

اهمیت و جایگاه تدابیر دیوان لاهه در قبال جنگ غزه

دیوان دادگستری بین‌المللی در لاهه، اوایل فروردین‌ماه تدابیر جدیدی اتخاذ کرد که به موجب آن، رژیم صهیونیستی ملزم به انجام اقدامات لازم و مؤثر جهت همکاری با سازمان ملل بدون هرگونه تأخیر است. دیوان خواستار افزایش تعداد گذرگاه‌های زمینی در غزه و باز گذاشتن آن‌ها برای طولانی‌ترین زمان ممکن شد. همچنین این دادگاه عنوان کرد رژیم صهیونیستی باید تضمین کند ارتش این رژیم حقوق فلسطینیان را نقض نمی‌کند، از جمله اینکه مانع رسیدن کمک‌ها به آنان نمی‌شود. باید توجه داشت که آراء دیوان بین‌المللی دادگستری برای طرفین دعوا لازم‌الاجرا هست و ایجاد الزام حقوقی می‌کند؛ یعنی کشورهای طرف دعوا موظف هستند که آراء دیوان را بپذیرند و اجرا کنند. اما مشکل این است که این آراء و تصمیمات، ضمانت اجرایی ندارد. یعنی وضعیت به این صورت است که اگر کشوری تصمیمات را اجرا نکند، دیوان ابزاری برای اینکه این کشور را ملزم به اجرای تصمیم بکند، در اختیار ندارد. البته دیوان مطابق ماده ۴۱ اساسنامه موظف شده که آراء خود را علاوه بر اعلام به طرف‌های دعوا، به اطلاع شورای امنیت هم برساند. در صورتی که اراده سیاسی لازم وجود داشته باشد، شورا می‌تواند تصمیمات لازم‌الاجرای همراه با ضمانت اجرا برای اعمال آراء دیوان اتخاذ کند. طبیعتاً توجه به ترکیب نامتجانس شورای امنیت، چنین احتمالی ضعیف است. واقعیت این است که در حقوق بین‌الملل، اصل بر حاکمیت ملی کشورها است و به‌خاطر حاکمیت ملی تک‌تک واحدهای سیاسی یا کشورها که اصل است و این واحدهای سیاسی که نظام بین‌المللی را ساخته‌اند، حاکمیت ملی شان اصل و اساس حقوق بین‌الملل و نظام بین‌الملل است. این موضوع که یک نهاد فراملی بتواند نظرش را به یک کشور تحمیل کند در حقوق بین‌الملل یک امر بسیار نادر است، تنها مورد استثنا شورای امنیت است که می‌تواند با استفاده از ضمانت اجرایی که منشور ملل متحد فراهم کرده، تصمیمات خود را به کشورها تحمیل نماید. در ماده ۴۱ و ۲۲ منشور پیش‌بینی‌هایی برای اعمال تصمیمات شورای امنیت شده که شامل تحریم و اقدام نظامی می‌شود. لذا، عملاً هیچ نهاد فراملی به استثنای شورای امنیت امکان اعمال تصمیمات خود را ندارد، هرچند که این تصمیمات به لحاظ حقوقی لازم‌الاجرا باشند. تصمیمات دیوان بین‌المللی دادگستری نیز به لحاظ حقوقی لازم‌الاجرا هست اما ضمانت اجرایی برای آنها وجود ندارد. البته در مورد شورای امنیت نیز به این شکل است که انواع مشخصی از تصمیمات و قطعنامه‌های این سازمان لازم‌الاجرا تلقی می‌شوند یعنی اصطلاحاً قطعنامه‌هایی که ذیل فصل ششم باشند، توصیه‌ای هستند و اغلب الزام‌آور تلقی نمی‌شوند، هرچند که در این مورد اختلاف‌نظرهایی بین حقوقدانان وجود دارد. تصمیماتی که مجمع عمومی می‌گیرد به‌طور عام توصیه‌ای محسوب می‌شود. با این حال باید توجه داشت که تصمیماتی که مراجع بین‌المللی چون دیوان می‌گیرند، اگرچه در اغلب موارد ضمانت اجرایی ندارند، اما از وزن سیاسی بسیار بالایی برخوردارند و بر مشروعیت وجهه واحدهای سیاسی یعنی دولت‌ها و منافع آنها تأثیر می‌گذارد. یعنی کشوری که از این تصمیمات تبعیت نکند به‌نوعی کشوری بدسابقه از نظر بین‌المللی محسوب می‌شود. لذا کشوری که برای خود اعتباری قائل باشند، معمولاً سعی می‌کنند در موقعیتی قرار نگیرند که نهاد‌های بین‌المللی علیه آنها تصمیم بگیرند و آنها نمرد کنند و آن را اجرا نکنند. حکم اخیر دیوان بین‌المللی دادگستری در خصوص جنایات رژیم اسرائیل در غزه نیز بی‌دون شک تأثیرات قابل‌توجهی داشته است؛ به‌ویژه تأثیرات سیاسی در جهت شکل‌دهی به افکار عمومی بین‌الملل. افکار عمومی در دنیای کنونی ابرقدرت اصلی است؛ حتی قدرت‌های بزرگی مانند آمریکا، روسیه و چین اگر در برابر افکار عمومی قرار بگیرند با مشکل مواجه می‌شوند. همانطور که شاهد هستیم افکار عمومی و سیاست اروپا و آمریکای سه، چهار ماه اخیر از حمایت اولیه نامحدودی که در قبال رژیم اسرائیل داشتند، تغییر کرده و به شکل بی‌سابقه‌ای در جهت مخالفت با آن قرار گرفته‌اند. چنین تغییر سیاستی تا حد زیادی ناشی از تأثیر افکار عمومی داخلی در کشورها و در سطح بین‌المللی از یک سو و تصمیمات سازمان‌های بین‌المللی و اظهارات مقامات آنها از سوی دیگر است. در این بین آراء دیوان بین‌المللی دادگستری و تدبیر موقت آن در مورد جنایات رژیم اسرائیل در غزه در شکل‌دهی به افکار عمومی بین‌المللی تأثیر زیادی داشته است. اگر بخواهیم پایدانی برای جنگ غزه متصور باشیم احتمالاً علاوه بر اراده طرفین، فشار افکار عمومی و فشار سازمان‌های بین‌المللی نیز بسیار اثرگذار است و تمام این عوامل دست به دست هم خواهند داد تا یک جریان ایجاد شود و رژیم اسرائیل را به سمت پایان جنگ و آتش‌بس سوق دهد. در این راستا شاهد هستیم که این رژیم حدود دو ماه است که می‌خواهد به رفح حمله کند اما نتوانسته است که دلیل اصلی آن، فشاری است که از جانب نظام بین‌الملل و افکار عمومی و از جمله از سوی اروپا و آمریکا و سازمان‌های بین‌المللی به تل آویز وارد می‌شود.



