

مشروعیت توسل به زور برای تضمین اجرای شرایط آتش‌بس در بحران کویت

دکتر سیداحمد طباطبائی *

تهاجم نظامی عراق به کویت و اشغال آن در ۲ اوت ۱۹۹۰، موجب شکل‌گیری یکی از بحران‌های پیچیده بین‌المللی گردید. از جمله پی‌آمدهای این تهاجم، حمله نظامی متقابل به عراق و توسل به زور بود که برای بازگرداندن عراق به مواضع اولیه خود، صورت گرفت. پس از تسلیم عراق در مقابل حملات نظامی و پذیرش قطع‌نامه‌های شورای امنیت، این سؤال مطرح شد که آیا برای تضمین اجرای شرایط آتش‌بس توسط عراق نیز، می‌توان بر اساس قطع‌نامه‌های صادر شده از سوی شورای امنیت به زور متوسل شد یا خیر؟ صاحب‌نظران در پاسخ این سؤال دو جواب متفاوت ارائه داده‌اند که به نظر ما در حال حاضر توسل به زور از سوی کشورها مجوزی ندارد. از این رو برای تبیین این پاسخ، مقاله حاضر را به بررسی بحران کویت و قطع‌نامه‌های شورای امنیت در این مورد، اختصاص داده‌ایم.

مقدمه

در پی آزادسازی کویت از اشغال عراق و شکست سنگین این کشور از نیروهای متحدین به فرماندهی امریکا در سال ۱۹۹۱ و با پذیرش شرایط مندرج در قطع نامه ۶۸۷ (۳ آوریل ۱۹۹۱) شورای امنیت سازمان ملل متحد از جانب عراق، آتشبس رسمی در جنگ خلیج فارس برقرار گردید. یکی از محورهای اساسی این شرایط تعهد عراق مبنی بر انهدام و از بین بردن سلاح‌های کشتار جمعی از جمله سلاح‌های میکربی، شیمیایی و موشک‌های با برد بیش از ۱۵۰ کیلومتر بود.

کمیسیون ویژه "آنسکام" (UNSCOM)^۱ از جانب شورای امنیت تشکیل گردید تا نسبت به شناسایی و انهدام این تسلیحات اقدام نماید. از آن زمان تاکنون در مورد نحوه فعالیت این کمیسیون اختلافاتی بین دولت عراق و سازمان ملل روی داده و ادعا شده است که عراق بر خلاف تعهداتش، از همکاری کامل خود با این کمیسیون خودداری نموده است.

در پی ایجاد محدودیت از جانب عراق برای کارشناسان خلع سلاح، مقامات امریکا بارها عراق را به استفاده از نیروی نظامی تهدید کرده و با همکاری انگلیس چندین نوبت به حملات موشکی و هوایی علیه عراق دست زدند.

در پی این اقدام‌ها این سؤال در جامعه بین‌المللی مطرح شد که آیا بر اساس حقوق بین‌الملل، امریکا می‌تواند به منظور وادار ساختن عراق به اجرای تعهداتش در زمینه خلع سلاح، این کشور را به استفاده از نیروی نظامی تهدید یا علیه این کشور به حمله نظامی اقدام نماید؟ بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد، کشورهای عضو را در روابط بین‌المللی از تهدید یا توسل به زور باز داشته است، تنها دو استثنا بر این اصل وجود دارد: یکی اقدامات اجرایی توسط شورای امنیت بر اساس ماده ۴۲ منشور و دیگری توسل به زور به منظور دفاع مشروع بر اساس ماده ۵۱ منشور.

از این رو اقدام یکجانبه امریکا را نمی‌توان بر اساس ماده ۴۲ و ۵۱ منشور توجیه نمود، تنها راه حل بررسی قطع نامه‌هایی است که پس از بروز بحران کویت توسط شورای امنیت به تصویب رسید. لذا به منظور دستیابی به پاسخ سؤال یاد شده ابتدا به بررسی

بحران کویت می‌پردازیم سپس مسئله توسل به زور در حقوق بین‌الملل و سپس از آن قطع‌نامه‌های مختلفی را بررسی می‌کنیم که به دنبال بروز بحران کویت از سوی شورای امنیت تصویب و به موضع اجرا گذاشته شده است.

بحران کویت

تهاجم نظامی عراق به کویت و اشغال آن در ۲ اوت ۱۹۹۰ (مرداد ۱۳۶۹) و پی‌آمدهای آن سبب شکل‌گیری یکی از بحران‌های پیچیده بین‌المللی گردید که به «بحران خلیج فارس» و «بحران کویت» معروف شد. یکی از ویژگی‌های اساسی و قابل توجه در این بحران، عکس‌العمل سریع، قاطع و بی‌سابقه شورای امنیت سازمان ملل متحد در مقابله با تجاوز عراق و پی‌آمدهای آن بود. در این رابطه تاکنون بیش از چهل قطع‌نامه به تصویب شورای امنیت رسیده است.^۲

تصمیمات و اقدامات شورای امنیت در بحران کویت را می‌توان به دو مرحله تقسیم نمود:

اول: پایان بخشیدن به اشغال کویت و اعاده حاکمیت این کشور.

دوم: وضع شرایط آتش‌بس بعد از شکست عراق در جنگ و تعیین مکانیسم‌های اجرایی و پی‌گیری امور مربوط به این شرایط.^۳

