

بخش علوم سیاسی

دکتر سید داوود آقایی *

بررسی عملکرد شورای امنیت در حل بحران بوسنی و هرزگوین

چکیده: موج گسترده ملی‌گرایی افراطی ناشی از تحول نظام بین‌المللی در پایان جنگ سرد، اروپای شرقی و به‌ویژه یوگسلاوی را به کام جنگی خونین کشاند. بحران بالکان زمینه مداخله اکثر بازیگران و سازمانها منطقه‌ای و به‌ویژه سازمان ملل متحد را فراهم آورد؛ مسکو از این جنگ برای احیای نقش خود بهره جست؛ واشنگتن به منظور گسترش نفوذ خود در اروپا و محک زدن توانایی اتحادیه اروپا در بحرانهای منطقه‌ای، در نهایت، سررشته امور را به دست گرفت و قرارداد «صلح دیتون» را به امضا رسانید. مسئله تجزیه یوگسلاوی و در پی آن فاجعه بوسنی هرزگوین از ابعاد مختلف قابل تعمق و بررسی است. زمینه بحث ما در این مقاله چگونگی برخورد شورای امنیت سازمان ملل متحد با بحران بوسنی هرزگوین، راه‌کارهای ارائه شده و نوآوریهای این ارگان در زمینه توسعه اختیارات نیروهای حافظ صلح در بالکان، ایجاد مناطق امن و منطقه ممنوعه پروازی، همکاری نزدیک شورا و «ناتو» برای اجرای عملیات پاسداری از صلح و به‌طور کلی بررسی شیوه‌ها، راه‌کارها و میزان توانایی و قدرت این رکن بین‌المللی و عوامل تقویت‌کننده یا بازدارنده در مدیریت این بحران حاد و پیچیده بین‌المللی است.

مقدمه

پایان جنگ سرد موجی از ملی‌گرایی افراطی را در شوروی و اروپای شرقی به دنبال داشت. این موج به تجزیه برخی از کشورها منجر شد که گاه با درگیریهای خونین و ناگوار

همراه بود. تجزیه یوگسلاوی و در پی آن بروز فاجعه بوسنی هرزگوین مقوله‌ای است که از جنبه‌های گوناگون قابل تعمق و بررسی است. حوادث خونباری که پیرو اعلام استقلال بوسنی هرزگوین در این کشور روی داد بر همگان دانسته است. جنگ و خونریزی، نسل‌کشی، نقض وسیع و سیستماتیک حقوق انسانی، به مخاطره افتادن صلح و امنیت بین‌المللی و سایر حوادث وحشتناک در جنگی نابرابر و فاقد شرافت نظامی و توسل به خشونت و وحشیگری کم‌نظیر، جمهوریهای کرواسی، اسلوانی و به‌ویژه بوسنی هرزگوین را به صحنه نمایش بربریت و سقوط ارزشهای انسانی بدل کرد. جنگ در یوگسلاوی زمینه‌هایی برای دخالت اکثر بازیگران بین‌المللی فراهم آورد؛ مسکو از این جنگ برای ایفای نقشی مؤثر در اروپا بهره گرفت؛ واشنگتن به منظور گسترش نفوذ خود در اروپا و با محک‌زدن توانایی اتحادیه اروپا در بحرانهای منطقه‌ای در نهایت سررشته امور را به دست گرفت و با امضای موافقت‌نامه «صلح دیتون» به اتحادیه اروپا و مسکو خاطر نشان کرد که بدون مداخله آمریکا هیچ بحران بین‌المللی قابل حل و فصل نیست. هر چند در طول بحران، روسیه و کشورهای اروپایی از جایگاه برجسته‌تری برخوردار بودند، ولی به‌رغم تعقیب موضوع از سوی آنان و اتخاذ مواضعی پیچیده و گاه متعارض، آنها نخواستند یا نتوانستند کاری از پیش ببرند و به نوشته «تارا کارتتا»^۱، پژوهشگر مؤسسه مطالعات و تحلیل‌های راهبردی هند، «نقش جامعه اروپا در مسئله یوگسلاوی پیشین در بهترین شکل خود، نقشی غیرتعیین‌کننده و به بدترین شکل آن، بی‌مسئولیتی محض بوده است. نویسندگان معتقد است که اروپا تصور می‌کرد فرصتی برای ابراز وجود یافته است تا در زمینه حل منازعات و مناقشاتی که تاکنون به دست آمریکا انجام می‌شد، به چاره‌اندیشی بپردازد و در مقابل آمریکا ابراز وجود کرده، با استقلال عمل کند. لیکن آمریکا نیز با تمام قوا تلاش کرد که تا مسئله یوگسلاوی پیشین و بوسنی هرزگوین به دست اروپایی‌ها حل نشود.»^(۱) آمریکا و اروپا ظاهراً و به دلایل مختلف در اینکه مسلمانان نباید در این جمهوری حاکمیت یابند اتفاق نظر داشتند و شاید تنها اختلاف نظر آنان مسئله اجازه مرگ و زندگی به مسلمانان بوده است.

منافع مشترک اروپا و صربها و روابط سنتی، تاریخی و فرهنگی آنان با یکدیگر، مشترکات همه‌جانبه روسیه و صربها و همکاری فرانسه و صربها در دو جنگ جهانی پیشین و هراس آنها از وجود یک کشور اسلامی در قلب اروپا از یک‌سو، و ناتوانی از داشتن سازمانی مستقل در زمینه نظامی برای اعمال قدرت، وجود حکومت‌های ناپایدار و اختلاف دیدگاه بین فرانسه، انگلستان و آلمان و سایرین، به‌ویژه در قبال بحران بوسنی هرزگوین، از سوی دیگر، مانع از اتخاذ تصمیمی مؤثر و قاطع بوده است. محور بحث ما در این مقاله بررسی چگونگی برخورد شورای امنیت سازمان ملل متحد با بحران بوسنی هرزگوین، نوآوری‌های این شورا در زمینه توسعه اختیارات نیروهای حافظ صلح در بالکان، ایجاد مناطق امن، همکاری نزدیک شورا و سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) در اجرای عملیات پاسداری از صلح و به‌طور کلی بررسی شیوه‌ها، روشها و تاکتیک‌های مورد استفاده این رکن بین‌المللی در مدیریت بحرانی حاد و پیچیده است؛ رکنی که بر مبنای تفسیری موسع از صلاحیتهای خود عمل کرده است. گفتنی است که شورای امنیت از آغاز بحران موضوع را در دستور کار خود قرار داد؛ قطعنامه‌های متعددی (بیش از ۷۵ قطعنامه در مجموعه بحران بالکان) در مورد آن صادر کرد و اقدامات خاصی هم برای پایان بخشیدن به خون‌ریزی و ختم جنگ به عمل آورد. لکن هیچ‌یک از این اقدامات کارایی لازم را در پایان بخشیدن به حوادث بوسنی هرزگوین نداشت.

در طول جنگ دخالت سازمان ملل به‌طور عمده به توزیع کمک‌ها و امداد کردن طرف‌ها به احترام به حقوق بشردوستانه محدود شده بود. حفظ جان و تأمین امنیت نیروهای پاسدار صلح سازمان ملل نیز از جمله موضوعاتی بود که ذهن مسئولان سازمان ملل را مشغول می‌داشت. واقعیت آن است که در طول بحران، سازمان ملل ترجیح داد که به جای توقف اقداماتی که موجب نقضهای مکرر و جدی حقوق بشر در بوسنی می‌شد، از طریق کمک به مصیبت‌دیدگان، که قربانی یک تجاوز بین‌المللی شده بودند، واکنش نشان دهد. انتخاب این سیاست و پیمودن چنین خط مشی‌ای موجب تداوم رنج‌ها و مصیبت‌های انسانی شد.^(۲)

در حالی که برای جلوگیری از تشدید بحران و پیچیدگی اوضاع نیروهای مورد نیاز

بود که صلح را نه حفظ، بلکه اعمال و اجرا کنند؛ زیرا هنگامی که سازمان ملل درگیر بحران شد، صلحی وجود نداشت تا به حفظ آن بپردازد.^(۳) به هر ترتیب، موانع و مشکلات عدیده‌ای موجب ناکامی سازمان ملل در این بحران شد؛ برخی به تهدید جان نیروهای پاسدار صلح سازمان ملل و گروهی به داخلی بودن وضعیت فوق اشاره کرده، شرایط را برای درگیری بیشتر سازمان نامناسب می‌دانستند. در صورتی که حتی اگر هم وضعیت بوسنی صرفاً جنبه داخلی داشت، شورای امنیت بارها آن را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی اعلام کرده بود و مانعی حقوقی در پیشرو وجود نداشت. ناکامی سازمان ملل موقعیت این نهاد بین‌المللی حافظ صلح و امنیت جهانی را در مدیریت بحرانهای بین‌المللی تضعیف کرد و سؤالات فراوانی درباره مسئولیت و زمینه‌های ناتوانی آن برانگیخت. به هر حال علت اصلی بی‌میلی شورای امنیت نسبت به دخالت مؤثر در بوسنی را باید در اختلاف دیدگاه قدرتهای بزرگ، گرایش روسیه به صربها به دلایل نژادی، مذهبی و تاریخی، و فقدان منافع ضروری قدرتهای بزرگ در این بحران جست‌وجو کرد.^(۴)

به عبارتی قبل از اینکه شورای امنیت به‌عنوان یک مجموعه و رکنی از ارکان سازمان ملل در این ماجرا مقصر شناخته شود، باید کشورهای قدرتمند عضو شورا را مورد سؤال قرار داد. به گفته کوفی عنان، معاون و نماینده ویژه دبیر کل سازمان ملل در یوگسلاوی: «هر چند سازمان ملل عهده‌دار اجرای عملیات در بوسنی می‌باشد؛ لکن وقتی هیچ کشوری به‌طور مستقیم حاضر به قبول خطر نیست و نمی‌خواهد از منابع انسانی و تجهیزاتی خود مایه بگذارد، غیرمنصفانه است که بگویند گناه اوضاع و احوالی که پیش آمده برگردن سازمان ملل است.»^(۵)

در واقع، یک بررسی دقیق، عدم تناسب خط مشی امریکا، سازمان ملل و اتحادیه اروپا در قبال بحران بالکان را که موجب تداوم آن شد آشکار می‌سازد.