بخش
نخست

پشت‌پرده مذاکرات مسکو و کی‌یف

فارن افزر برای نخستین بار از گفت‌وگوهای روسیه و اوکراین در ماه‌های نخست جنگ پرده برداشته است



ساموئل شاراپ

کارشناس مسائل روسیه در اندیشکده رند



سرگئی رادچنکو

استاد تاریخ دانشگاه جانز هپکینز

در ساعات اولیه ۲۴ فوریه سال ۲۰۲۲، نیروی هوایی روسیه به اهدافی در سراسر اوکراین حمله کرد. در همان زمان، پیاده‌نظام و نیروی زرهی مسکو از شمال، شرق و جنوب به اوکراین سرازیر شد. در روزهای بعد، روس‌ها تلاش کردند تا کی‌یف را محاصره کنند. این روزها و هفته‌های اول تهاجمی بود که می‌توانست به شکست اوکراین و به انقیاد درآوردن آن به دست روسیه منجر شود. وقتی به گذشته نگاه می‌کنیم می‌بینیم که تقریباً معجزه است که چنین اتفاقی رخ نداد. آنچه در میدان جنگ اتفاق افتاد به‌خوبی درک شده است. نکته عجیب اینجاست که دیپلماسی فعال با مشارکت هم‌زمان مسکو، کی‌یف و تعداد زیادی از بازیگران دیگر می‌توانست تنها چند هفته پس از شروع جنگ منجر به حل و فصل بحران شود. تا پایان مارس ۲۰۲۲، مجموعه‌ای از نشست‌های حضوری در بلاروس و ترکیه و معاملات مجازی از طریق ویدئوکنفرانس، بیابانه استانبول را ایجاد کرد که چارچوبی را برای حل و فصل بحران شرح داده بود. مذاکره‌کنندگان اوکراینی و روسی سپس کار بر روی متن یک معاهده را آغاز کردند و پیشرفت قابل توجهی به سوی توافق داشتند. اما در ماه مه، مذاکرات قطع شد. جنگ ادامه یافت و از آن زمان تاکنون ده‌ها هزار نفر از هر دو طرف جان‌شان را از دست داده‌اند.