مرحله اول: شورای امنیت ساعاتی پس از حمله عراق تشکیل جلسه داد و قطع‌نامه

۶۶۰ را به تصویب رساند. در این قطع‌نامه تهاجم عراق به کویت «نقض صلح و امنیت

بین‌المللی» تلقی شد و شورا با استناد به مواد ۳۹ و ۴۰ منشور ملل متحد، از عراق

خواست که نیروهای خود را بدون قید و شرط به مواضع اولیه بازگرداند. به علت امتناع

عراق از قبول و اجرای تصمیمات شورای امنیت و ارتکاب اعمال تخلف‌آمیز دیگر، از

جمله الحاق رسمی کویت به عراق، نقض حقوق بشر در کویت اشغالی و نقض حقوق

دیپلماتیک و کنسولی، شورا قطع‌نامه‌های بیش‌تری را در محکوم نمودن این اقدام‌ها

تصویب نمود.^۴ به علاوه تحریم‌های بازرگانی، اقتصادی و تسلیحاتی، تحریم هوایی و

محاصره دریایی علیه عراق وضع گردید.^۵ با این حال مجازات‌های شورای امنیت

توانست عراق را به خروج از کویت وادار سازد و در نهایت در ۲۹ نوامبر ۱۹۹۰، شورای امنیت با تصویب قطع نامه ۶۷۸، ضمن تعیین ضرب الاجل ۱۵ ژانویه ۱۹۹۱ برای خروج عراق از کویت، به کشورهایی که با دولت کویت همکاری می کردند اجازه داد تا پس از پایان یافتن ضرب الاجل، و در صورت عدم عقب نشینی عراق از کویت، با استفاده از تمامی ابزارهای لازم (از جمله توسل به زور) به اشغال کویت پایان دهند.

نیروهای ائتلاف بر ضد عراق که تحت عنوان عملیات «سپر صحرا»^۶ در منطقه خلیج فارس استقرار یافته بودند بعد از انقضای ضرب الاجل یاد شده، عملیات وسیع هوایی خود را با نام «طوفان صحرا»^۷ و به فرماندهی «شوارتسکف»^۸ ژنرال امریکایی، علیه عراق آغاز نمودند. این نیروها پس از شش هفته نبرد هوایی و موشکی، با جنگ زمینی و غافلگیرکننده خود به اشغال کویت پایان دادند.

مرحله دوم: به دنبال شکست سنگین ارتش عراق در برابر حملات زمینی متحدین، دولت عراق پذیرش بدون قید و شرط تمامی ۱۲ قطع نامه شورای امنیت را اعلام نمود و متعاقب آن جرج بوش، رئیس جمهور وقت امریکا در تاریخ ۲۸ فوریه ۱۹۹۱ تعلیق عملیات را اعلام کرد و برای برقراری آتش بس، خواستار پذیرش شرایط متحدین توسط عراق شد.

شرایط اولیه آتش بس در قالب قطع نامه ۶۸۶ (۲ مارس ۱۹۹۱) به تصویب شورای امنیت رسید و در «صفوان» عراق به نمایندگان این کشور تسلیم گردید. متعاقباً شرایط کامل برای برقراری آتش بس در قالب قطع نامه ۶۸۷ (۳ آوریل ۱۹۹۱) به تصویب رسید. با اعلام پذیرش این شرایط از سوی دولت عراق، آتش بس رسمی بین دولت های همکار با کویت و عراق استقرار یافت. محورهای اساسی قطع نامه ۶۸۷ عبارت بودند از: استقرار نیروهای حافظ صلح سازمان ملل در مرزهای کویت با عراق، تعیین مرزهای این دو کشور، انهدام تسلیحات کشتار جمعی عراق و متعهد ساختن عراق به پرداخت غرامت ناشی از جنگ با کویت. در این قطع نامه هم چنین تحریم های وضع شده قبلی شورای امنیت (با کمی تجدید نظر) در جهت تضمین اجرای تعهدات فوق ابقا شد و رفع این تحریم ها منوط به رعایت و اجرای شرایط آتش بس از جانب عراق گردید.

بعد از قطع نامه ۶۸۷، تاکنون حدود سی قطع نامه دیگر در قضیه بین کویت و عراق به تصویب شورای امنیت رسیده است که عمدتاً در تعیین مکانیسم های اجرایی شرایط مندرج در قطع نامه ۶۸۷ می باشند. شاید بتوان خلع سلاح عراق را یکی از حساس ترین و مهم ترین اهداف قطع نامه ۶۸۷ و قطع نامه های بعدی شورا دانست. مهم ترین تعهدات عراق در این زمینه عبارت بودند از: انهدام، یا خنثاسازی کلیه سلاح های شیمیایی و میکروبی، از بین بردن کلیه موشک های بالستیک با برد بیش از ۱۵۰ کیلومتر و نابود ساختن کلیه مواد قابل استفاده در سلاح های هسته ای.

شورای امنیت کمیسیون ویژه آنسکام را تحت نظارت خود تأسیس نمود تا با همکاری سازمان انرژی اتمی (IAEA) در جهت تحقق اهداف فوق اقدام نماید. این نهادها موظف شدند تا ضمن شناسایی امکانات و تسلیحات کشتار جمعی عراق به انهدام و خنثاسازی آنها اقدام نمایند. هم چنین در دراز مدت نظارت و کنترل نمایند تا عراق مجدداً این سلاح ها را کسب و یا تهیه نکند.

به رغم پذیرش شرایط آتش بس از جانب عراق، در مرحله اجرای این شرایط، خصوصاً در مورد نحوه خلع سلاح، بین عراق و کمیسیون خلع سلاح اختلافاتی پدید آمد و در مقاطع مختلف، عراق از بازرسی کارشناسان خلع سلاح ممانعت به عمل آورد و یا از همکاری لازم امتناع نمود. ایالات متحده امریکا که رهبری عملیات نظامی آزادسازی کویت را به عهده داشت، به دنبال خودداری عراق از همکاری کامل با کارشناسان خلع سلاح، این کشور را به اقدام نظامی تهدید نمود و بارها نیز این تهدید خود را عملی ساخت. از میان اعضای دائم شورای امنیت تنها انگلیس به حمایت از امریکا برخاست و در مواردی نیز در عملیات شرکت نمود. در ذیل خلاصه ای از این موارد بیان می گردد:

در پی ممانعت عراق از پرواز هواپیماهای کارشناسان خلع سلاح بر فراز خاک این کشور، نیروهای امریکا در ۱۷ ژانویه ۱۹۹۳ یک تأسیسات هسته ای را در حومه بغداد با موشک های کروز هدف قرار دادند. امریکا ادعا نمود که این اقدام بر اساس قطع نامه های ۶۸۷، ۷۰۷ و ۷۱۵ و در پاسخ به ایجاد محدودیت عراق برای کارشناسان سازمان ملل