زمینه‌های بحران در بوسنی هوزگووین

جمهوری فدرال یوگسلاوی از جمله کشورهایی بود که در پی فروپاشی کمونیسم در اروپای شرقی و مرکزی نه تنها دچار بحران سیاسی شد، بلکه در معرض از هم‌گسیختگی

ارضی و زوال موجودیت نیز قرار گرفت. این کشور قبل از فروپاشی مرکب از شش جمهوری صربستان، مونته‌نگرو، کرواسی، اسلونی، بوسنی هرزگوین و مقدونیه بود و براساس نظام فدرال اداره می‌شد. قانون اساسی ۱۹۷۴ جمهوری سوسیالیستی یوگسلاوی با تأکید بر حق تعیین سرنوشت هر یک از ملل عضو این کشور، حق آنها را برای جدایی به رسمیت شناخته بود.

در ۲۵ ژوئن ۱۹۹۱، جمهوریهای کرواسی و اسلونی، پیرو فراندومهایی که در این دو جمهوری صورت گرفت با استناد به حق تعیین سرنوشت ملل اعلام استقلال کردند. اعلامیه‌های استقلال کرواسی و اسلونی با مخالفت و مقاومت ارتش ملی یوگسلاوی مواجه شد و در پی آن درگیریهای شدیدی در این دو جمهوری آغاز شد.

هم‌زمان با این حوادث، جمهوریهای بوسنی هرزگوین و مقدونیه نیز تمایل خود را به استقلال و جدایی از یوگسلاوی اعلام کردند. مقدونیه طی فراندوم سپتامبر ۱۹۹۱ اعلام استقلال کرد. در بوسنی هرزگوین، اعلامیه استقلال و حاکمیت در ۱۴ اکتبر ۱۹۹۱ به وسیله پارلمان این جمهوری صادر و به دنبال فراندومی که در ۲۹ فوریه ۱۹۹۱ برگزار شد اکثریت مردم تمایل خود را به استقلال اعلام کردند.^(۶)

پس از فروپاشی کمونیسم و تجزیه یوگسلاوی، صربها با اندیشه تحقق بخشیدن به آرزوی دیرینه صربستان بزرگ، استراتژی تجزیه بوسنی هرزگوین را در پیش گرفتند، لذا، درگیریهای خونینی در این منطقه آغاز شد. هدف صربها این بود که بخشهای صرب‌نشین جمهوری بوسنی هرزگوین و قسمت بزرگی از مناطق مسلمان‌نشین این جمهوری را، که حدود ۷۰ درصد خاک بوسنی را تشکیل می‌دهد، اشغال کنند تا مسلمانان دست‌کم به جدایی ۵۰ درصد خاک این جمهوری رضایت دهند. برای رسیدن به هدف فوق، صربهای ساکن بوسنی حملات گسترده‌ای علیه مسلمانان آغاز کردند و هم‌زمان ارتش یوگسلاوی نیز با رد استقلال بوسنی وارد جنگی تمام عیار با آنان شد.

در این نبرد نابرابر، یکی از هدفها تغییر ترکیب جمعیتی از طریق پاکسازی نژادی بود. ترکیب جمعیتی این جمهوری تا پیش از شروع جنگ حدود ۴۴ درصد مسلمان، ۳۲ درصد صرب و ۱۷ درصد کروات بود.^(۷) وضعیت یوگسلاوی سابق از همان ابتدای

بروز بحران و بنا به درخواست دولت آن، مورد توجه شورای امنیت قرار گرفت. شورا ابتدا به دبیر کل اختیار داد تا گروه‌های حقیقت‌یاب را به آن سرزمین اعزام کند و بدین ترتیب، درگیر بحران بالکان شد؛ بحرانی که طی ۴۳ ماه توجه محافل جهانی و به‌ویژه شورای امنیت را به خود معطوف داشت. طی این مدت شورای امنیت با تصویب بیش از ۴۵ قطعنامه درباره مجموعه یوگسلاوی سابق و بیش از ۳۰ قطعنامه درخصوص بوسنی هرزگوین، یکی از سخت‌ترین و پیچیده‌ترین برنامه‌های کاری خود را پشت سر گذاشت؛ ولی با همه این احوال، نتوانست در این مناقشه به راه‌حلی قطعی دست یابد و کاری مؤثر انجام دهد.

بنابراین، سازمان ملل متحد در بحران بالکان شدیداً مورد انتقاد قرار گرفت؛ از این جهت که چرا شورای امنیت حق مسلم دولت و ملت بوسنی هرزگوین را در دفاع از خود سلب کرده و عملاً دست متجاوز را برای مثله کردن هویت بوسنی باز گذاشته است؛ از جهت دیگر، گفته می‌شد که اگر شورای امنیت، که مسئول حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است، از همان ابتدا با نقض اولین قطعنامه خود توسط صربها قاطعانه وارد عمل می‌شد، بحران بالکان این مدت به طول نمی‌انجامید و ملت بوسنی هرزگوین تا این حد با فجایع انسانی مواجه نمی‌شد.

شورای امنیت از ابتدای بحران و به‌رغم اینکه وضعیت موجود در یوگسلاوی را «تهدید صلح» نامید (احراز وضعیتی که طبق ماده ۳۹ منشور، شورا را مجاز می‌دارد برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به اقدامات ضروری طبق مواد ۴۱ و ۴۲ منشور مبادرت ورزد)، با تمسک به بهانه‌های مختلف از جمله عدم توافق اعضاى دائم در مورد شیوه‌های اجرایی عملیات نظامی و انجام اقدامات بی‌اثر و بعضاً همسو با منافع صربها - هم‌چون اعمال تحریم تسلیحاتی طرفین درگیر به بهانه کاهش خون‌ریزیها و ایجاد به اصطلاح مناطق امن و هم‌چنین صدور قطعنامه‌های بی‌خاصیت و فاقد ضمانت‌های اجرایی قوی - به انحای مختلف از اجرای وظایف خود طفره رفت. درواقع، شورای امنیت در طول جنگ در این کشور با تعلل و صدور قطعنامه‌های کم‌رنگ، سیاست اهمال و تسامح را در پیش گرفت و نتیجه چنین سیاستی فرصت دادن به صربها در قتل عام بیشتر، پاکسازی وسیع‌تر و سرانجام تصرف سرزمینهای بیشتر بود. عمق این فاجعه عظیم

انسانی به حدی رسید که حتی دبیر کل سازمان ملل اظهار داشت: «شورای امنیت براساس منافع اعضای دائم عمل می‌کند و نه براساس اجرای عدالت.»^(۸)

دولت امریکا در مقابل این پرسش که چرا در برابر جنایات صربها عکس‌العمل قاطعی نشان نمی‌دهد صریحاً اعلام کرد: «در منطقه بالکان منافع امریکا به خطر نیفتاده است.»^(۹)

علی عزت بگوئیچ، رئیس جمهور بوسنی هرزگوین، نیز درخصوص بی‌خاصیتی حضور نیروهای پاسدار صلح سازمان ملل گفت: «سربازان حافظ صلح که نه می‌توانند از ما و نه از خودشان دفاع کنند بهتر است بوسنی را ترک کنند.»^(۱۰)

نخست‌وزیر بوسنی نیز مأموریت نیروهای پاسدار صلح سازمان ملل را در بوسنی هرزگوین تداوم جنگ در این کشور دانست.^(۱۱)

۱. تحولات نقش شورای امنیت در قبال نقض صلح و

امنیت بین‌المللی در بالکان

بروز بحران در بالکان موجب واکنش مجامع و محافل منطقه‌ای (اروپا) و بین‌المللی شد. در آغاز، جامعه اروپا مسئولیت حل این درگیری را برعهده گرفت. اعضای جامعه اروپا در مورد برقراری چندین آتش‌بس با یکدیگر مذاکره کردند و نسبت به پیامدهای ادامه ستیزها هشدار دادند. صربستان بر این باور بود که جامعه اروپا هرگز به تهدید نظامی متوسل نخواهد شد، لذا به جنگ ادامه داد.

