن از استقلال اکثر اعضای اتحادیه نمی گذرد و نگرانی از به خطر افتادن حاکمیت هایشان و مورد تعرض قرار گرفتن شان مزید بر علت شده است.

نتیجه گیری

تحولات سریع سیاسی و اجتماعی دنیای امروز، در بستر حقوق بین الملل که خود هنوز به تکامل حقوق داخلی نرسیده است قواعد و سازوکارهای حقوقی را آن گونه که لازم و شایسته است در کنار خود ندارد، بلکه ابزارهای حقوقی با اختلاف زمانی به نسبت طولانی تر در مقایسه با حقوق داخلی به این تحولات ملحق می شوند. کشتار گسترده انسان های بی گناه نیز حتی به تسریع در تأسیس نهادهای حقوقی به منظور حمایت از مردمان در معرض جنایات ضدبشریت، جنایات جنگی و نسل کشی منجر نشده است.

اصولی چون اصل عدم بی تفاوتی مندرج در اساس نامه اتحادیه آفریقایی و مسئولیت حمایت که از گزارش کمیسیون کانادایی به سال ۲۰۰۱ راه خود را به حقوق بین الملل گشودند، امیدها را به تأسیس ابزارهای حقوقی جدید پس از کشتار میلیون ها انسان بی گناه در درگیری ها و جنگ های داخلی زنده کرد. لکن نگرانی کشورهای عضو اتحادیه آفریقایی از اینکه اصل عدم بی تفاوتی حاکمیت هایشان را با چالش مواجه کند، اعمال این اصل تازه تأسیس را بسیار کند و کم اثر کرده است؛ به گونه ای که با گذشت حدود دوازده سال از تأسیس اصل عدم بی تفاوتی در اساس نامه اتحادیه آفریقایی همچنان شاهد وقوع جنایات بین المللی در کشورهای این قاره هستیم.

یکی از نگرانی های جدی حاکمیت ها از اعمال اصل عدم بی تفاوتی نادیده گرفتن اصل عدم

مداخله است که دهه‌ها برای استقرار آن تلاش شده است. اما برخلاف آنچه برخی حقوق دانان و دولت‌ها می‌اندیشند؛ اصل عدم بی تفاوتی نه تنها جایگزین اصل عدم مداخله نشده است، بلکه در کنار آن قرار دارد. همچنین، در خصوص رابطه اصل منع توسل به زور و اصل عدم بی تفاوتی باید گفت: اصل عدم بی تفاوتی به واکنش‌های نظامی محدود نیست و در صورت تجویز واکنش نظامی از سوی مجمع اتحادیه، نمی‌توان از نقض اصل منع توسل به زور سخن گفت، زیرا این اصل ناظر به وضعیت‌های غیرقانونی است و همین که اساس نامه هر سه اصل (عدم مداخله، عدم بی تفاوتی و منع توسل به زور) را در ماده ۴ خود پیش‌بینی کرده، دلیلی بر تأیید این گفته است. در واقع اتحادیه آفریقایی با گنجاندن همه این اصول درصدد کنارگذاشتن یکی به نفع دیگری نبوده، بلکه به دنبال اجرای همه اصول مذکور در چارچوب مقررات اساس نامه است.

به باور نگارنده، اتحادیه آفریقایی نهاد حقوقی جدیدی را پی‌ریزی نکرده است، بلکه با توجه به تحولات جامعه جهانی آن سازمان نیز درصدد سازگاری با تحولات مذکور بوده است تا مبدا از بیرون قاره التزام و رعایت قواعد حقوق بشری و حقوق بشردوستانه به آن‌ها تحمیل شود. اصل عدم بی تفاوتی دربردارنده همان عناصر و ارکان مسئولیت حمایت است که با تفاوت‌های اندکی در اساس نامه اتحادیه مقرر شده است. بنابراین باید با توسعه و تأکید بر اعمال اصل مسئولیت حمایت در سطح بین‌المللی بسترهای لازم برای اجرای اصل عدم بی تفاوتی در سطح قاره آفریقایی فراهم شود.