قابل توجه است.^۹ امریکا هم

چنین تأکید نمود که نیازی به قطع نامه جدید شورای امنیت نیست و توسل به زور یک عکس العمل مناسب به مخالفت عراق بود.^{۱۰} به رغم ادعای امریکا، مشروع بودن این اقدام نظامی از طرف جامعه بین‌المللی مورد تردید قرار گرفت. روسیه در این مورد صریحاً به امریکا اعتراض نمود، و چین و فرانسه، دو عضو دیگر دائم شورای امنیت، از حمایت امریکا خودداری نمودند.^{۱۱} فرانسه هم چنین اعلام نمود که این عملیات تخطی از اهداف سازمان ملل است.^{۱۲} این اقدام امریکا از جانب برخی کشورهای عربی و اسلامی نیز محکوم گردید؛ از جمله پاکستان، اردن و اتحادیه عرب به طور آشکار اعتراض خود را اعلام داشتند.^{۱۳}

این بحران، بار دیگر در اواخر سال ۱۹۹۷ به دنبال ممانعت عراق از بازرسی کاخ‌های سلطنتی صدام حسین توسط کارشناسان خلع سلاح سازمان ملل، تشدید شد. عراق ادعا نمود که اعضای امریکایی تیم کارشناسان خلع سلاح از جمله رئیس تیم «ریچارد باتلر» برای امریکا جاسوسی می‌کنند و در نتیجه از ادامه کار آن‌ها جلوگیری نمود.^{۱۴}

مقامات امریکا تهدید نمودند که در صورت پافشاری عراق بر مواضع خود، به اقدام نظامی متوسل خواهند شد. در این مقطع به دنبال اعلام سفر کوفی عنان، دبیر کل سازمان ملل متحد به بغداد برای یافتن راه‌حل مسالمت‌آمیز، عراق از یک‌قدمی بمباران‌های امریکا نجات یافت. اعلام گردید که بمب‌افکن‌های امریکایی از پایگاه‌های خود به مقصد عراق به پرواز درآمده بودند که با اعلام طرح صلح دبیر کل، به ناچار مأموریت خود را متوقف نمودند. پس از ملاقات و مذاکرات کوفی عنان با مقامات عراقی موافقت‌نامه‌ای در ۲۳ فوریه ۱۹۹۸ در زمینه فعالیت کارشناسان خلع سلاح به امضای طرفین رسید. به نظر می‌رسید مقامات امریکا از این ابتکار که اقدامات نظامی را ناکام گذاشت رضایت نداشتند. رهبر جمهوری خواهان امریکا در مجلس سنا «ترنت لت»^{۱۵} ضمن مخالفت با اقدام دبیر کل سازمان ملل در امضای موافقت‌نامه، آن را مسکن و سازش‌ننگ آور تلقی نمود و بیان داشت که سیاست خارجی امریکا تحت الشعاع سازمان ملل قرار گرفته است.^{۱۶}

با وجود این، اقدام دبیر کل توسط شورای امنیت با تصویب قطع نامه ۱۱۵۴ (۲ مارس ۱۹۹۸) مورد تأیید قرار گرفت. قطع نامه مذکور هم چنین مقرر نمود که عدم همکاری عراق در اجرای شرایط آتش بس مندرج در قطعنامه ۶۸۷، شدیدترین عواقب را برای این کشور به دنبال خواهد داشت.

مجدداً در نوامبر ۱۹۹۸ آمریکا عراق را به نقض موافقت نامه بغداد و عدم همکاری با کارشناسان خلع سلاح متهم کرد و پس از چند روز تنش، حملات هوایی و موشکی آمریکا علیه عراق در ۱۷ دسامبر ۱۹۹۸ آغاز گردید.

در این عملیات تنها متحد آمریکا کشور انگلیس بود که از سیاست های ایالات متحده حمایت نمود و خود نیز در عملیات شرکت کرد. در مقابل، سه عضو دائم دیگر شورای امنیت یعنی روسیه، چین و فرانسه با اقدامات نظامی آمریکا مخالفت نمودند؛^{۱۷} به طور مثال، رئیس جمهور وقت روسیه، یتسین، قبلاً هشدار داده بود که اقدام کلیتون در حمله به عراق ممکن است به جنگ جهانی سوم منجر شود.^{۱۸}

به رغم حملات هوایی و موشکی، نه تنها تحول جدیدی در جهت مجبور ساختن عراق به همکاری با کارشناسان خلع سلاح پدید نیامد، بلکه این اقدام نظامی با اعتراض چشمگیر اکثر کشورها مواجه شد. با توجه به این عوامل، لزوم نگرش اساسی و تغییر در مکانیسم خلع سلاح عراق در دستور کار شورای امنیت قرار گرفت و این امر به تصویب قطع نامه ۱۲۸۴ (۱۷ دسامبر ۱۹۹۹) منجر شد.

کمیسیون جدید "یونموویک" (UNMOVIC)^{۱۹} جانشین آنسکام گردید و «ریچارد باتلر» رئیس سابق تیم کارشناسان، کنار گذاشته شد، که این وقایع را باید تحول جدیدی در زمینه اجرای خلع سلاح عراق قلمداد نمود. از سوی برخی صاحب نظران، تصویب این قطع نامه در واقع مصالحه ای بود بین آمریکا و انگلیس که بر ادامه روند قبلی خلع سلاح پافشاری می کردند و دیگر کشورها (خصوصاً فرانسه و روسیه) که به رفع تحریم های اقتصادی معتقد بودند.^{۲۰}

حال با آگاهی از سوابق و رخداد های یاد شده این سؤال طرح می گردد که آیا توسل به زور در جهت تضمین اجرای شرایط آتش بس مقرر در قطع نامه ۶۸۷ از جمله اجرای خلع

سلاح عراق، بر اساس حقوق بین‌الملل مجاز است؟
به نظر می‌آید پاسخ سؤال یاد شده منفی است که برای تبیین آن در ادامه مقاله ابتدا به بررسی نظام حقوقی موجود حاکم بر توسل به زور در روابط بین‌الملل و سپس مطالعه قطع‌نامه‌های شورای امنیت در ارتباط با بحران کویت می‌پردازیم.