پس از آنکه همه تلاشها با شکست روبه‌رو شد، از سازمان ملل خواسته شد که در این مسئله دخالت کند. شورای امنیت ابتدا هم خود را معطوف حل بحران کرواتها کرد و بر این باور بود که بحران یوگسلاوی را می‌توان بتدریج حل کرد؛ در حالی که برای ترسیم خط مشی آینده عملیات حفظ صلح ملل متحد بین سازمان ملل و جامعه اروپا هماهنگی لازم وجود نداشت. در آن مقطع از سازمان ملل خواسته شد تا به‌طور هم‌زمان در یوگسلاوی و سومالی دست به یک سلسله اقدامات مقطعی بزند که هیچ راه‌حل دراز مدتی برای آن قابل تصور نبود. پطروس گالی در پاسخ به انتقادی که از او در این باره شده بود گفت:

«من مشکلات فنی دارم، نمی‌توانم دو عملیات با ماهیتی متفاوت را کنار هم قرار دهم؛ از یک سو، حفظ صلح بر پایه توافق طرفهای درگیر و از سوی دیگر، اعمال قوه قهریه علیه یکی از طرفهای دیگر!... البته این انتظار بجاست که من مسئول جان افرادی باشم که در عملیات بشردوستانه شرکت می‌کنند و نه عملیات قهریه با ماهیتی نظامی.»^(۱۲)

به هر ترتیب، سازمان ملل متحد از ۲۵ سپتامبر ۱۹۹۱ با تصویب قطعنامه ۷۱۳ به‌طور رسمی موضوع بحران در یوگسلاوی را در دستور کار خود قرار داده و در قبال آن فعال شد.

تصویب قطعنامه ۷۱۳ (۱۹۹۱)^(۱۳) شورای امنیت در خصوص یوگسلاوی در شرایط مشابهی با شرایط سومالی صورت گرفت؛ بدین معنا که ملاحظات انسان‌دوستانه و بیم از خطر گسترش جنگ داخلی در قلمرو یوگسلاوی به کشورهای همسایه در شناسایی نقض صلح براساس قطعنامه یاد شده نقش تعیین‌کننده داشت.^(۱۴) طبق این قطعنامه، شورای امنیت ضمن ابراز نگرانی از وقوع جنگ و وخامت اوضاع در این کشور در مورد یوگسلاوی تحریم تسلیحاتی اعمال کرد و از کشورهای عضو خواست که بلافاصله این تحریم را به‌اجرا در آورند. البته این اقدام به زمان قبل از تجزیه یوگسلاوی و به‌رسمیت شناخته شدن کشورهای جدا شده از سوی اعضای جامعه جهانی مربوط می‌شود. شورای امنیت ضمن تصویب قطعنامه ۷۵۷ (۱۹۹۲)، پس از تشخیص اینکه وضع در بوسنی هرزگوین و دیگر جمهوریهای یوگسلاوی سابق تهدیدی برای صلح به حساب می‌آید، یوگسلاوی را مسئول شناخت و در مورد آن کشور تحریمی همه‌جانبه اعمال کرد؛ ضمن اینکه تحریم تسلیحاتی کشورهای جدا شده از یوگسلاوی، از جمله بوسنی هرزگوین، را به‌رغم نظر و خواست بخش بزرگی از جامعه جهانی و به‌ویژه کشورهای اسلامی تا پایان جنگ برقرار داشت.

چنانچه گفته شد، در این مرحله هنوز جمهوری فدرال یوگسلاوی تجزیه نشده بود و با وضعیت فوق‌به‌صورت جنگی داخلی رفتار می‌شد. این قطعنامه به رضایت دولت یوگسلاوی برای توجه شورا به موضوع اشاره کرد؛ رضایتی که برخی از اعضای شورا آن را پیش شرط هر اقدامی می‌دانستند.

اما با استقلال کرواسی، اسلونی و بوسنی هرزگوین، وضعیت یوگسلاوی سابق به نزاعی بین‌المللی بدل شد و در واقع، جمهوری صربستان و مونته‌نگرو، که خود را جمهوری فدرال یوگسلاوی می‌نامید^(۱۵)، علیه دولتهای نواستقلال بوسنی هرزگوین و کرواسی دست به تجاوز نظامی زد.

شورای امنیت طی قطعنامه‌های ۷۸۷ (۱۶ نوامبر ۱۹۹۲)^(۱۶) و ۸۲۰ (۱۷ آوریل ۱۹۹۳)^(۱۷) به منظور اجرای کامل تحریمها علیه صربستان و مونته‌نگرو از کشورهایی که به صورت انفرادی یا در ترتیبات منطقه‌ای عمل می‌کنند خواست تا اقدامات لازم را برای کنترل کشتیرانی در رود دانوب معمول دارند و همه دولتها از هرگونه دادوستد کالا با جمهوری فدرال یوگسلاوی (صربستان و مونته‌نگرو)، جز در مورد کمکهای انسانی، خودداری ورزند.

قطعنامه ۷۱۳ و سلب حق دفاع از خود: در حالی که طبق ماده ۵۱ منشور ملل متحد، دفاع فردی و جمعی در برابر تجاوز برای هر کشور به رسمیت شناخته شده است، شورای امنیت قطعنامه ۷۱۳ را که در مورد یوگسلاوی قبل از تجزیه و استقلال رسمی دولتهای جدا شده صادر کرده بود به سایر کشورها و از جمله بوسنی هرزگوین - که طبق قطعنامه ۷۵۵ (۲۲ مه ۱۹۹۲) به عضویت سازمان ملل پذیرفته شده بود - تسری داد و آن کشور را در دفاع با مشکل مواجه ساخت و به عبارتی کوشید از بین بیش از هفتادوپنج قطعنامه‌ای که در مورد بحران بالکان صادر شده بود تنها این یک مورد را درخصوص جمهوری بوسنی هرزگوین دقیقاً به مرحله اجرا در آورد؛ آن هم در شرایطی که ارتش صربهای بوسنی نیروی نظامی حسابگر و کاملاً سازماندهی شده‌ای بود که در طول جنگ از خارج حمایت و تغذیه تسلیحاتی و لجستیکی می‌شد و به لحاظ نظامی نسبت به ارتش مسلمانان برتری داشت.

هر چند توجیه کشورهای اروپایی عضو شورای امنیت در عدم لغو تحریم تسلیحاتی دولت بوسنی جلوگیری از گسترش دامنه جنگ و خون‌ریزی بیش از پیش بود، لکن غالب کشورها و حتی در مقطعی از دوران جنگ امریکا موافق لغو تحریم تسلیحاتی این کشور بودند، چنانکه قطعنامه لغو تحریم تسلیحاتی بوسنی در مجمع عمومی سازمان ملل

متحد به تاریخ ۲۰ نوامبر ۱۹۹۴ با ۹۷ رأی مثبت، بدون مخالف و ۶۱ رأی ممتنع به تصویب رسید.^(۱۸) مادالین آلبرایت، نماینده وقت امریکا در سازمان ملل، پیش از تصویب قطعنامه مجمع عمومی گفته بود: «نظر ما این است که لغو تحریم تسلیحاتی دولت و فدراسیون بوسنی از حمایت گسترده‌ای در سطح جهانی برخوردار است» و در مورد طرح پیشنهادی امریکا در این خصوص افزود: «طرح پیشنهادی ما تأمین‌کننده نقطه نظرهای اکثریت کشورهای جهان و گروه تماس در امور بوسنی است.»^(۱۹) با وجود درخواست مکرر و اصرار دولت بوسنی، کشورهای اسلامی و تعداد زیادی از دولتهای جهان، به دلیل مخالفت دولتهای روسیه، انگلستان و فرانسه در شورای امنیت، تحریم تسلیحاتی بوسنی هرزگوین تا پایان جنگ ادامه یافت؛ در حالی که دولت و ملت بوسنی در جنگی نابرابر، بدون اسلحه و بی دفاع گرفتار آمده بودند.

