

کمک بشر دوستانه در سازمان ملل متحد: اصول و چشم‌اندازهای کنونی

دکتر اکبر اسماعیل پور

رییس مرکز آموزش‌های دیپلماتیک دانشکده روابط

بین‌الملل وزارت امور خارجه

Helena Torroja Meteu, *La asistencia humanitaria en la Organizacion de Naciones Unidas*, Barcelona: Aterlier 2004, 382 pages.

کمک بشر دوستانه از فعالیتهای سنتی سازمان ملل متحد است که ریشه در وظایف انسان دوستانه جامعه ملل و در تجربه و کنش متفقین در طی جنگ جهانی دوم از رهگذر ایجاد کارگزاری ملل متحد برای نجات و توانبخشی UNRRA دارد. از سال ۱۹۴۶ مجمع عمومی در کنار شورای اقتصادی و اجتماعی همواره در پی ایجاد ساز و کاری

برای ارایه و هماهنگی کمکهای بشر دوستانه بوده و به موازات آن، به منظور همگون سازی و هماهنگی سیاستها و عملکرد خود در این راستا به دولتهای عضو و سایر بازیگران ذی‌مدخل در این موضوع روی آورده است. با این وجود، یکی از رویکردهای دکترین معاصر، این فعالیت را نو و از صلاحیتهای شورای امنیت قلمداد کرده و گرایشی دیگر این اقدام را از مقولات حقوق بشری می‌داند. این کتاب هر دو رویکرد را مورد مذاقه قرار داده و به موضوع کمک بشر دوستانه به مثابه فعالیتی عملیاتی- نهادی در عرصه سازمان ملل متحد، که ویژگی مفهومی، هنجاری و نهادی خود را داراست، می‌نگرد. از این منظر، این اثر حاوی یک پژوهش ساختاری است که به تشریح چگونگی پیوند اقدامات پیشگیرانه و کاهنده رنجشهای بشری در شرایط اضطراری در راستای تحقق همکاری بین‌المللی در حل مشکلات بین‌المللی با ویژگی بشر دوستانه می‌پردازد. در نهایت باید گفت کتاب هم در پی نشان دادن اصول و بنیانهای تاریخی، نهادی و هنجاری و هم مشکلات و چشم‌اندازهای کنونی همکاری

بین‌المللی در حوزه انسانی در عرصه سازمان ملل متحد است.

این کتاب در ۳۸۲ صفحه به قلم هلنا تورخا ماتئو به رشته نگارش در آمده است. در حقیقت اصل کتاب پایان‌نامه دکترای نگارنده است که در سال ۲۰۰۱ در دانشکده حقوق دانشگاه بارسلون از آن دفاع نموده و موفق به دریافت جایزه فوق‌العاده این دانشکده در آن سال گردید. این اثر از سوی انتشارات آتلیه اینتر نشنال در سال ۲۰۰۴ در بارسلون (اسپانیا) به چاپ رسیده و مشتمل بر یک دیباچه و دو بخش است. نگارنده با طرح این پرسش که آیا سازمان ملل متحد یک کارگزاری بشردوستانه است یا خیر؟ دیباچه خود را آغاز نموده و اظهار می‌دارد: کمکهای بشردوستانه فی‌نفس ذاته نبایستی وجود می‌داشت و دست‌کم در عرصه سازمان ملل متحد که هدف از ایجاد آن اساساً حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بوده نباید موضوعیت پیدا می‌نمود. البته تحقق این امر در قلمرو یک جامعه ایده‌آل و یوتوپیستی ممکن بود، ولیکن واقعیت حکایت از آن داشته و دارد که همواره بروز

درگیریها و مناقشات مسلحانه در جهان، وقوع رویدادها و بلایای طبیعی و اتفاقات و سوانح صنعتی زندگی بشر را در طول تاریخ تهدید نموده و به همین خاطر ایده کمک بشردوستانه به وجود آمد و رفته رفته به موضوعی روزمره تبدیل گشته و در عرصه این کمک‌رسانی، سازمان ملل متحد به یکی از بازیگران اصلی مبدل شده و از طریق کارگزاریهای تخصصی خود به تحقق چنین امری مبادرت می‌ورزد.