حقوق بین‌الملل و توسل به زور

منشور سازمان ملل متحد که به امضای ۱۸۵ کشور جهان رسیده است می‌تواند بهترین مبنای حقوقی در این زمینه قرار گیرد. بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد کشورهای عضو را از «تهدید یا توسل به زور علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری» منع نموده است. با وجود اصل فوق، دو استثنای مهم در منشور پیش‌بینی گردیده است: «توسل به زور جهت دفاع مشروع» و «اقدام نظامی سازمان ملل متحد».

طبق ماده ۵۱ منشور، در صورتی که اعضای سازمان ملل، مورد تهاجم مسلحانه مغایر با بند ۴ ماده ۲ قرار گیرند، می‌توانند با اعمال حق ذاتی دفاع از خود، در مقابله با تهاجم (به صورت فردی یا جمعی) از نیروی نظامی استفاده نمایند. هم‌چنین بر اساس ماده ۴۲ منشور، شورای امنیت می‌تواند پس از احراز «تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» یا «عمل تجاوز» برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به اقدامات نظامی متوسل شود. حال باید دید که اقدام نظامی امریکا علیه عراق، در جهت تضمین اجرای شرایط آتش‌بس، تحت کدام یک از موارد فوق می‌تواند توجیه گردد؟

از آن‌جا که در توجیه عملیات نظامی امریکا استناد صریحی به اصل دفاع مشروع به عمل نیامده است، مقاله بررسی خود را بر امکان توسل به زور تحت عنوان اقدامات اجرایی سازمان ملل قرار داده و به بررسی قطع‌نامه‌های شورای امنیت در این زمینه می‌پردازد. ابتدا این مسئله را بررسی می‌کنیم که آیا اعتبار قطع‌نامه ۶۷۸ شورای امنیت که اقدام نظامی را برای آزادسازی کویت و اعاده صلح به منطقه تجویز می‌کرد، هم‌چنان به قوت خود باقی است و می‌تواند مبنای حقوقی توسل به زور در جهت اجبار عراق به اجرای شرایط آتش‌بس گردد؟ سپس قطع‌نامه‌های دیگر شورای امنیت از جمله قطع‌نامه

۶۸۷ و قطع نامه ۱۱۵۴ مورد مطالعه قرار خواهد گرفت که آیا چنین جوازی را صادر کرده اند یا نه؟

اعتبار قطع نامه ۶۷۸

همان گونه که اشاره گردید، به دلیل امتناع عراق از اجرای قطع نامه های سازمان ملل در پایان دادن به اشغال کویت، شورای امنیت با تصویب قطع نامه ۶۷۸، به دولت های عضو که با کویت همکاری می کردند اجازه داد تا از تمامی وسایل ممکن برای وادار ساختن عراق به اجرای قطع نامه های شورای امنیت و اعاده صلح و امنیت به منطقه استفاده نمایند.^{۲۱} اکنون این قطع نامه از جانب امریکا و انگلیس در جهت توجیه اقدامات نظامی به منظور اجرای شرایط آتش بس، مورد استفاده قرار می گیرد؛ به عنوان مثال، استدلال می شود که به دلیل امتناع عراق از اجرای مفاد قطع نامه های شورای امنیت در زمینه خلع سلاح، آتش بس موجود در جنگ خلیج فارس نقض شده و کشورهای همکار با کویت می توانند به قطع نامه ۶۷۸ رجوع نمایند.^{۲۲} اما با بررسی دقیق قطع نامه های شورای امنیت آشکار می گردد که اعتبار قطع نامه ۶۷۸ در تجویز توسل به زور، پس از شکست عراق و برقراری آتش بس رسمی بین طرفین، خاتمه یافته تلقی می گردد و شواهد زیادی موید بر این ادعا است:

بند ۳ قطع نامه ۶۸۷ بر نیت کشورهای همکار با کویت مبنی بر خاتمه دادن حضور نظامی خود در عراق تأکید می نماید علاوه بر این که بند ۳۳ همین قطع نامه اعلام می نماید که به محض اعلان رسمی پذیرش مفاد قطع نامه توسط عراق به دبیر کل شورای امنیت، یک آتش بس رسمی بین عراق و کویت و دولت های عضو که طبق قطع نامه ۶۷۸ (۱۹۹۰) با کویت همکاری می کنند به اجرا در خواهد آمد. بعد از تصویب قطع نامه ۶۸۷، عراق در آوریل ۱۹۹۱ رسماً به دبیر کل سازمان ملل و رئیس شورای امنیت اعلام نمود که چاره ای جز پذیرش مفاد قطع نامه ۶۸۷ ندارد.^{۲۳} در نتیجه با پذیرش قطع نامه از جانب عراق، آتش بس رسمی بین عراق و متحدین برقرار گردید.

* بند در شورای امنیت در جلسه تصویب قطع نامه ۶۸۷، در ارتباط با ...

مرزهای کویت با عراق (بند ۴ قطع نامه) اعلام نمود که به هیچ کشوری اختیار داده نشده است تا به استناد به قطع نامه‌های قبلی شورای امنیت، اقدام یکجانبه نماید. نماینده هند هم چنین تأکید نمود که در صورت هرگونه تهدید جدی مرزها در آینده، شورای امنیت تشکیل جلسه داده و اقدامات لازم را طبق دستور اتخاذ خواهد نمود.^{۲۴}

اکثر حقوق دانان و صاحب نظران نیز بر این اعتقادند که قطع نامه ۶۷۸ دیگر نمی‌تواند مبنای توسل به زور قرار گیرد. «ایان جانستون» استدلال می‌کند: زمانی که شرایط آتش بس به طور رسمی استقرار یافت و چهارچوب اجرای این شرایط مقرر گردید، تجویز توسل به زور تحت قطع نامه ۶۷۸ اثری ندارد.^{۲۵} وی هم چنین عقیده دارد:

چون توسل به زور معمولاً [یک موضوع] جدال انگیز در منشور می‌باشد، هرگونه ابهام درباره قلمرو و تداوم تجویز توسل به زور باید تفسیر مضیق شود. می‌توان گفت زمانی که شورا با وضع شرایط آتش بس بر نقش مجدد خود در بحران صحنه گذاشت و مسئولیت نظارت بر رعایت این شرایط توسط عراق را پذیرفت، در واقع شورای امنیت تلویحاً مسئولیت این را نیز به عهده گرفته است که در صورت نقض عراق چه تصمیمی باید اتخاذ شود.