الف. شورای امنیت و توسعه مفهوم مداخله بشردوستانه در بوسنی هرزگوین

در منشور ملل متحد توسل به زور جز بر اساس فصل ۷ منشور و ماده ۵۱ آن منع شده است، بنابراین، مداخله انسان‌دوستانه یک‌جانبه مورد قبول جامعه بین‌المللی نیست. حال این سؤال مطرح می‌شود: آیا شورای امنیت در صورت نقض فاحش حقوق اساسی بشر می‌تواند صرفاً بنابه ملاحظات انسان‌دوستانه در امور داخلی یک دولت مداخله کند یا خیر؟ بی‌تردید در صورت به مخاطره افتادن صلح و امنیت بین‌المللی در اثر نقض فاحش حقوق بشر، شورای امنیت به‌عنوان مسئول اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌تواند موضوع را بررسی کرده، تصمیم بگیرد که برای رفع آن به چه اقدام قهرآمیز یا غیر آن مبادرت ورزد. اما اگر وضعیت حقوق بشر در کشوری به نحوی باشد که صلح و امنیت بین‌المللی را در معرض مخاطره قرار ندهد؛ در آن صورت، شورای امنیت نباید به قضیه رسیدگی کند، زیرا این وظیفه را ارکان مختلف سازمان ملل متحد انجام می‌دهند.^(۲۰)

با این حال، شورای امنیت در دوره جدید با تفسیر موسع از صلاحیت خود، توجه خویش را به موضوع حقوق بشر معطوف داشته است. امروزه، شورای امنیت عامل تهدید صلح را صرفاً هجوم نظامی نمی‌داند؛ نزاعهای قومی و قبیله‌ای در داخل دولتهای

ملی، نقض فاحش حقوق بشر، مصائب و رنجهای فراوان جامعه بشری، هجوم آوارگان به مرزهای ملی و ممانعت و جلوگیری از ارسال و توزیع کمکهای بشردوستانه از عوامل تهدید صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد می‌شوند و گزارشاتی که در سالهای اخیر در مورد جلوگیری از تبعیض و حمایت از اقلیتها در کمیسیون حقوق بشر تهیه شده، ارتباط بین صلح و امنیت بین‌المللی و حقوق بشر را مورد شناسایی قرار داده است.^(۲۱) سران دولتهای عضو شورای امنیت سازمان ملل نیز در بیانیه خود در اجلاس ۳۰ ژانویه ۱۹۹۲ از دبیر کل خواستند که ضمن تهیه گزارشی جامع درخصوص ارتقای نقش سازمان ملل متحد در «دیپلماسی پیشگیرانه»، «حفظ صلح» و «ایجاد صلح» مسئولیت این سازمان را در زمینه حفظ صلح، نظارت بر انتخابات، حقوق بشر و بازگشت آوارگان مشخص کند.^(۲۲) دبیر کل در گزارش خود به شورا در پاسخ به این درخواست می‌نویسد: «تلاشهای ملل متحد در جهت استقرار صلح، ثبات و امنیت بین‌المللی بایستی موضوعاتی فراتر از تهدیدات نظامی را در بر گیرد.» به نظر او «صلح اجتماعی» به اندازه «صلح سیاسی و استراتژیک» اهمیت دارد.^(۲۳)

شورای امنیت نیز طی چند گزارش تأکید کرده است: «نبود جنگ و خون‌ریزی و درگیری نظامی موجب تضمین صلح و امنیت بین‌المللی نیست؛ اکنون منابع غیرنظامی بی‌ثباتی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، انسانی و زیست محیطی به تهدیدی علیه صلح بدل شده‌اند.»^(۲۴) این نگرش فراگیر نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی موجب شده است در سالهای اخیر، پس از جنگ سرد، شورای امنیت در موارد متعددی شرایط داخلی دولتها را به عنوان تهدید صلح و امنیت بین‌المللی شناسایی کرده، مجوز اقدام صادر کند یا اینکه خود در این باره عمل کند؛ از جمله مهمترین موارد مورد توجه شورا به حقوق بین‌المللی بشردوستانه می‌توان به موضع این شورا در قبال بحران بوسنی هرزگوین اشاره کرد که در چند نوبت اقدام به صدور قطعنامه در این زمینه کرد. شورا طی قطعنامه‌های ۷۵۲ (۱۵ مه ۱۹۹۲) و ۷۵۷ (۳۰ مه ۱۹۹۲) ضمن تأکید بر ارسال کمکهای انسان‌دوستانه از طرفین درگیر خواست از اخراج دسته‌جمعی خودداری و حقوق بشر و آزادیهای اساسی را مراعات کنند و در قطعنامه ۷۶۴ (۱۳ ژوئیه ۱۹۹۲) شورای امنیت از طرفین درخواست عمل به تعهدات خویش کرد و به نیروهای پاسدار صلح مأموریت داد

که در جهت رعایت حقوق بشر دوستانه توسط طرفهای درگیر اقدام کنند.^(۲۵) قطعنامه شماره ۷۷۰ (۱۳ اوت ۱۹۹۲) شورای امنیت، که براساس فصل هفتم منشور صادر شد، نیز در این خصوص است. شورا طی این قطعنامه به منظور تضمین عملیات کمک‌رسانی به مردم بوسنی توسط به قدرت نظامی را در صورت نیاز مجاز شمرد و کشورها را دعوت کرد هماهنگ با سازمان ملل در سطح ملی یا منطقه‌ای اقدامات لازم را برای تسهیل ارسال کمکهای انسان‌دوستانه به بوسنی هرزگوین انجام دهند و از طرفین خواست به نمایندگان صلیب سرخ اجازه دهند که از اردوگاههای اسرای جنگی و افراد غیرنظامی بازدید به عمل آورند. شورای امنیت هم‌چنین در قطعنامه ۷۷۱ (۱۳ اوت ۱۹۹۲) خواستار رعایت حقوق انسانی و بین‌المللی از سوی کلیه طرفهای درگیر شد و بر ضرورت دسترسی سازمانهای بین‌المللی از جمله صلیب سرخ جهانی به اردوگاههای موجود در بوسنی تأکید کرد؛ ضمن اینکه از کلیه دولتها خواست تا اطلاعات موجود در خصوص نقض حقوق بشر دوستانه را در اختیار شورای امنیت قرار دهند. درخواست اخیر در قطعنامه ۷۷۹ (۶ اکتبر ۱۹۹۲) نیز مورد تأکید قرار گرفت.

شورا در تاریخ ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲، طی قطعنامه ۷۹۸، بازداشت سیستماتیک و از پیش تعیین‌شده زنان به صورت دسته‌جمعی و هتک ناموس آنان، خصوصاً زنان مسلمان، را محکوم و این اقدامات را حیوانی و ضدبشری توصیف کرد. در این قطعنامه خواسته شد تا کلیه بازداشتگاهها، به‌ویژه بازداشتگاههای زنان، هر چه زودتر تعطیل شوند.

شورای امنیت پس از دریافت گزارش کمیسیون حقوق بشر مبنی بر نقض فاحش حقوق انسانی در بوسنی هرزگوین و تأیید آن از سوی کمیسیون تحقیق در بوسنی در ۲۲ فوریه ۱۹۹۳، طی قطعنامه ۸۰۸ تصمیم گرفت به منظور توقیف و محاکمه کسانی که از ۲۵ ژوئن ۱۹۹۱ (چهارم تیر ماه ۱۳۷۰) کنوانسیونهای ژنو و قوانین حقوق بشر را در یوگسلاوی سابق زیر پا نهاده و مرتکب جنایات ضدبشری شده‌اند دادگاهی بین‌المللی تأسیس کند و بدین ترتیب، به پیشنهادهای بی‌شماری که از سوی دولتها و حامیان حقوق بشر به شورای امنیت رسیده بود در خصوص آنکه شورا این جنگ را جنایی و ناقض کنوانسیونهای ژنو محسوب کند پاسخ گوید.^(۲۶) در همین زمینه، شورای امنیت با تصویب قطعنامه ۸۲۷ (۲۵ مه ۱۹۹۳)، براساس فصل ۷ منشور، دستور تشکیل یک

محکمه بین‌المللی متشکل از یک دادستان و یازده قاضی را صادر کرد. البته در گذشته و در پایان جنگ جهانی دوم نیز دادگاه نورمبرگ وظیفه محاکمه جنایتکاران نازی را عهده‌دار بود؛ با این تفاوت که دادگاه نورمبرگ به وسیله دولتهای پیروز در جنگ و به منظور محاکمه افرادی که در جنگ دوم مرتکب جنایات شده بودند تشکیل شد، ولی دادگاه جنایتکاران جنگی یوگسلاوی سابق به وسیله نهادی بین‌المللی به وجود آمد تا به موضوعی رسیدگی کند که در خصوص داخلی و بین‌المللی بودن آن (جنگ بوسنی) نیز بحثهایی وجود داشت.^(۲۷) با این حال، در پاسخ ایراد کسانی که صلاحیت سازمان ملل را در این مورد و موارد مشابه زیر سؤال می‌برند باید گفت: منشور ملل متحد، حاکمیت مساوی دولتهای عضو را مورد شناسایی قرار داده و بر آن تأکید می‌کند و آن را به این ایده ربط می‌دهد که نظم حقوقی و سیاسی بین‌المللی منوط به ثبات دولتها و تواناییهایشان برای عمل مؤثر است؛ اما در فصل هفتم منشور، درباره صلاحیتهای سازمان مقرر می‌دارد که به‌طور مؤثر در سیاست دولتهای عضو در صورتی که آنها صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره اندازند دخالت کند.

به عبارتی، مقررات ملل متحد تبیین می‌کند که اصل عدم مداخله درباره مسئله نقض حقوق بشر اعمال نخواهد شد؛ هر چند در مورد سلسله اقداماتی که باید علیه چنین تخلفاتی صورت پذیرد جای بحث وجود دارد.^(۲۸)

در سالهای اخیر شورای امنیت سازمان ملل با تفسیر موسع از صلاحیت خود در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و با ملاحظه نقض شدید حقوق بشر در قبال بحرانهای بین‌المللی از جمله، عراق، سومالی، هائیتی، بوسنی هرزگوین و رواندا به اقداماتی نوآورانه دست زده است که می‌توان از آنها به‌عنوان تحولاتی نو نسبت به رویه قابل اعمال در دوران جنگ سرد یاد کرد؛ چرا که شورای امنیت با ادعای کمک انسان‌دوستانه در پوشش قطعنامه‌های متعدد و مشروع برای دولتهای داوطلب مجوز توسل به زور را صادر کرده است. بحران بوسنی از مصادیق بارز این برخورد است که طی آن دولتهای مزبور در قالب توزیع کمکهای انسان‌دوستانه تعیین مناطق امن و تشکیل دادگاه جنایتکاران جنگی اقداماتی با عنوان مداخله بشردوستانه در جریان بحران فوق‌الذکر انجام داده‌اند. در این زمینه هر چند در عمل ممکن است «وجود دولت

دارای حاکمیت» با «حمایت بین‌المللی از حقوق بشر»، آن‌گونه که فراملیتها معتقدند، ناسازگار و متعارض باشد، لکن در شناسایی و پذیرش اصول حاکمیت و حمایت بین‌المللی از حقوق بشر تعارضی تئوریک ملاحظه نمی‌شود.