ظرفیت مناسبی که اصل عدم بی تفاوتی در چارچوب اتحادیه آفریقا فراهم کرده است، گسترش همکاری‌های اتحادیه آفریقایی در پرتو فصل هشتم منشور ملل متحد به منزله بازوی اجرایی شورای امنیت است که می‌تواند آینده روشنی را برای بهره‌برداری از ظرفیت‌ها و کارکردهای اصل عدم بی تفاوتی رقم بزند.

منابع

فارسی

۱. بیگزاده، ابراهیم (۱۳۹۰). *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، انتشارات علمی - فرهنگی مجد.
۲. پاشا، صالح علی (۱۳۷۹). «عقل و قانون، تحولات حقوق خصوصی»، مجموعه مقالات اهدایی به دکتر سیدحسن امامی، نویسنده: محمدحسین شهبازی، انتشارات دانشگاه تهران.
۳. تسون، فرناندو (۱۳۸۸). *فلسفه حقوق بین‌الملل*، ترجمه محسن محبی، انتشارات شهر دانش.
۴. رنجبریان، امیرحسین و شکیب‌منش، هدی (۱۳۹۲). «جستاری در باب اعمال صلاحیت کیفری بر جرایم نیروهای پاسدار صلح»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال پانزدهم، شماره ۴۰.

۵. شریفیان، جمشید (۱۳۸۰). «بین‌المللی شدن حقوق بشر». فصل‌نامه سیاست خارجی، سال پانزدهم، شماره ۳.
۶. صفایی، سیدحسین (۱۳۶۷). «مداخله در امور کشورهای دیگر از دیدگاه حقوق بین‌الملل»، مجله حقوقی (دفتر خدمات حقوق بین‌الملل جمهوری اسلامی ایران)، شماره ۹.
۷. _____ (۱۳۸۷). «مداخله در امور کشورهای دیگر از دیدگاه حقوق بین‌الملل»، مقالاتی درباره حقوق بین‌الملل و داوری‌های بین‌المللی، نشر میزان، چاپ دوم.
۸. فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۹۰). *صلح جاویدان و حکومت قانون: دیالکتیک همانندی و تفاوت*، فرهنگ نشر نو، چاپ اول.
۹. ملکی‌زاده، امیرحسین (۱۳۸۷). «بررسی تحلیلی بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد (اصل عدم توسل به زور)»، کانون وکلا.
۱۰. ممتاز، جمشید (زمستان ۱۳۷۹). «مداخله بشردوستانه ناتو در کوزوو و اصل عدم توسل به زور»، ترجمه مرتضی مختاری‌امین، سیاست خارجی، سال چهاردهم، شماره ۴.
۱۱. ممتاز، جمشید و صابری‌انصاری، بهزاد (۱۳۹۱). «تأثیر رویه بعدی دولت‌ها بر اصل منع تهدید و توسل به زور»، مجله راهبرد، شماره ۶۳.

انگلیسی

12. African union, (2004), Anderson, Kenneth, (2004), "united nations collective security and the united states security an age of rising multipolarity, Chicago journal of international law, vol. 10, no, 1.
13. Barnidge, Robert p., (2008), "united nations and the African union: assessing partnership for peace in Darfur", Journal of conflict and security law, vol. 14, no. 1.
14. bellamy, alex j., "the responsibility to protect and the problem of military intervention", international affairs, 2008, vol. 84, no. 4
15. Lepard, brian d, (2002), rethinking humanitarian intervention: a fresh legal approach based on fundamental ethical principles in international law and world religions, the pennsylvania university press university park .
16. Williams paul d, from non-intervention to non-indifference :the origins and development of of the African union security culture, 2007.
17. Murray, Rachel,) human rights in Africa from OAU to African union, cambridge university.
18. 2005 world summit outcome document, a/res/60/1
19. Report of the chairperson of the AU commission, psc/pr/(xvii), 20 October.
20. ICISS report (the responsibility to PROTECT, 2001.
21. <http://internationallaw.persianblog.ir/post/31/visited> at ۲۰۱۴/۱۲/۵
22. Avezov Xenia, Jan.13: 'Responsibility while protecting': are we asking the wrong questions? Available at: http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov_Jan1۳, visited at

12/01/2015.

23. <http://www.iribnews.ir/NewsText.aspx?ID=133892>, visited at 10/02/2015.

24. <http://www.iribnews.ir/NewsText.aspx?ID=133892>, visited at 12/03/2015.