شورای امنیت می‌تواند تجویز توسل به زور قبلی [مندرج در قطع نامه ۶۸۷] را اعتبار بخشد، اما این امر به تصمیم خاصی نیاز دارد. این تفسیر مطابق با روح تصمیم‌گیری جمعی مندرج در منشور است.^{۲۶}

«کریستین گری» نیز به طور ضمنی این دیدگاه را تأیید می‌کند که:

چون شورای امنیت بر اساس قطع نامه ۶۸۷ آتش بس برقرار نمود و تجویز توسل به زور مندرج در قطع نامه ۶۷۸ را پایان بخشید، دولت‌های متحد دیگر محق نیستند بدون مجوز بعدی شورای امنیت، علیه عراق اقدام نظامی اتخاذ نمایند. وی هم چنین به این امر اشاره می‌کند که نقض قطع نامه ۶۸۷ توسط عراق به تنهایی توجیه کننده نقض آتش بس یا اقدام نظامی یکجانبه نمی‌باشد.^{۲۷}

«دانش ساروشی» نیز در کتاب خود بر این نکته تأکید می‌ورزد که مأموریت قطع نامه ۶۷۸ با استقرار آتش بس خاتمه یافته است. وی به این نکته حساس و مهم اشاره می‌کند

که به فرض ادامه داشتن اعتبار تجویز توسل به زور تحت قطع نامه ۶۷۸ در صورت نقض آتش بس توسط عراق، چه کسی باید تصمیم بگیرد که نقض اساسی صورت گرفته و چه نوع اقدامی باید اتخاذ گردد؟^{۲۸}

با توجه به استدلال‌های فوق روشن می‌گردد که استناد برخی کشورها به قطع نامه ۶۷۸، پیش‌تر جنبه سیاسی داشته و فاقد مبنای حقوقی استوار می‌باشد. با توجه به مطالعات نویسنده مقاله، استدلال حقوقی روشن و محکمی در حمایت از استناد فوق ابراز نشده است؛ به طور مثال، خانم «وجود» از اقدامات نظامی امریکا دفاع نموده و دو دلیل برای قانونی بودن این اقدامات ذکر کرده است: اول، مشروط بودن ادامه آتش بس به رعایت قطع نامه ۶۸۷ توسط عراق و دوم، سابقه توسل به زور علیه عراق در سال ۱۹۹۳.^{۲۹}

در مورد استدلال اول ایشان - همان گونه که اشاره شد - این سؤال پیش می‌آید که به فرض تجویز توسل به زور در صورت عدم اجرای شرایط آتش بس، چه کسی باید در مورد نقض شدن شرایط و اقدامی که باید صورت گیرد، تصمیم بگیرد، شورای امنیت یا امریکا؟ ایشان در پاسخ به این سؤال عنوان می‌کنند که عملیات آزادسازی کویت اقدامات اجرایی سازمان ملل نبود، بلکه یک اقدام دفاعی توسط نیروهای ائتلاف بود که با کویت همکاری می‌کردند و نتیجه می‌گیرند که چون امریکا رهبری اقدام پایان دادن به اشغال کویت را به عهده داشت، اکنون نیز به تنهایی می‌تواند در صورت نقض شرایط آتش بس تصمیم بگیرد.^{۳۰}

در پاسخ به استدلال فوق باید ماهیت اقدامات نظامی متحدین در جنگ با عراق روشن گردد که آیا یک اقدام اجرایی سازمان بود یعنی در واقع شورای امنیت حق خود را در توسل به زور، به امریکا و دیگر نیروهای متحد تفویض کرده بود، یا صرفاً یک اقدام دفاع مشروع به شمار می‌رفت. در این جا مجال بررسی دقیق این مسئله نیست ولی اجمالاً می‌توان بیان کرد که در هر دو صورت، اقدام نظامی در جهت تضمین شرایط آتش بس قابل توجیه نمی‌باشد؛ به عبارت دیگر، اگر اقدامات نظامی فوق را در قالب دفاع مشروع بدانیم، اقدامات نظامی بعد از آزادسازی کویت و استقرار آتش بس قابل

توجیه نیست و اگر اقدامات نظامی متحدین را اقدام اجرایی سازمان ملل و تحت قطع نامه شورای امنیت بدانیم، اکنون نیز برای توسل به زور مجدد، شورای امنیت خود باید تصمیم بگیرد.

دلیل دوم ایشان نیز مبنی بر این که در ژانویه ۱۹۹۳ به دلیل عدم همکاری عراق با کمیسیون خلع سلاح، امریکا و انگلیس به اقدام نظامی متوسل شده‌اند و این سابقه می‌تواند مجوز استفاده به زور بعدی باشد، پذیرفتنی نیست، زیرا در همان زمان نیز اقدام امریکا توسط برخی اعضای دائم شورا مورد اعتراض قرار گرفت.

«هگینز» قاضی انگلیسی در دیوان بین‌المللی دادگستری، این سؤال را مطرح می‌سازد که: آیا ممکن است برای تضمین رعایت شرایط قطع نامه ۶۸۷ به زور متوسل شد؟ اگر می‌شود، آیا این امر فقط باید با تجویز شورای امنیت باشد یا مستقیماً توسط نیروهای متحدین؟ وی در این رابطه بیان می‌دارد که اخطار رئیس شورای امنیت مبنی بر «عواقب شدید» در ژانویه ۱۹۹۳ نمی‌تواند به منزله تجویز توسل به زور قلمداد شود؛ اعضای سازمان ملل مجاز نیستند به طور انفرادی در جهت اجرای قطع نامه‌های قبلی شورای امنیت به زور متوسل شوند.^{۳۱}

قطع نامه ۶۸۷

با بررسی مفاد قطع نامه ۶۸۷ که آتش‌بس رسمی را در جنگ بین عراق و نیروهای متحدین برقرار نمود معلوم می‌گردد که دستور صریحی مبنی بر تجویز توسل به زور در صورت نقض شرایط آتش‌بس توسط عراق پیش‌بینی نشده است. بند ۳۴ این قطع نامه مقرر می‌دارد که شورای امنیت وضعیت بین کویت و عراق را در «دستور کار خود نگاه می‌دارد و به منظور تأمین اجرای قطع نامه حاضر و تضمین صلح و امنیت بین‌المللی در منطقه، هرگونه تدبیر جدیدی که ضرورت یابد، اتخاذ می‌کند»؛ به عبارت دیگر، بند ۳۴ قطع نامه اتخاذ هرگونه اقدامی را منوط به تصمیم جدید شورای امنیت می‌نماید.