ب. تحول در مفهوم کاربرد زور و همیاری دو سازمان منطقه‌ای و بین‌المللی

مشارکت ناتو در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت: سازمان ملل متحد با توجه به محدودیت امکانات و بودجه و نداشتن نیروی نظامی مستقل ناگزیر است اجرای بخشی از مصوبات خود را به کشورها و سازمانهای منطقه‌ای محول کند. رهاسازی کویت از اشغال عراق تحت پوشش قطعنامه‌های شورای امنیت و از طریق همکاری کشورهای عضو گروه ائتلاف علیه عراق صورت گرفت. در بحران بالکان اجرای عملیات نظامی، نظارت بر امر تحریم تسلیحاتی - اقتصادی، دفع تجاوز صربها از مناطق امن، دفاع از نیروهای پاسدار صلح در بوسنی هرزگوین و نظارت بر اجرای قطعنامه‌های مربوط به ممنوعیت پروازهای نظامی در فضای بوسنی و حمایت از توزیع کمکهای انسانی بر عهده سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) سپرده شد.

درواقع، با از بین رفتن اردوگاه نظامی یکپارچه شرق و فروپاشی کمونیسم دفاع سرزمینی و پاسداری از مرزهای ایدئولوژیک، که برای ناتو از اولویت ویژه‌ای برخوردار بود، اهمیت سابق خود را از دست داده است و این واقعیت بسیاری را بر آن داشته که تصور کنند علت وجودی ناتو از بین رفته است؛ لکن ناتو که خود را قدرتمند تصور می‌کرد در صدد برآمد تا به صورتی جدید علت وجودی خود را تعریف کند. بنابراین، آنچه پس از جنگ سرد در ناتو کاملاً قابل رویت است حرکت فعالانه این سازمان به سوی حوزه‌های جغرافیایی فرامنطقه‌ای است که بارزترین جلوه آن را در همکاری با سازمان ملل می‌توان یافت. (۲۹)

ایجاد و پاسداری صلح از سوی ناتو: وزرای امور خارجه کشورهای عضو ناتو در خلال مذاکرات خود در اجلاس اسلو، در ژوئن ۱۹۹۲، تصمیم گرفتند آمادگی این

سازمان را برای «حمایت از فعالیتهای پاسداری از صلح» به طور موردی و با استفاده از سیستم‌های اجرایی ناتو تحت نظارت و مسئولیت «کنفرانس امنیت و همکاری اروپا» اعلام کنند. این «حمایت» شامل در اختیار نهادن منابع و افراد متخصص به منظور حسن اجرای عملیات پاسداری از صلح بود.

تحرک بعدی در دسامبر ۱۹۹۲ شکل گرفت و طی آن، ناتو آمادگی خود را برای حمایت از «عملیات صلح» تحت نظارت شورای امنیت سازمان ملل متحد به طور رسمی اعلام کرد.

در اجلاس دسامبر ۱۹۹۲ ناتو، که با حضور وزرای خارجه کشورهای عضو برگزار شد، وزرا ضمن بررسی و مطالعه مجدد نقش ناتو در «حفظ صلح» و چگونگی اعمال تحریمهای اقتصادی و تسلیحاتی، بر وظیفه فردی و جمعی خود در اجرای مصوبات شورای امنیت درخصوص بحران یوگسلاوی تأکید و خاطر نشان کردند که ناتو آماده است تا در صورت درخواست دبیر کل سازمان ملل برای مشارکت در حل بحران، به این درخواست پاسخ مثبت دهد. ناتو قبل از این اعلام آمادگی نیز در ژوئیه ۱۹۹۲ به طور فعال در کمک به اجرای قطعنامه‌های شورا درخصوص یوگسلاوی شرکت جسته بود؛ نیروهای دریایی ناتو مستقر در منطقه مدیترانه با حضور و انجام عملیات پاسبانی در حوزه آدریاتیک در حمایت از تحریم اقتصادی علیه صربستان و مونتنگرو و تحریم تسلیحاتی علیه تمامی جمهوریهای یوگسلاوی سابق (موضوع قطعنامه ۷۱۳ و ۷۵۷ شورای امنیت سازمان ملل) نقشی فعال ایفا کرده بودند. حمایت از مقرر فرماندهی «نیروهای حمایتی سازمان ملل»^۱ در زاگرب در چهار ماهه اول فعالیت این نیرو اقدامات دیگر اعضای ناتو بود که همراه با نظارت بر منطقه ممنوعه پروازی از جمله اقدامات دریایی - هوایی ناتو محسوب می‌شد. عملیات زمینی این سازمان شامل حضور و مشارکت در اقدامات بشردوستانه در بوسنی و در اختیار نهادن پرسنل، لجستیک و وسایل ارتباطی بود.

در آوریل ۱۹۹۳، اتحادیه طی درخواستی از دبیرکل خود خواست تا آمادگی اعضا را

برای تحقق اجرای قطعنامه‌های ۸۱۶ و ۸۲۰ شورای امنیت به اطلاع پطروس غالی، دبیرکل سازمان ملل، برساند. از دید اعضای ناتو، سازمان ملل متحد مجری نقش غیرقابل انکار و فوق‌العاده مهمی است، ولی چندین عامل کارایی آن را تخفیف داده و سازمان را با خطر مواجه ساخته است.^(۳۰)

اول، سازمان ملل متحد در آن واحد با مسائل و توقعات بسیاری مواجه است که توان حل و فصل آن را ندارد.

دوم، سازمان ملل متحد فاقد زیر بنای لازم، دست‌کم از لحاظ تأمین هزینه‌ها، است. سوم، به علت وسعت دایره تحرک سازمان ملل، خاصه در زمینه مداخله بشردوستانه، نیازهای این سازمان به منابع مالی جداگانه افزایش یافته است و حل این مسئله نیاز به همکاری جامعه بین‌المللی دارد و ناتو با داشتن چنین قابلیتی ضمن مشارکت و همکاری خاصه در زمینه مدیریت بحرانها می‌تواند بر مقبولیت بین‌المللی خود بیفزاید.

چهارم، مسئله فقدان تجهیزات لجستیک و تسهیلات فرماندهی و کنترل در عملیات بزرگ در سازمان ملل متحد به اندازه‌ای است که حتی افزایش منابع مالی در حد مقادورات سازمان نیز گرهی از آن نخواهد گشود و همکاری با ناتو پاسخی است در جهت حل تمام این فقدانها و کاستی‌ها و ناتوانیها توانایی بالقوه ناتو از جمله مقولاتی است که سازمان ملل متحد نمی‌تواند آن را نادیده بگیرد و تنها، ناتو است که تجهیزات، لجستیک، نیروهای آماده و... را، دست‌کم در صحنه اروپا، در اختیار دارد و می‌تواند آن را در اختیار سازمان ملل متحد قرار دهد؛ از سوی دیگر، حرکت در جهت همکاری با سازمان ملل، چنانچه اشاره کردیم، برای ناتو بسیار مفید خواهد بود و به آن علت وجودی منطقی و نه صرفاً صوری اعطا خواهد کرد.

تحرکات ناتو در قبال قطعنامه‌های ۷۱۳، ۷۵۷ و ۷۸۱ شورای امنیت: با توجه به استراتژی جدید ناتو در همکاری نزدیک سازمان ملل متحد و حمایت از فعالیتهای پاسداری از صلح، هواپیماهای این سازمان برای نخستین بار، در شانزدهم اکتبر ۱۹۹۱، در آسمان بوسنی هرزگوین به پرواز درآمدند و دور جدیدی از فعالیتهای ناتو آغاز شد.

ناتو عملیات خود را پاسخی به درخواست مندرج در قطعنامه ۷۸۱ (۹ اکتبر ۱۹۹۲) شورای امنیت سازمان ملل قلمداد کرد. در قطعنامه مزبور از اعضای سازمان ملل متحد درخواست شده بود تا هماهنگ با سازمان ملل در سطح ملی و منطقه‌ای یا سایر ترتیبات موجود اقدامات لازم را برای کمک به نیروهای حمایتی سازمان ملل متحد و در اجرای مانعت از پروازهای نظامی بر فراز منطقه ممنوعه پروازی در خاک بوسنی هرزگوین ملحوظ دارند.^(۳۱) گرچه، دخالت ناتو در حل بحران بوسنی در چارچوب منشور ملل متحد نمی‌گنجد، زیرا طبق فصل هشتم منشور لازمه بهره‌گیری از ترتیبات منطقه‌ای در کاهش تنش یا درگیری منطقه‌ای از سوی شورای امنیت عضویت طرفهای درگیر در سازمان منطقه‌ای است.