چرا اینطور شد؟ طرفین چقدر به پایان جنگ نزدیک بودند؟ و چرا آنها هرگز این معامله را نپایان ندادند؟

برای روشن شدن این ماجرا که اغلب از سوی بسیاری نادیده گرفته می‌شود، ما پیش‌نویس توافق نامه‌های مبادله‌شده بین دو طرف را بررسی کرده‌ایم و به جزئیاتی رسیدیم که برخی از آنها قیلاً گزارش نشده بودند. ما همچنین با چندین شرکت‌کننده در این گفت‌وگوها و همچنین با مقاماتی که در آن زمان در دولت‌های مهم غربی مشغول به کار بودند، مصاحبه‌هایی انجام داده‌ایم که نام‌شان را فاش نکرده‌اند و ما مصاحبه‌ها و اظهارات متعدد هم‌زمان و جدیدتر با مقامات اوکراینی و روسی را که در زمان مذاکرات در حال خدمت بودند، مرور کرده‌ایم. بسیاری از این موارد در ۱۰ ژوئیه در دسترس هستند. اما به زبان انگلیسی نیستند و بنابراین در غرب به‌طور گسترده‌ای فاش نشده‌اند. در نهایت، ما جدول زمانی رویدادها را از آغاز تهاجم تا پایان ماه مه، یعنی زمانی که مذاکرات شکست خورد، بررسی کردیم. وقتی همه این قطعات را کنار هم قرار دادیم، آنچه که دریافتیم بسیار شگفت‌انگیز بود و می‌تواند پیامدهای مهمی برای تلاش‌های دیپلماتیک آینده برای پایان دادن به جنگ داشته باشد.

برخی از ناظران و مقامات (از جمله برجسته‌ترین آنها ولادیمیر پوتین، رئیس‌جمهور روسیه) ادعا کرده‌اند که توافقی روی میز بود که به جنگ پایان می‌داد اما اوکراینی‌ها به دلیل فشار حامیان غربی خود و مفروضات آرزومندان‌شان درباره ضعف نظامی روسیه، از مذاکره کنار کشیدند. برخی دیگر اهمیت این گفت‌وگوها را به‌طور کامل رد کرده و مدعی شده‌اند که طرفین صرفاً در حال بررسی پیشنهادات و خرید زمان برای تنظیم مجدد تلاش‌هایشان در میدان نبرد بودند. برخی دیگر نیز پیش‌نویس توافق‌نامه را غیرجدی توصیف کردند. اگرچه آن تفاسیر حاوی حقیقت است، اما بیش از آنکه روشن‌کننده باشند، ابهام ایجاد می‌کنند. آنچه می‌خوانید این تفاسیر ساده را به چالش می‌کشد. علاوه بر این، چنین گزارش‌هایی،

تک‌علتی واقعیت‌ها که در گذشته مهم بوده‌اند را به‌طور کامل از بین می‌برند و آن واقعیت این است که در بحبوحه تجاوزات بی‌سابقه مسکو، روس‌ها و اوکراینی‌ها تقریباً توافقی را نپایان کردند که به جنگ خاتمه می‌داد و تضمین‌های امنیتی چندجانبه را به اوکراین ارائه می‌کرد و شرایط را هموار می‌کرد. این شرایط عبارت بود از پیشنهادی برای بی‌طرفی دائمی اوکراین و عضویتش در اتحادیه اروپا.

با این حال، توافق نپایانی به دلایل متعددی حاصل نشد. شرکای غربی کی‌یف تمایلی به مذاکره با روسیه نداشتند، به‌ویژه مذاکراتی که می‌توانست تعهدات جدیدی را برای آنها در خصوص تضمین امنیت اوکراین ایجاد کند. فضای افکار عمومی در اوکراین با آشکار شدن جنایات روسیه در ایرپین و بوچا به شدت تند شد و با شکست روسیه در محاصره کی‌یف، ولودیمیر زلنسکی بیشتر مطمئن شد که با حمایت متناسب غرب، می‌تواند در جنگ پیروز شود. در نهایت، اگرچه تلاش طرفین برای حل و فصل اختلافات طولانی‌مدت بر سر ساختار امنیتی، چشم‌انداز یک راه‌حل پایدار برای جنگ و ثبات پایدار منطقه‌ای جدی بود، اما هدف آنها بلندپروازانه و انتظارات‌شان عجولانه بود. آنها تلاش کردند تا یک توافق جامع را حتی در زمانی که آتش‌بس اولیه دور از دسترس بود، به دست آورند. امروز که چشم‌انداز مذاکرات مبهم به نظر می‌رسد و روابط بین طرفین تقریباً وجود ندارد، تاریخ مذاکرات بهار ۲۰۲۲ ممکن است نوعی حواس‌پرتی یا بی‌خردی به نظر برسد که چشم‌انداز ضعیف و قابل‌اعمالی را برای شرایط فعلی به دست می‌دهد. اما پوتین و زلنسکی همه را با تمایل متقابل خود برای در نظر گرفتن امتیازات گسترده برای پایان دادن به جنگ شگفت‌زده کردند. آنها ممکن است در آینده دوباره همه را غافلگیر کنند.