در تأکید بر نظر فوق، «لی داثویو»^{۳۲} نماینده چین در شورای امنیت، در جلسه تصویب قطع نامه ۶۸۷ اعلام نمود که در ارتباط با مسائل اجرای قطع نامه «شورای امنیت

مسئولیت را به عهده خواهد گرفت و تفسیر دیگری غیر از این نباید وجود داشته باشد؛^{۳۳} به عبارت دیگر، چین بر این اعتقاد بود که کشورهای عضو شورای امنیت، بدون تصویب شورا نمی‌توانند یکجانبه تصمیم گرفته و اقدام نمایند.

با در نظر گرفتن ملاحظات فوق روشن می‌گردد که اولاً: بر اساس قطع‌نامه ۶۸۷، اعتبار تجویز توسل به زور مندرج در قطع‌نامه ۶۷۸ با برقراری آتش‌بس رسمی خاتمه یافته است. ثانیاً: تصمیم‌گیری در مورد مسائل و مشکلات اجرایی قطع‌نامه، از جمله نحوه عکس‌العمل در قبال تخلف احتمالی عراق در اجرای شرایط آتش‌بس، به اقدام شورای امنیت از طریق تصویب قطع‌نامه‌های جدید موکول شده است. حال باید دید که آیا در قطع‌نامه‌های بعدی شورای امنیت استفاده از زور تجویز شده است؟

قطع‌نامه‌های دیگر شورای امنیت

حدود سی قطع‌نامه دیگر پس از قطع‌نامه ۶۸۷ در قضیه بحران کویت به تصویب شورای امنیت رسیده است. اکثر این قطع‌نامه‌ها مکانیسم‌های اجرایی شرایط مندرج در قطع‌نامه ۶۸۷ را تعیین و تبیین نموده‌اند اما هیچ‌کدام مجوز استفاده از زور علیه عراق را صادر نکرده‌اند. برخی از این قطع‌نامه‌ها در مقاطعی به تصویب رسیده‌اند که عراق از همکاری با تیم‌های بازرسی خلع سلاح خودداری نموده است. با وجود این، قطع‌نامه‌ها^{۳۴} عموماً به محکوم نمودن عراق پرداخته و از این کشور خواسته‌اند که به تعهدات خود عمل نماید. اگر چه در برخی از این قطع‌نامه‌ها لحن تهدیدآمیزی به کار رفته اما اعمال این تهدید به تصمیم‌های بعدی شورا موکول شده است. نماینده فرانسه در شورای امنیت اعلام نمود که شورا باید هر نوع نقض آتی حکومت عراق را تحت نظر قرار دهد و باید اقدامات لازم در جهت تضمین همکاری نزدیک بین عراق و کمیسیون مخصوص و سازمان انرژی اتمی را اتخاذ نماید.^{۳۵}

واقعیات سیاسی موجود، از جمله مخالفت‌های صریح بسیاری از کشورهای عضو سازمان ملل حتی سه عضو دائم شورای امنیت (روسیه، چین و فرانسه) با اقدام نظامی، امر است که شورای امنیت چنین اقدامی را تجویز نکند.^{۳۶}

با وجود این، امریکا در اقدامات نظامی خود در ۱۹۹۸ علیه عراق به قطع نامه ۱۱۵۴ استناد نمود که در ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

قطع نامه ۱۱۵۴

همان گونه که اشاره شد، بحران کارشناسان خلع سلاح در سال ۱۹۹۸، با ابتکار کوفی عنان دبیر کل سازمان ملل متحد و با امضای تفاهم نامه در بغداد فروکش نمود. شورای امنیت با تصویب قطع نامه ۱۱۵۴ (۲ مارس ۱۹۹۸) ضمن تأیید امضای تفاهم نامه بین کوفی عنان و معاون نخست وزیر عراق در ۲۳ فوریه ۱۹۹۸،^{۳۶} مقرر نمود که در صورت عدم همکاری عراق در زمینه اجرای شرایط آتش‌بس مندرج در قطع نامه ۶۸۷، شدیدترین عواقب را برای این کشور به وجود خواهد آورد.^{۳۷}

در این زمینه که آیا این قطع نامه و عبارت «شدیدترین عواقب» به تجویز توسل به زور دلالت دارد، بین اعضای دائم شورا موجب بروز اختلاف شده است؛ در حالی که امریکا سعی دارد با این قطع نامه اقدامات نظامی را توجیه نماید، چین و روسیه چنین برداشتی را نادرست می‌دانند. ایالات متحده اعلام نمود که «شدیدترین عواقب» به معنی اقدام فوری نظامی است و این کشور در صورت نقض موافقت نامه بغداد از جانب عراق، حق حمله دارد.^{۳۸} در مقابل، نماینده چین در سازمان ملل هشدار داد که کشورش هنوز از سوء استفاده احتمالی بیمناک است. «کین هواسون» تأکید کرد که تصویب قطع نامه به هیچ وجه به این معنا نیست که شورای امنیت به طور خودکار به کشوری استفاده از زور علیه عراق را داده است.^{۳۹} این دیدگاه از جانب سفیر روسیه در سازمان ملل نیز تأیید گردید. «سرگی لاوروس» بیان داشت که قطع نامه ۱۱۵۴ مسئولیت اجرای خود را بر عهده شورای امنیت گذاشته است و هر نوع اعمال زور یکجانبه، از طرف اکثریت شورای امنیت غیر قابل قبول خواهد بود.^{۴۰}