در ۳۱ اکتبر ۱۹۹۲، عملیات ناتو شامل نظارت بر تردد دریایی در دریای آدریاتیک با هدف اجرای قطعنامه‌های (۷۱۳ و ۷۵۷) درخصوص تحریم تسلیحاتی، اقتصادی، هوایی، علمی و فرهنگی نیز شد.

واکنش ناتو در برابر قطعنامه ۸۱۶ شورای امنیت: در تاریخ ۳۱ مارس ۱۹۹۳، شورای امنیت با تصویب قطعنامه ۸۱۶ ضرب‌الاجلی دو هفته‌ای برای رعایت کامل منع پرواز در فضای بوسنی هرزگوین در نظر گرفت. این قطعنامه، که براساس فصل هفتم منشور صادر شد، به کشورهای عضو اجازه داد که در سطح ملی یا منطقه‌ای هرگونه اقدام لازم (و در صورت نیاز کاربرد زور) را برای اجرای کامل منع پرواز بر فراز بوسنی انجام دهند.

به دنبال تصویب این قطعنامه، ناتو در ۱۲ آوریل ۱۹۹۳ با گسیل جنگنده‌های پروازی فرانسوی، هلندی و امریکایی مرحله جدیدی از عملیات خود را آغاز کرد که اصطلاحاً به عملیات ممنوعه پروازی مرسوم شد؛ هر چند نقش بازدارندگی مؤثری در تجاوزات صربها ایفا نکرد.

عکس‌العمل ناتو در قبال قطعنامه ۸۳۶ شورای امنیت: شورای امنیت سازمان ملل قطعنامه ۸۳۶ را در تاریخ ۴ ژوئن ۱۹۹۳ به تصویب رساند. هدف شورا از تصویب این قطعنامه تضمین رعایت کامل مفاد قطعنامه ۸۲۴ بود که طی آن شش شهر سارایوو،

توزلا، ژبا، بیهاج، گوراژده و سربرنیتسا به عنوان مناطق امن شناخته شد. این قطعنامه، که در چارچوب فصل هفتم منشور صادر شد، از معدود قطعنامه‌هایی بود که نیروهای حمایتی سازمان ملل را مجاز کرد تا در پاسخ به حملات زمینی یا هوایی صربها به مناطق امن یا ایجاد مانع در ارسال کمکهای انسان‌دوستانه به زور متوسل شوند.

متعاقب طرح عملیات نظارت بر ممنوعیت پرواز، وزرای امور خارجه کشورهای عضو ناتو طی اجلاسی که در ۱۰ ژوئن ۱۹۹۳ منعقد شد موافقت خود را با گسترش عملیات ناتو اعلام کردند. گسترش مورد نظر، گسترشی مشروط بود؛ بدین صورت که به نیروهای ناتو اجازه داده شد تا در صورت حمله به نیروهای سازمان ملل متحد در منطقه بحران و مشروط به تقاضای آنان، وارد «عملیات حمایتی» شود.

برنامه حمایتی، که مکمل برنامه پاسخ به قطعنامه ۸۱۶ به شمار می‌رفت، هدف خود را با سه وجه معرفی کرد: وجه اول، تحقق قطعنامه ۸۱۶ شورای امنیت سازمان ملل و نظارت هوایی مؤثر بر منطقه ممنوعه مورد نظر؛ وجه دوم، ایجاد پوشش هوایی حمایتی بنابه درخواست و تحت نظارت «نیروهای حمایتی سازمان ملل متحد» در جهت تحقق قطعنامه ۸۳۶ شورای امنیت سازمان ملل متحد؛ و وجه سوم، مشارکت اعضا در رفع تهدید از مناطق امن معرفی شد.

در دوم اوت ۱۹۹۳، شورای آتلانتیک شمالی تصمیم به ایجاد مقدمات لازم برای اتخاذ معیارهای قدرتمندتر، از جمله حملات هوایی در قبال تعرض به مناطق امن، گرفت و آمادگی رسمی خود را برای مداخله در اجرای عملیات بشردوستانه و همگانی با دیگر قطعنامه‌های صادره از سوی شورای امنیت سازمان ملل از جمله قطعنامه‌های ۷۷۰ و ۷۷۶ ناظر بر تأمین امنیت عملیات امداد رسانی اعلام کرد.

ناتو و مشارکت در عملیات بشردوستانه نیروهای سازمان ملل: چنانچه توضیح داده شد، یکی از وجوهی که برای حضور نیروهای سازمان ملل در بوسنی می‌توان قائل شد نقشی است که به این نیروها برای اقدامات بشردوستانه داده شده بود. براساس قطعنامه ۸۳۶ (۴ ژوئن ۱۹۹۳)، ارسال کاروانهای کمک‌رسانی به منطقه بوسنی از طریق فرودگاه ساریوو یکی از وظایف نیروهای سازمان ملل بود؛ اما باید به‌خاطر داشت که ماهیت این

صلاحیت با صلاحیت حمایت از ۶ منطقه امن متفاوت بود، زیرا این صلاحیت یا به عبارت دیگر «حمایت بشردوستانه» براساس فصل هفتم منشور به این نیرو تفویض شد و، بنابراین، باید آن را از لحاظ ماهوی متفاوت با حضور نیروهای سازمان ملل در سومالی (موضوع قطعنامه ۷۹۴، ۳ ژانویه ۱۹۹۲ شورای امنیت) دانست. به عبارت دیگر، مسئله کمک‌رسانی به بوسنی به معنای صریح و دقیق حقوقی آن «مداخله بشردوستانه» تلقی نشده و، لذا، استفاده از شیوه‌های قهرآمیز در آن بنابر ماهیت تکلیف توصیه نشده بود. هر چند در ابتدای امر قضیه متفاوت بود؛ چنانچه در قطعنامه ۷۷۰ (۱۳ اوت ۱۹۹۲) شورای امنیت تحت لوای فصل هفتم منشور از دولت‌ها درخواست کرده بود تا «... تمامی اقدامات لازم را به منظور تسهیل در اجرای اقدامات سازمان ملل در توزیع کمک‌های بشردوستانه... متقبل شوند.» در حالی‌که در قطعنامه ۷۷۶ در همین موضوع، که در سپتامبر ۱۹۹۲ صادر شد، هیچ استنادی به فصل هفتم منشور نشد. حمایت از جان نیروهای حافظ صلح سازمان ملل در بوسنی از دیگر مواردی بود که شورای امنیت را ناگزیر ساخت ناتو را به کمک بطلبد. در اواخر سال ۱۹۹۴، بعد از آنکه هواپیماهای برخاسته از فرودگاه کراینا در خاک کرواسی شهر بیهاج، یکی از مناطق امن ایجاد شده از سوی شورای امنیت در بوسنی، را بمباران کردند، شورای امنیت با تصویب قطعنامه ۹۵۸ (۲۵ نوامبر ۱۹۹۴) با توسعه شعاع عملیاتی ناتو از بوسنی تا داخل خاک کرواسی، به این سازمان اجازه داد تا به منظور حفاظت از جان نیروهای سازمان ملل متحد در بوسنی، از حریم هوایی کرواسی برای حمله به صربها استفاده کند. هر چند ناتو اقداماتی به عمل آورد، اما واکنش ناتو در بمباران فرودگاه کراینا بیش از آنکه یک اقدام جدی نظامی باشد یک مانور سیاسی بود. اتخاذ چنین موضع ضعیفی بود که صربها را به انجام تهاجم گسترده علیه بیهاج و تصرف این شهر امن و به گروگان گرفتن چهارصد نفر از نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد تشویق کرد. اقدامات بعدی صربها در تنگ‌تر کردن حلقه محاصره برخی از مناطق امن مثل گوراژده و به تصرف درآوردن سربرنیتسا از جمله آثار برخورد ضعیف شورای امنیت و ناتو در قبال تجاوزات صربها بود؛ البته این نوع موضع‌گیریها را باید به‌طور اساسی متأثر از برابری سیاستها و اراده سیاسی اعضا و ناشی از فشارهای بین‌المللی دانست.

۲. ایجاد تحول در نقش نیروهای حافظ صلح

سازمان ملل در یوگسلاوی

نیروهای حافظ صلح، نیروهایی هستند که با توجه به وضعیت خاص جنگ سرد و رقابت شرق و غرب ایجاد شدند. این نیروها تحت شرایط زیر قادر به اقدام در دوران جنگ سرد بودند: (۳۲)

اولاً، می‌بایست طرفهای درگیر به اعزام آنها رضایت بدهند و از آنها دعوت به عمل آید؛ و ثانیاً، برخوردهای نظامی باید در منطقه‌ای که نیروهای حافظ صلح مستقر شده بودند متوقف و آرامش حفظ می‌شد (چراکه آنها نیروهای رزمنده نبودند و نقش حافظ صلح را ایفا می‌کردند و نه ایجادکننده صلح).