وی در ادامه اضافه می‌کند: در آغاز دهه ۹۰ رعب و وحشت ناشی از تجاوزات دهشتناک به حقوق بشر در اثر بروز مناقشات و درگیریهای مسلحانه در کشورهایی چون لیبیا، سومالی، رواندا، بوسنی و هرزگوین و پس از آن در کوزوو موجب واکنش شورای امنیت ملل متحد و صدور قطعنامه‌هایی با هدف تسهیل کمک‌رسانی بشردوستانه به قربانیان و حتی در صورت امکان پیشگیری از بروز چنین درگیریهای استفاده‌از نیروی نظامی در چارچوب فصل هفتم منشور ملل متحد گردید. همین امر واکنش برخی از کشورها در قبال موضع شورای امنیت را که

به نوعی توجیه‌گر مداخله مسلحانه یکجانبه و یا چندجانبه از سوی یک و یا چند کشور به منظور پایان دادن به وحشت ناشی از این درگیریها و تجاوزات به حقوق بشر شد را در پی داشت. این نوع رفتار با ماهیت سیاسی موجب شد تا بحثهای حقوقی جدی پیرامون ارتقای صلاحیت شورای امنیت در انجام اقدامات بشردوستانه و دفاع از حقوق بشر صورت پذیرد. نویسنده در ادامه اشاره می‌کند که موضوع کمکهای بشردوستانه مقوله‌ای است بسیار پیچیده و حساس که بحث پیرامون آن چه به لحاظ حقوقی و چه از نظر سیاسی واژگان و مفاهیم گسترده و گیج کننده‌ای را به یاری طلبیده است به همین دلیل رویارویی با این موضوع بعضاً در حیطه حقوق بشر و مشروعیت کاربرد قوه قهریه اصطلاحاتی از قبیل «مداخله بشردوستانه»، «اقدام بشردوستانه»، «دخالت بشردوستانه» و یا «حق» یا «الزام» به کار گرفته می‌شود.

هلنا تورخا با ارایه شمار زیادی از اسناد مربوط به پیشینه همکاریهای نهادینه در قلمرو کمکهای بشردوستانه به ویژه تدقیق بر روی اقدامات انجام شده در

عرصه جامعه ملل و تجربه‌ای که از سال ۱۹۴۳ تا ۱۹۴۸ سازمان ملل متحد به منظور نجات و توانبخشی بدان دست یافت سعی بلیغ در پیشینه‌یابی موضوع کمک‌رسانی بشردوستانه داشته است. وی تمرکز اصلی پژوهش خود را با بررسی منشور ملل متحد به عنوان تنها مرجعی که به مفهوم «اقدامات بشردوستانه» یعنی «هدف سازمان ملل مبنی بر تحقق همکاریهای بین‌المللی در حل مشکلات بین‌المللی با رنگ و صبغه انسان دوستانه» (ماده ۱. پاراگراف ۳) قرار داده است. نگارنده سپس به طور جداگانه نقش عملیاتی کمک‌رسانی بشردوستانه در عرصه سازمان ملل متحد را تشریح و اقدامات انجام گرفته از سوی این سازمان را بر شمرده و از این رهگذر مجموعه دانستنیهای دقیق و مفیدی را پیرامون ارگانهای یارانه‌گیری که تحت امر مجمع عمومی سازمان ملل در چارچوب کمک‌رسانی بشردوستانه فعالیت می‌کند را در اختیار خواننده قرار می‌دهد. کتاب در اصل به دو بخش تقسیم می‌شود: بخش یکم به پیدایش و تکامل امداد بشردوستانه در عرصه سازمان ملل متحد

است که ویژگی امروزی دارند. به لحاظ محتوا این بخش از کتاب بسیار گسترده تر از بخش دیگر آن است و به همین دلیل به ۴ فصل با عناوین زیر تقسیم شده است:

فصل یکم، ریشه‌های تاریخی همکاری نهادینه در حوزه بشردوستانه؛ فصل دوم، تأسیس ملل متحد و کمک‌رسانی؛ از ایجاد کارگزاری ملل متحد برای نجات و توانبخشی (UNRRA) تا سان‌فرانسیسکو؛ فصل سوم، نهادینه‌سازی اقدامات عملیاتی در حوزه بشردوستانه؛ فصل چهارم، نقش همکاری بین‌المللی بشردوستانه در ابعاد عملیاتی آن: قلمرو حقوقی و سیاسی که هر یک از این فصول به نوبه خود شامل دو قسمت است که دربرگیرنده یک هسته مرکزی در چارچوب موضوعات مطرح شده می‌باشند.