کوفی عنان دبیر کل سازمان ملل متحد، موضع ملایم‌تری را اتخاذ نمود و اعلام نمود که بیشتر اعضای شورای امنیت معتقدند ایالات متحده قبل از اتخاذ اقدام نظامی علیه عراق، باید با آن‌ها مشورت کند و تأکید نمود که از نظر اعضای شورا «شدیدترین

عواقب» باید قبل از اقدام، توسط شورا مورد بحث قرار گیرد.^{۴۱} ایالات متحده در عکس العمل به مواضع فوق اعلام نمود که قبل از اتخاذ هر نوع حمله نظامی علیه عراق در صورت نقض تعهدش در زمینه همکاری با کارشناسان خلع سلاح سازمان ملل مشورت خواهد کرد. سخنگوی کاخ سفید، «مایل مک‌کوری»^{۴۲} بیان داشت که البته با اعضای شورای امنیت مشورت خواهد شد؛^{۴۳} به عبارت دیگر، امریکا با اتخاذ این موضع از یک طرف از فشار دیگر اعضای شورای امنیت کاست و از طرف دیگر به طور ضمنی حق خود را در حمله به عراق محفوظ نگاه داشت.

در ارتباط با موضع امریکا این ابهام وجود دارد که ماهیت «مشورت» چیست؟ آیا صرفاً مطرح ساختن و اطلاع‌رسانی به اعضای شورا می‌باشد یا جلب رضایت آن‌ها مبنی بر اقدام نظامی علیه عراق در قالب قطع‌نامه‌ای جدید و یا...؟ به‌رغم استنباط امریکا از قطع‌نامه ۱۱۵۴ - همان‌گونه که اشاره گردید - اکثر اعضای دائم شورای امنیت بر این باور بودند که این قطع‌نامه توسل به زور را تجویز نکرده است.

بنابراین از دیدگاه حقوقی، اقدامات امریکا هم در تهدید به توسل به زور و هم در توسل به زور علیه عراق، مغایر با اصول حقوق بین‌الملل و منشور ملل متحد می‌باشد،^{۴۴} در نتیجه اقدامات نظامی این کشور عمل تجاوزکارانه تلقی می‌گردد.^{۴۵} از نظر سیاسی نیز، اقدامات یکجانبه امریکا و نادیده گرفتن اقتدار سازمان ملل، صدمات جبران‌ناپذیری را بر اعتبار و حیثیت این سازمان وارد ساخته است. چنین سیاست‌هایی حتی اگر در کوتاه مدت و در ظاهر موفق باشند، در دراز مدت سابقه خطرناکی را در شورای امنیت، در تجویز اقدامات یکجانبه اعضای شورا، به وجود می‌آورند و چه بسا عواقب پیش‌بینی نشده‌ای را در پی داشته باشند. هشدار رئیس‌جمهور وقت روسیه «بوریس یتسین» مبنی بر این که اقدام کلینتون در حمله به عراق ممکن است به جنگ جهانی سوم منجر شود، از این زاویه قابل تفسیر است.

در زمینه حل بحران خلع سلاح و اقدام مناسب در قبال رفتار عراق، اصولاً شورای امنیت باید تصمیم مقتضی اتخاذ نماید. به هر حال اگر به دلایل مختلف، از جمله اختلاف بین اعضای شورای امنیت، این امر ممکن نباشد، یکی از راه‌های خرد - از

بحران روی آوردن به مجمع عمومی و فعال نمودن این رکن سازمان ملل است. چنان‌که در بحران کره (۱۹۵۰) به دلیل ناتوانی شورای امنیت از تصمیم‌گیری در مورد ادامه عملیات علیه کره شمالی، مجمع عمومی با تصویب «قطع‌نامه اتحاد برای صلح»^{۴۶} و اتخاذ تصمیمات لازم سازمان ملل را از بن‌بست موجود خارج ساخت. حتی با معیارهای دموکراسی مورد پذیرش غرب نیز منفعل ساختن مجمع عمومی و تنزیل آن به عنوان ارگان درجه دوم سازمان ملل، غیر قابل توجیه است. در دراز مدت به اصلاح بنیادین در سازمان ملل و تغییرات اساسی در شورای امنیت از جمله تغییر بافت اعضای آن، نیاز است تا بتواند به حقیقت، نماینده جامعه بین‌المللی باشد. مسلم است که تحقق یافتن راه‌حل‌های فوق، اعم از کوتاه مدت و دراز مدت، برنامه‌ریزی‌های دقیق و گسترده و همکاری کشورهای کشورهای جهان سوم، سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای را می‌طلبد. با عنایت به این امر که ریاست فعلی سازمان کنفرانس اسلامی را جمهوری اسلامی ایران به عهده دارد، دست اندرکاران سیاست خارجی و مسئولین مربوطه نیز می‌توانند نقش مؤثری را در برداشتن گام‌های اولیه ایفا نمایند.

نتیجه

با بررسی ابعاد بحران خلع سلاح عراق روشن گردید که اقدام نظامی یکجانبه آمریکا نمی‌تواند بر اساس ماده ۴۲ و با تجویز شورای امنیت باشد. با استقرار آتش بس رسمی بر اساس قطع‌نامه ۶۸۷، اعتبار حقوقی قطع‌نامه ۶۷۸ در تجویز توسل به زور پایان یافته تلقی می‌گردد و از طرف دیگر قطع‌نامه ۶۷۸ و قطع‌نامه‌های بعدی شورای امنیت چنین تجویزی را صادر نکرده‌اند.

بنابراین از نظر حقوقی، حمله نظامی علیه عراق بر اساس قطع‌نامه‌های موجود شورای امنیت قابل توجیه نیست و اقدام نظامی آمریکا در حمله به عراق، تخلف آشکار از منشور سازمان ملل متحد محسوب می‌گردد. علاوه بر این، اقدامات یکجانبه و خارج از چهارچوب قطع‌نامه‌های شورای امنیت، سابقه خطرناکی را ایجاد می‌کند و اعتبار و اقتدار سازمان ملل را خدشه‌دار خواهد ساخت؛ کشورهای عضو دائم شورای امنیت

نباید تفسیر شخصی از قطع‌نامه‌های شورا به عمل آورند و به این تفسیر جامه عمل بپوشانند، چرا که این عمل بر خلاف روح منشور سازمان ملل و لزوم اتفاق رأی همه اعضای دائم شورای امنیت در تصمیم‌گیری‌های شورا است. بلکه چنین اقدام‌هایی به تصمیم شورای امنیت و تصویب قطع‌نامه‌های جدید نیاز دارد تا اعتبار و اقتدار سازمان ملل بتواند محفوظ بماند.