در دوره جدید، در شرایط، وظایف و اختیارات این نیروها تحولاتی ماهوی روی داده است و طیف وسیعی از مأموریتها از نظارت بر انتخابات داخلی، کمک به بازسازی نیروهای انتظامی کشورها، مداخله انسان‌دوستانه،... تا نظارت بر ممنوعیت پرواز در مناطق پیش‌بینی شده را در بر گرفته است. در زمینه نحوه اعزام، نشانه بارز تحول پدید آمده موضع و عملکرد شورا در قبال بحران بوسنی هرزگوین است.

شورای امنیت در قطعنامه ۷۲۷ (۸ ژوئن ۱۹۹۲) با پیشنهاد دبیرکل مبنی بر تشکیل نیروهای ناظر صلح در بوسنی موافقت کرد تا از طریق بکارگیری مساعی جمیله، تسهیل ارتباطات و ایجاد تماس میان طرفهای درگیر امکان حل مشکلات فراهم آید.

هم‌چنین شورا با قطعنامه ۷۴۳ (۲۱ فوریه ۱۹۹۲) با پیشنهاد دبیرکل مبنی بر تشکیل و استقرار نیروهای حمایتی سازمان ملل موافقت کرد تا در جهت اعاده صلح و امنیت و ایجاد زمینه لازم برای انجام مذاکرات در چارچوب کنفرانس جامعه اروپا در منطقه حضور یابند. این اقدامات هر دو خلاف رویه دوره جنگ سرد و شرایط پیش‌بینی شده برای اعزام نیروهای ناظر و حافظ صلح بود، زیرا نه تمامی طرفهای درگیر رضایت خود را درخصوص اعزام این نیروها اعلام کرده بودند و نه بحران، پایان یافته و نه آرامشی در بوسنی پدید آمده بود. (۳۳)

در مورد وظایف و اختیارات این نیروها نیز تغییراتی اساسی نسبت به گذشته حاصل شده است. در گذشته از نیروهای حافظ صلح سازمان ملل در عملیات حفظ صلح و

پیشگیری از بروز برخورد میان کشورها یا جوامع در حال تخاصم و در عین حال به منظور کمک به آنها برای آغاز مذاکره و یافتن راه حل استفاده می شد؛ در حالی که امروزه مفهوم سنتی عملیات حفظ صلح تغییر کرده است. چنانچه قطعنامه شماره ۷۵۸ (۸ ژوئن ۱۹۹۲) وظیفه نیروهای حمایتی مستقر در بوسنی هرزگوین را به تأمین امنیت فرودگاه ساریوو توسعه داد. شورای امنیت هم چنین طی قطعنامه های ۷۶۱ (۲۹ ژوئن ۱۹۹۲) و ۷۷۶ (۱۴ سپتامبر ۱۹۹۲) از نیروهای پاسدار صلح مستقر در بوسنی هرزگوین خواست که تضمین نقل و انتقال امن کمکهای انسان دوستانه را برعهده گیرند. هم چنین شورای امنیت سازمان ملل براساس قطعنامه ۷۸۱ (۱۹ اکتبر ۱۹۹۲) مسئولیت رعایت ممنوعیت پرواز در فضای تعیین شده را به این نیروها واگذار می کرد. نیز طبق قطعنامه ۸۳۶ (۴ ژوئن ۱۹۹۳)، شورای امنیت با توسعه حدود اختیارات نیروهای حمایتی سازمان ملل در بوسنی در جهت تضمین رعایت کامل مقررات مناطق امن توسط طرفهای درگیر، که در قطعنامه ۸۲۴ پیش بینی شده بود، نیروهای مذکور را مجاز کرد تا در پاسخ به حملات زمینی یا هوایی صربها به مناطق امن یا ایجاد مانع در ارسال کمکهای انسانی به زور متوسل شوند. در جهت تحقق این هدف بود که به پیشنهاد دبیر کل سازمان ملل و تصویب شورای امنیت در چارچوب قطعنامه ۸۴۴ (۱۸ ژوئن ۱۹۹۳)، ۷۶۰۰ نیروی نظامی مجهز به انواع تجهیزات زرهی برای اجرای قطعنامه ۸۳۶ و تأمین امنیت شهرهای امن شناخته شده بوسنی به منطقه اعزام شدند.

همانگونه که ملاحظه می شود در وظیفه و اختیارات نیروهای حافظ صلح سازمان ملل تحول و نوآوریهای صورت گرفته است و این نیروها که قاعدتاً بعد از وقوع جنگها و به منظور نظارت بر آتش بس یا جهت جداسازی نیروهای متخاصم اعزام می شدند در بوسنی هرزگوین به هنگام اوج گیری بحران وارد شده، خود به عنوان نیرویی مشکل آفرین درآمدند که برای حفاظت از جان آنها نیز نیروهای واکنش سریع تدارک دیده شد.

موافقت طرفین درگیر ضامن موفقیت مأموریت های نیروهای پاسدار صلح

از بررسی قطعنامه های شورای امنیت در مورد بوسنی هرزگوین نتایج زیر به دست

می آیند:

- در طول سه سال و نیم جنگ خانمان سوز در بوسنی، شورای امنیت به گونه ای انفعالی با بحران برخورد کرد و به رغم داشتن صلاحیت و اختیارات لازم تمایل جدی برای انجام عملیات نظامی از خود نشان نداد.

- هدف مداخله سازمان ملل در بوسنی اختتام بحران نبود، بلکه فقط جلوگیری از تشدید منازعه بین کشورهای درگیر بود^(۳۴) و مبنای مداخله هم تکیه بر تحریمهای تسلیحاتی - اقتصادی قرار گرفت.

- از جمله راهبردهای مورد استفاده، مداخله بشردوستانه در قالب توزیع کمکهای انسان دوستانه، ایجاد مناطق امن و منطقه ممنوعه پروازی بود.

- از مکانیسم نیروهای پاسدار صلح در سطح وسیع و در عملکردهای مختلف استفاده شد.

- شورای امنیت از تلاشهای میانجیگرانه در کاهش شدت بحران غافل نبود.

- تقسیم وظایف بین سازمان ملل و سازمانهای منطقه ای اروپایی در این بحران، مبین همکاری نزدیک بین المللی بود. با استفاده از شیوه های مذکور، سازمان ملل در طول جنگ تلاش کرد مانع از پیروزی صربها شود، بدون اینکه اقدامات حمایتگرانه لازم و کافی ای از مسلمانان و کروواتهای بوسنی، که در جنگی نابرابر قرار گرفته بودند، به عمل آورد. با دقت در تک تک قطعنامه های شورای امنیت ملاحظه می شود که استراتژی سازمان ملل در برخورد با بحران بالکان بکارگیری مکانیزمهای «مدیریت اختلاف و نه حل آن»^۱ بوده است. در تبیین و اجرای این استراتژی گفته می شود که هرگاه افزایش مناطق بحرانی و افزایش مخاطرات آنها مداخله را پیچیده و پرهزینه سازد، مدیریت بحران بر روش کم هزینه و کم خطر قرار خواهد گرفت تا منافع ملی یا بین المللی بهتر و بیشتر حفظ شود.

درواقع، سازمان ملل با صدور یک سری قطعنامه علاقه مند بود از طریق «مدیریت بحران» به کنترل بازیگران بحران ساز بپردازد و در این جهت و به منظور دستیابی به هدف

به شیوه‌های زیر متوسل شد:

- اعمال تحریم تسلیحاتی همه‌جانبه علیه طرفین درگیر به منظور رسیدن به آتش‌بس پایدار
- اعمال تحریم اقتصادی علیه صربستان - مونته‌نگرو
- استقرار نیروهای پاسدار صلح و گسترش متوالی اختیارات آنها
- صدور مجوز برای اجرای محدود عملیات صلح از طریق سازمان ناتو
- تأسیس نیروی پشتیبانی سازمان ملل در یوگسلاوی (یونپروفور)^۱

آنچه در همه این قطعنامه‌ها مدنظر بود اقدام در چارچوب عملیات حفظ صلح و جلوگیری از گسترش دامنه درگیری بود؛ سیاستی که مدیریت بحران را بر ختم سریع بحران ترجیح می‌داد. توزیع کمکهای انسان‌دوستانه، جلوگیری از نقض حقوق بشر با شناسایی مواردی که از مصادیق نقض فاحش حقوق بشر شمرده می‌شد (کشتار جمعی^۲ پاکسازی قومی^۳ و کوچ اجباری^۴)، ایجاد مناطق امن^۵ و منطقه ممنوعه پروازی^۶، استقرار نیروهای پاسدار صلح برای پشتیبانی از حمل و توزیع کمکهای انسان‌دوستانه^۷، تشکیل دادگاهی بین‌المللی^۸ برای مجازات جنایتکاران جنگی از جمله راه‌کارهایی بودند که سازمان ملل در طول جنگ و به‌منظور کاهش دامنه بحران مورد استفاده قرار داد.