⚠️ اطمینان یا ضمانت؟

روس‌ها با حمله به اوکراین چه کاری می‌خواستند انجام دهند؟ در ۲۴ فوریه ۲۰۲۲، پوتین سخنرانی‌ای کرد که در آن هدف تهاجم را نازی‌زدایی از اوکراین توصیف کرد. معقول‌ترین تعبیر از «نازی‌زدایی» این بود که پوتین به دنبال سرنگونی دولت کی‌یف بود و احتمالاً قصد داشت زلنسکی را در این فرآیند بکشد یا دستگیر کند. با این حال، چند روز پس از آغاز تهاجم، مسکو شروع به بررسی برای یافتن زمینه‌هایی برای مصالحه کرد. جنگی که پوتین انتظار داشت خیلی راحت تمام شود، نتیجه مورد نظر را نداشت و پوتین خیلی زود برای گفت‌وگو آمادگی نشان داد و معنایش این است که ایده تغییر رژیم را کنار گذاشته بود. زلنسکی، مانند دوران قبل از جنگ، علاقه فوری به ملاقات شخصی با پوتین را ابراز کرد. اگرچه پوتین از گفت‌وگوی مستقیم با زلنسکی خودداری کرد، اما یک تیم مذاکره‌کننده را منصوب کرد. الکساندر لوکاشنکو، رئیس‌جمهور بلاروس نقش میانجی را ایفا کرد. گفت‌وگوها در ۲۸ فوریه در یکی از اقامتگاه‌های بزرگ لوکاشنکو در نزدیکی روستای لیاسکاوپچی، در ۳۰ مایلی مرز بلاروس و اوکراین آغاز شد. هیئت اوکراینی به ریاست داوید آراخامیا، رهبر پارلمانی حزب سیاسی زلنسکی و الکسی زلنیکوف، وزیر دفاع، میخایلو پودولیاک، مشاور رئیس‌جمهور و دیگر مقامات ارشد بود. هیئت روسی توسط ولادیمیر مدینسکی، مشاور ارشد رئیس‌جمهور روسیه که پیش از آن وزیر فرهنگ بود، رهبری می‌شد. معاونان وزیر دفاع و امور خارجه و غیره نیز در آن جلسه حضور داشتند. در اولین جلسه، روس‌ها مجموعه‌ای از شرایط سخت را ارائه کردند و عملاً خواستار تسلیم اوکراین شدند. این آغاز، سازنده نبود. اما با ادامه بدتر شدن موقعیت مسکو در میدان نبرد، مواضع آنها در میز مذاکره تعدیل شد. بنابراین در ۳ و ۷ مارس، طرفین دور دوم و سوم مذاکرات را این بار در کامیانیوکی، در خاک بلاروس و درست در آن سوی مرز لهستان برگزار کردند. هیئت اوکراینی خواسته‌های خود را ارائه کرد: آتش‌بس فوری و ایجاد کریدورهای بشردوستانه که به غیرنظامیان اجازه می‌دهد

با خیال راحت منطقه جنگی را ترک کنند. در دور سوم مذاکرات بود که روس‌ها و اوکراینی‌ها برای اولین بار پیش‌نویس‌ها را بررسی کردند. به گفته مدینسکی، این‌ها پیش‌نویس‌های روسی بود که هیئت مدینسکی از مسکو آورده بود و احتمالاً در بردارنده اصرار مسکو بر وضعیت بی‌طرفی اوکراین بود.