پی‌نوشت‌ها:

1. United Nations Special Commission.
۲. البنته قطع‌نامه ۶۸۸ (۵ آوریل ۱۹۹۱) شورای امنیت (محکوم نمودن عراق به دلیل سرکوب ناراضیان داخلی) ارتباط مستقیمی با بحران کویت ندارد و مسائل مربوط به آن باید جداگانه ارزیابی گردد.
۳. دوازده قطع‌نامه شورای امنیت در ارتباط با مرحله اول و بیش از سی قطع‌نامه نیز پس از شکست عراق در جنگ با متحدین به تصویب شورای امنیت رسیده است.
۴. ر.ک: قطع‌نامه‌های ۶۶۷ (۱۶ سپتامبر ۱۹۹۰)، ۶۶۴ (۱۸ اوت ۱۹۹۰)، ۶۶۲ (۹ اوت ۱۹۹۰)، ۶۷۴ (۲۹ اکتبر ۱۹۹۰) و ۶۷۷ (۲۸ نوامبر ۱۹۹۰).
۵. ر.ک: قطع‌نامه‌های ۶۷۰ (۲۵ سپتامبر ۱۹۹۰)، ۶۶۵ (۲۵ اوت ۱۹۹۰) و ۶۶۱ (۶ اوت ۱۹۹۰).
6. Desert Shield.
7. Desert Storm.
8. Schwarzkopf.
9. M.Weller(ed.),Iraq and Kuwait: The Hostilities and their Aftermath, Cambridge International Documents Series (Cambridge, Grotius Publications Ltd, 1993) Vol 3, p 746.
10. Christine Gray, "After the Cease-Fire: Iraq, the Security Council and the Use of Force", The British Yearbook of International Law, 1994 (Oxford, Clarendon Press, 1995) p 154.
11. M. Weller (ed), op. cit., p 749.
12. Ibid., p 751 - 752.
13. Ibid & Christine Gray, op. cit., p 168.
14. BBC TV Ceefax, 26 February 1998.
15. Trent Lott.
16. BBC TV Ceefax, 3, 9 November 1997.
17. BBC TV Ceefax, 17 December 1998.
18. The Times, 5 February 1998, p 1.
19. United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission.
20. "UN Resolution 1284", Arms Control Today, Washington, Vol 29, Issue 8, December 1999.
21. SC Resolution 678 (29 Nov. 1990) Para. 2.
22. Danesh Saroosh, The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by UN Security Council of its Chapter VII Powers (Oxford, Clarendon Press, 1999) p 180 - 181.
23. UN Document: S/ 22456, 6 April 1991.
24. S/ PV. 2981, 3 April 1991, p 78.
25. Ian Johnstone, Aftermath of the Gulf War: An Assessment of the UN Action (Boulder & London, Lynne Rienner Publishers Inc, 1994) p 40.
26. Ibid.

27. Christine Gray, *op. cit.*, p 143.
28. Danesh Sarooshi, *op. cit.*, p 179 - 183.
29. Ruth Wedgwood, ``Editorial Comment: The Enforcement of Security Council Resolution 687: The Threat of Force against Iraq's Weapons of Mass Destruction'', *The American Journal of International Law*, Vol 92, Issue 4 (October 1998).
30. *Ibid.*
31. Hague Academy of International Law, *Collected Courses of the Hague, 1991 (Dordrecht/ Boston/ London, Martinus Nijhoff Pub., 1993) p 330-331.*
- برای مطالعه بیشتر در زمینه مشروعیت توسل به زور برای اجرای قطعنامه ۶۸۷ ر.ک:
- Jules Lobel & Michael Ratner, ``Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fire and the Iraqi Inspection Regime'', *The American Journal of International Law*, Vol 93, Issue 1 (January 1999) p 124 - 154; Marc Weller, ``The Us, Iraq and the Use of Force in a Unipolar World'', *Survivat*, Vol 41. Issue 4 (Winter 1999/2000) p 81 - 100.
32. Li Daoyu.
33. S/ PV. 2981.
۳۴. بد طور مثال ر.ک: قطعنامه‌های ۷۰۷ (۱۵ اوت ۱۹۹۱)، ۷۱۵ (۱۱ اکتبر ۱۹۹۱)، ۱۱۳۴ (۲۳ اکتبر ۱۹۹۷)، ۱۱۳۷ (۱۲ نوامبر ۱۹۹۷)، ۱۱۱۵ (۲۱ ژوئن ۱۹۹۷)، ۱۰۶۰ (۱۲ ژوئیه ۱۹۹۶) و ۱۱۵۲ (۲ مارس ۱۹۹۸).
35. S/ PV. 2995, 26 June 1991.
36. UN Document: S/1998/166.
37. SC Resolution 1154 (2 March 1998) Para 3.
38. BBC TV Ceefax, 4 and 10 March 1998.
39. Daily Highlights, ``A World of News from the World Organizatn'', Monday, 2 March 1998. UN Home Page.
40. *Ibid.*
41. BBC TV Ceefax, 4 March 1998.
42. Mile McCurry.
43. BBC TV Ceefax, 10 March 1998.
۴۴. این اقدامات در مقطعی صورت گرفت که مجمع عمومی سازمان ملل با تصویب قطعنامه ۴۴/۲۳ (۱۷ نوامبر ۱۹۸۹) دهه ۱۹۹۰ - ۱۹۹۹ را دهه حقوق بین‌الملل سازمان ملل نامیده بود.
45. Julie Dahitz, ``The United States Lacks Legal Authority to Attack Iraq'', *International Herald Tribune*, 18 Februray 1998.
46. General Assembly Resolution, 377(V) 1990.



پښتو ښوونځي ښوونکي او مطالعاتي فرعي
پرتال جامع علوم انساني