نتیجه

تبیین عملکرد و نقش شورای امنیت سازمان ملل در جنگ بوسنی بدون در نظر گرفتن ویژگیهای اساسی بحران با همه پیچیدگیهایش گمراه‌کننده است. معیار مهم و اساسی دیگری که در تحلیل عملکرد شورا در بحران بالکان، و هر بحران دیگری که سازمان ملل متحد در آن به مداخله می‌پردازد، باید مورد توجه قرار بگیرد میزان

1. United Nations Protection Force in Yugoslavia (UNPROFOR)
2. Genocide
3. Ethnic cleaning
4. Compulsory removal
5. Creating of the safe area
6. Non-fly zone
7. Transporting humanitarian aid
8. International tribunal

امکانات و توانمندیهای سازمان است و بالاخره، عامل مؤثر دیگر در میزان موفقیت سازمان ملل را باید در اراده سیاسی جمعی اعضای سازمان ملل و به‌ویژه اعضای دائم شورای امنیت جست‌وجو کرد.

ناتوانی شورای امنیت از اجرای کامل تحریمهای اقتصادی علیه طرفهای مناقشه را باید در میزان کارآمدی این مجازاتها و تحریمها در تغییر مواضع طرفها و عوارض جانبی آن بر همسایگان صربها دانست. هم پیوندی قومی - مذهبی و اقتصادی کشورهایی چون روسیه با صربها نیز در بی‌نتیجه ماندن این تحریمها مؤثر بوده است.^(۳۵) ناکامی شورا در اجرای تحریم تسلیحاتی را هم باید در دسترسی صربها به منابع تسلیحاتی صربستان - مونتنگرو، که در همه حال پشتیبان صربهای بوسنی بوده است، دانست.

علل عدم موفقیت نیروهای پاسدار صلح در بوسنی را (به‌رغم توسعه وظایف و اختیارات آنها) نیز باید در عدم حمایت و همراهی قدرتهای بزرگی چون روسیه و ایالات متحده آمریکا و عدم تمایل برخی کشورهای درگیر بحران به همکاری و قائل شدن شرایط ایده‌آل برای عملیات حفظ صلح دانست.^(۳۶)

بدین ترتیب، به‌رغم صدور مجوز برای عملیات هوایی محدود علیه مواضع صربها توسط نیروهای ناتو، شورا در هیچ شرایطی امکان انجام عملیات نظامی با استفاده از نیروی زمینی علیه هر یک از طرفهای درگیر را فراهم نساخت.^(۳۷)

ضعف سازمان ملل در بکارگیری مکانیسم‌ها و ترتیبات منطقه‌ای برای مدیریت بحران بوسنی هرزگوین را نیز باید در نگرش متفاوت بازیگران اصلی در هدایت بحران، اصرار صربها بر تشکیل صربستان بزرگ و رقابت و اختلاف درونی اعضای اتحادیه اروپا جست‌وجو کرد. همان‌گونه که به تجربه ثابت شد، تا زمانی که پیش‌فرض تصمیمات و اقدامات آنها عدم بکارگیری مؤثر و گسترده نیروی نظامی بود، پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در روشهای برخورد با موضوع در حل بحران حاصل نشد. تا اینکه، در نهایت، ایالات متحده آمریکا با ارزیابی ابعاد مختلف بحران و محک‌زدن عدم توانایی اتحادیه اروپا در ختم جنگ نقش میانجیگری مؤثری را، که منجر به امضای قرارداد «دیتون» و برقراری آتش‌بس شد، برعهده گرفت.

یادداشت‌ها

۱. تارا کارتا، «فاجعه بوسنی و استراتژی امریکا و اروپا»، *اطلاعات*، ۱۳۷۲/۵/۳ (به نقل از: نشریه تحلیل راهبردی، هند، ژانویه ۱۹۹۳).
۲. برای اطلاع بیشتر بنگرید به:
Thomas G-weiss, "U.N. and Civil Wars", *The Washington Quarterly* (Autumn 1994), pp. 143-145.
3. Rosalyn Higgins, "New U.N. and Former Yugoslavia", *International Affairs* (July 1993), p. 470.
۴. جهانگیر کرمی، *شورای امنیت سازمان ملل متحد و مداخله بشردوستانه*، رساله کارشناسی ارشد رشته روابط بین‌الملل دانشگاه تهران، ۱۳۷۴، ص ۱۰۹.
۵. *اطلاعات*، ۱۳۷۴/۹/۱۸.
۶. سید جمال سیفی، «جانشینی کشورهای در حال فروپاشی جمهوری فدرال سوسیالیستی یوگسلاوی»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۱۴ - ۱۳، صص ۵۳۳ - ۵۳۰.
7. Michael Dewar, "Intervention in Bosnia; the Case Against", *The World Today* (Feb 1993), p. 33.
۸. محمد جواد آسایش زارچی، «بحران بوسنی و مذاکرات صلح»، *اطلاعات* (۱۳۷۴/۸/۱۰).
۹. *کیهان*، (۱۳۷۳/۱۱/۱۰).
۱۰. *اطلاعات*، (۱۳۷۴/۱/۱۰).
۱۱. *اطلاعات*، (۱۳۷۴/۳/۱۱).
۱۲. ناصر ثقفی عامری، *استراتژی و تحولات ژئوپلیتیک پس از دوران جنگ سرد* (تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳)، ص ۱۹۳.
13. *SC/Res/713* (1991), (25 September 1991).
۱۴. سعید میرزائی یگنچه، «نظام امنیت دسته‌جمعی در میدان آزمایش»، *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، سال نهم، شماره ۸۶ - ۸۵ (مهر و آبان ۱۳۷۳)، ص ۲۱.
۱۵. برخورد شورای امنیت سازمان ملل در قطعنامه ۷۵۷ (مورخ ۳۰ مه ۱۹۹۲) در مورد جانشینی جمهوری فدرال سوسیالیستی یوگسلاوی به‌نحوی بود که حکایت از زوال کامل این جمهوری داشت. شورا در این

قطعنامه، ضمن اظهارات دیگر، اشاره کرده بود که «ادعای جمهوری فدرال یوگسلاوی (صربستان - مونته‌نگرو) برای استمرار خودبه‌خودی عضویت آن مورد پذیرش نیست.» نظر شورا در واقع مبین این امر است که جمهوری فدرال یوگسلاوی (صربستان - مونته‌نگرو) استمرار یوگسلاوی نیست و فقط می‌تواند کشور جدیدی تلقی شود که یکی از جانشینان یوگسلاوی است. برای اطلاع بیشتر در زمینه جانشینی جمهوری فدرال سوسیالیستی یوگسلاوی مراجعه کنید به:

Theodor Meron, "War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law", *The American Journal of International Law*, vol. 88,76, no. 1 (January 1994), p. 81.

16. SC/Res/787 (1992), (16 November 1992).

17. SC/Res/880 (1993), (17 April 1993).

۱۸. کیهان، (۱۳۷۴/۸/۳۰).

۱۹. اطلاعات، (۱۳۷۴/۸/۱۹).

۲۰. یگنجه، تحول مفهوم حاکمیت در سازمان ملل متحد (تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳)، ص ۱۵۳.

21. B. G. Ramcharan, "The Security Council Maturing of International Protection of Human Rights", *Review of International Commission of Justice* (June 1992), p. 25.

22. U.N. Security Council, Summit Declaration, *U.N., Document, S/3046*. (New York: 31, January 1992).

23. Boutros Ghali, *An Agenda for Peace*, U.N., 1992, p. 38.

۲۴. کرمی، پیشین، ص ۷۷.

۲۵. برای اطلاع بیشتر بنگرید به: جمشید ممتاز، تقریرات درس بررسی تفصیلی برخی از مسائل حقوق بین‌المللی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، نیمسال اول تحصیلی ۷۴ - ۷۳.

26. Meron, *op.cit.*, p. 81.

27. Jose E. Alvarez, "The Once and Future Security Council", *The Washington Quarterly*, vol. 18,2 (Spring 1995), pp. 10-13.

۲۸. رجوع کنید به: ژوزف دیبرویک، «حمایت بین‌المللی از حقوق بشر و حاکمیت دولتها»، ترجمه حسین شریفی، مجله سیاست دفاعی (سال اول، شماره ۲، بهار ۱۳۷۲)، صص ۹ - ۱.
۲۹. برای اطلاع بیشتر در این زمینه بنگرید به: عالیه ارفعی، «ناتو: استراتژی جدید»، بولتن دفتر مطالعات سیاسی بین‌المللی، شماره ۷۷، بهمن ۱۳۷۲.
۳۰. همان.
۳۱. برای مطالعات و آشنایی بیشتر از میزان همکاری شورای امنیت سازمان ملل ناتو بنگرید به: گروه تحقیق بولتن، «تحركات ناتو در بوسنی هرزگوین»، بولتن دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، شماره ۸۱.
۳۲. ممتاز، پیشین.
۳۳. فردین قریشی، حاکمیت دولتها و مشروعیت اقدامات شورای امنیت، رساله کارشناسی ارشد، رشته روابط بین‌الملل دانشگاه تهران، سال ۱۳۷۴، ص ۶۷.
34. Stephen John Stedman, "The New Intervention", *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 1, 1993, p. 13.
35. Marten Van Heuven, "Rehabilitating Serbia", *Foreign Policy*, no. 96, (Fall 1994), p. 40.
36. James E. Goodby, "Peacekeeping in the New Europe", *Washington Quarterly*, vol. 15, no. 2, (Spring 1992), p. 168.
37. Richard lee Gaing, "Use of Force in U.N. Peace Keeping", *International Law and Politics*, vol. 25, no. 3, (Spring 1993), p. 672.