در این مرحله، جلسات حضوری برای نزدیک به سه هفته متوقف شد. هر چند هیئت‌ها از طریق Zoom به ملاقات خود ادامه دادند. در آن گفت‌وگوها، اوکراینی‌ها شروع به تمرکز بر روی موضوعی کردند که از دیدگاه آنها به جنگ پایان می‌داد: ارائه تضمین‌های امنیتی که سایر کشورها را ملزم می‌کند در صورت حمله مجدد روسیه در آینده، از اوکراین دفاع کنند. کاملاً مشخص نیست که کی‌یف اولین بار چه زمانی این موضوع را در گفت‌وگو با روس‌ها یا کشورهای غربی مطرح کرد اما در ۱۰ مارس، دیمیتری کولبا، وزیر امور خارجه اوکراین، که در آن زمان در آنتالیا، برای دیدار با هم‌تای روسی خود، سرگئی لاوروف، به سر می‌برد از یک «راه‌حل سیستماتیک و پایدار» برای اوکراین صحبت کرد و افزود که اوکراینی‌ها آماده گفت‌وگو درباره تضمین‌هایی هستند که کشورهای ناتو و روسیه می‌توانند به اوکراین بدهند.

به نظر می‌رسد که کولبا یک ضمانت امنیتی چندجانبه را در ذهن داشت؛ ترتیبی که به موجب آن قدرت‌های قریب به امنیت کشور ثالث متعهد می‌شوند اما به شرطی که با هیچ‌یک از طرفین متحد نخواهد شد. چنین توافقاتی عمدتاً پس از جنگ سرد از بین رفته بودند. در حالی که ائتلاف‌هایی مانند ناتو قصد دارند سیاست دفاع دسته‌جمعی را در برابر دشمن مشترک حفظ کنند، ضمانت‌های امنیتی چندجانبه برای جلوگیری از درگیری بین ضمانت‌دهنده‌ها بر سر به دست آوردن همسویی کشوری که به آن تضمین داده می‌شود و در نتیجه تضمین امنیت آن کشور طراحی شده است.

اوکراین تجربه تلخی از اطمینان امنیتی چندجانبه، در مقابل تضمین دارد. در سال ۱۹۹۴، اوکراین با داده‌اش بوداپست را امضا کرد و به معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای به‌عنوان یک کشور غیرهسته‌ای ملحق شد و موافقت کرد از آنچه در آن زمان سومین زرادخانه بزرگ جهان محسوب می‌شد، صرف‌نظر کند. در مقابل، روسیه، بریتانیا و ایالات متحده قول دادند که به اوکراین حمله نخواهند کرد. با این حال، بر خلاف باور نادرست عمومی، این توافق از امضاکنندگان می‌خواست که در صورت تجاوز به اوکراین، تنها خواستار تشکیل جلسه شورای امنیت شوند نه اینکه به دفاع از اوکراین بشتابند. تهاجم تمام‌عیار روسیه – و این واقعیت خشن که اوکراین به‌تنهایی در حال مبارزه در یک جنگ موجودیتی است – کی‌یف را به یافتن راهی برای پایان دادن به تجاوز و اطمینان از اینکه دیگر هرگز تکرار نخواهد شد، سوق داد. در ۱۴ مارس، درست زمانی که دو هیئت از طریق نرم‌افزار زوم در حال گفت‌وگو بودند، زلنسکی پیامی را در کانال تلگرامی خود منتشر کرد و خواستار «ارائه ضمانت‌های امنیتی مؤثر» شد که «مانند ضمانت‌های بوداپست» نبود. دو روز بعد، مشاور او، پودولیاک در مصاحبه‌ای با خبرنگاران اوکراینی توضیح داد که آنچه کی‌یف به دنبال آن است «ضمانت‌های امنیتی مطلق» است و این یعنی «امضاکنندگان... در صورت حمله به اوکراین، کنار نمانند. در عوض، در دفاع از اوکراین در یک درگیری مشارکت فعال داشته باشند.»

تقاضای اوکراین برای تنها نماندن، دوباره برای خود کاملاً قابل درک است. کی‌یف می‌خواست (و هنوز هم می‌خواهد) سازوکاری قابل‌اعتمادتر از نمایش حسن نیت روسیه، برای امنیت آینده خود داشته باشد. اما گرفتن ضمانت دشوار بود. نفتالی بنت در زمان مذاکرات، نخست‌وزیر اسرائیل بود و فعالانه میان دو طرف میانجیگری می‌کرد. او در مصاحبه‌ای در فوریه ۲۰۲۲ توضیح داد که تلاش کرده است زلنسکی را از گیر افتادن در مسئله تضمین‌های امنیتی منصرف کند. بنت توضیح داد: «جوکی هست که در باره مردی گفته می‌شود که