بخش دوم کتاب با عنوان کمک بشردوستانه در چارچوب همکاری بین‌المللی: «مشکلات کنونی» متضمن منطقی حقوقی- مفهومی است. در این راستا تفسیر طرح و نگرش جدید و دیگری از بند ۳-۱ منشور ملل متحد ارایه می‌شود. نظریه‌ای که در این

اختصاص یافته که در طی آن به بررسی سیر تحول و منافع مشترک میان کشورهای عضو سازمان ملل به منظور کاهش رنج و مصائب قربانیان حوادث نامطلوب و ناخواسته در چارچوب همکاری بین‌المللی پرداخته است. نگارنده پیش از هر چیز نگاهی به عمق تاریخ می‌کند تا از این رهگذر توصیف و تحلیلی از پیشینه همکاری بین‌المللی نهادینه شده در قلمرو انسانی داشته باشد. در ادامه، سیر تحول و تکامل همکاری بین‌المللی در زمینه اقدامات بشردوستانه را در عرصه سازمان ملل متحد از ابتدا تا امروز در پیش دیدگان خواننده قرار می‌دهد. وی در این راستا، از تاریخ به مثابه ابزاری کلیدی برای توضیح، تبیین و تنظیم مفاهیم نظری بهره می‌برد. این تاریخ و رویه‌هایی که در دهه ۹۰ بودند، که به عقیده برخی نوآوری‌های بزرگ و به زعم عده‌ای از وظایف خودسازمان به حساب می‌آمد، ابزار کلیدی قلمداد شده است. در این سیر تحول و تطور، چنانچه عنصری تاریخی باقی بماند خود را نشان می‌دهد. چرا که نویسندگان در پی شناسایی و بررسی اصول حقوقی، سازمانی و مقرراتی

پژوهش به کار گرفته شده است به منزله یک واقعیت بوده است که در سایه این نگرش جهت حل مشکلات کنونی کمک بشردوستانه در عرصه سازمان ملل متحد ارایه می‌گردد.

سه اصل بدیهی و مسلم صلاحیت، وظایف و ارزشها در قلمرو بند ۳-۱ منشور ملل متحد شالوده و اساس بخش دوم این اثر را رقم می‌زنند. اساساً این بخش از کتاب جمع‌بندی و نتیجه‌گیری چیزی است که در بخش نخست به آن پرداخته شده است و طبیعتاً حجم کمتری را اشغال کرده و مرکب از دو فصل می‌باشد و قسمت‌های مختلف هر فصل همانند بخش یکم کتاب هسته اصلی موضوعات و مباحث را تشکیل می‌دهد. جهت‌گیری اصلی نگارنده در این بخش بیشتر معرفی مشکلات و چشم‌اندازهای کنونی کمک بشردوستانه در عرصه سازمان ملل متحد از منظر همکاری بین‌المللی بوده که وی خواهان حل آنهاست. در ارتباط با اسناد و منابع مورد استفاده در نگارش این اثر باید گفت خانم توروخا اساساً بر اسناد و منابع سازمان ملل حتی گزارشات مربوط به پانصد و هشتمین نشست مجمع عمومی

تکیه کرده است. بنابراین، این اسناد شالوده و شیرازه و محتوای کتاب را تشکیل داده و همواره مورد استناد قرار می‌گیرند به ویژه در بخش یکم کتاب در مورد سیر تکامل کمک‌رسانی بشردوستانه و به ویژه فصل چهارم آن که در طی آن نگارنده با ایده «نظم‌نویس بین‌المللی بشردوستانه» آخرین پیشنهادات و تمهیداتی که با هدف ایجاد نظامی یکپارچه جهت هماهنگ‌سازی کمک‌رسانی بشردوستانه در قلمرو سازمان ملل متحد به بحث می‌کشانند.

نگارنده ضمن بررسی منشأ تاریخی و حقوقی کمک بشردوستانه نگاهی موشکافانه به همکاری بین‌المللی در عرصه سازمان ملل متحد نموده و در همین چارچوب است که در بخش دوم کتاب به مفهوم‌یابی و قلمرو حقوقی واژگان مورد استفاده مبادرت ورزیده و بر صلاحیت مجمع عمومی در این حوزه تأکید نموده و به بررسی نقش متعهدانه تعیین و تشخیص حدود و ثغور حقوقی و سیاسی سازمان ملل متحد به جهت ایفای نقش همکاری بین‌المللی به منظور حل مشکلات بین‌المللی با ویژگی