

همسایه جهت اعتمادسازی، امضای پیمان‌های مختلف همکاری با این کشورها و برگزاری کنفرانس‌های منطقه‌ای از جمله این اقدامات است که می‌تواند روند دستیابی ایران به چرخه سوخت را در آینده از طریق افزایش اعتمادسازی تسهیل کند.



پی‌نوشت‌ها
روانشناسی و مطالعات فرهنگی

1. Erico Guizzo, "How Brazil Spun the Atom," at: <http://www.spectrum.ieee.org>, March 2006.
2. "Coming to Terms with Brazil's Nuclear Past; an Interview with Odair Goncalves, President of Brazil's Nuclear Energy Commission" at: www.armscontrol.org/interviews/20050928.Goncalves.asp
3. Carols Feu Alvim, "Brazil and the Additional Protocol of the Safeguard Agreement," at: <http://ecen.com/eee43/eee43e/adic-protec-cb.htm>
4. Norman Gall, "Atoms for Brazil, Dangers for all," at: <http://www.normangall.com/brazil-art18eng.htm>

روسیه و تعلیق
مشارکت در معاهده
نیروهای مسلح متعارف در اروپا:

نقد و ارزیابی حقوقی

نویسنده:

دکتر نادر ساعد

شپه‌شکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

اشاره

معاهده نیروهای مسلح متعارف در شرق اروپا، در سال ۱۹۹۰ میان دولت‌های عضو دو سازمان منطقه‌ای نظامی وقت (ورشو و ناتو) منعقد شد و با انحلال ورشو، موافقتنامه‌ای در سال ۱۹۹۹ در استانبول برای اصلاح آن منعقد گردید؛ اما این سند به دلیل عدم تصویب آن توسط اغلب دولت‌ها از جمله اعضای ناتو لازم‌الاجرا نشده است. هدف اصلی این معاهده، کاهش حجم نیروهای مسلح متعارف در اروپا برای کاهش احتمال برخوردهای نظامی در این منطقه است. در واقع اساس این معاهده، ایجاد صلح و امنیت در اروپا از طریق توازن نسبی قدرت متعارف بلوک شرق و غرب در این منطقه بوده است. با بروز تنش در روابط روسیه با غرب به‌ویژه در پی تلاش آمریکا برای استقرار سیستم سپر موشکی در لهستان و جمهوری چک و بی‌توجهی به پیشنهاد روسیه مبنی بر پایبندی اعضا به معاهده مذکور و همچنین بازنویسی معاهده CFE رئیس‌جمهور این کشور، فرمان تعلیق مشارکت این کشور در معاهده مذکور و موافقتنامه‌های بین‌المللی مرتبط با آن را صادر نمود.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

خلاصه کاربردی

۱. روسیه عدم اجرای معاهده CFE از سوی سایر اعضا را اصلی‌ترین دلیل تعلیق مشارکت خود در این پیمان بیان داشته است.
۲. تعلیق مشارکت مفهوم جدید حقوقی است که روسیه وارد حقوق بین‌الملل معاهدات کرده و آن را خفیف‌ترین شکل از حق خروج اعضا از پیمان برمی‌شمارد.
۳. نص و روح کنوانسیون معاهدات وین بر تفکیک خروج، فسخ

و تعلیق استوار است و نمی‌توان این سه را به‌جای یکدیگر به‌کار برد.

۴. اقدام پوتین در تعلیق مشارکت در معاهده CFE همانند اقدام بوش برای استرداد امضای برخی معاهدات از سوی امریکاست.

۵. اقدام روسیه نوعی دور زدن چهارچوب حقوقی ختم معاهدات تلقی می‌شود و درعین‌حال راه بازگشت به معاهده را برای روسیه باز می‌گذارد.

۶. روسیه در اطلاعیه مربوط به تعلیق مشارکت در معاهده CFE شش دلیل زیر را به‌عنوان حوادث فوق‌العاده تهدیدکننده منافع روسیه ذکر کرده است:

الف - قصور دولت‌های عضو پیمان ورشو، از رعایت چهارچوب معاهده ۱۹۹۰ در الحاق به ناتو؛

ب - قصور فوق در مورد اعضای ناتو؛

ج - پیامدهای منفی انحصاری شدن ناتو؛

د - افزایش نیروهای امریکایی در بلغارستان و رومانی؛

ه - قصور دولت‌های عضو معاهده ۱۹۹۰ در رعایت الزامات سیاسی موافقتنامه استانبول؛

و - عدم عضویت لیتوانی و استونی در معاهده.

۷. اقدام روسیه براساس کنوانسیون معاهدات وین قابل توجیه نیست.

۸. اقدام روسیه هم پیامدهای مثبت و هم منفی بر نظام کنترل تسلیحات منطقه‌ای در اروپا دارد.

محتوای مقاله

پیشینه تاریخی

معاهده نیروهای مسلح متعارف در اروپا^۱ که در این نوشتار به اختصار «معاهده» یا «CFE» خوانده می‌شود، یک سند حقوقی بین‌المللی چندجانبه و مبتنی بر بلوک‌بندی دولت‌ها - به سبک معاهدات پس از جنگ جهانی دوم - است. از این حیث، ارتباط آن با محیط استراتژیک بین‌المللی و توازن قدرت میان دو رقیب اصلی کاملاً آشکار است. معاهده مذکور به صورت مکرر توسط دولت‌های عضو در قالب کنفرانس‌های بازنگری و گروه مشورتی مشترک پیگیری شد، اما از همان آغاز به دلیل فروپاشی برخی دولت‌های بلوک شرق و همچنین انحلال سازمان ورشو، شرایط اجرای کامل آن همانند یک معاهده بین‌المللی عادی با چالش روبه‌رو و در نهایت موجب انعقاد موافقتنامه اصلاحی در سال ۱۹۹۹ شد. با این حال، عدم استقبال عملی اعضای غربی این موافقتنامه و حتی برخی دولت‌های اروپای شرقی از روند تصویب و گروگیری آن در قبال خروج نیروهای روسی از کشورشان، سبب شد روند اجرای آن با مانع روبه‌رو گردد. در چنین شرایطی رئیس‌جمهور روسیه با تعلیق مشارکت روسیه در این دو سند، هم اجرای عادی آن در سیستم داخلی روسیه را معلق نمود و هم سایر دولت‌های ذی‌ربط را به تغییر اساسی مواضع خود در این رابطه فراخواند.

1. Treaty on
Conventional Armed
Forces in Europe
(CFE), Nov. 19,
1990, 30 I.L.M. 6
(1991).

درواقع، با وخامت روابط میان روسیه و قدرت‌های بزرگ به رهبری امریکا در سال‌های اخیر، ادامه اجرای این معاهده به زیان منافع روسیه

در شرق اروپا تغییر کرد و این کشور که خود را در موضع قبول تعهدات بین‌المللی محدود و ناتوانی در بازداشتن امریکا از ادامه طرح سپر موشکی در شرق اروپا یافت، تصمیم گرفت احتمال برهم خوردن موازنه قوای متعارف در این منطقه مهم و حیاتی برای روسیه و امریکا را از طریق اقدامی حقوقی جبران نماید. به همین دلیل، پوتین در ۱۴ ژوئیه ۲۰۰۷ برابر با ۲۳ تیر ۱۳۸۶، با صدور فرمانی با عنوان «تعلیق مشارکت روسیه فدراتیو در معاهده نیروهای مسلح متعارف در اروپا و سایر موافقتنامه‌های بین‌المللی مرتبط»^(۱) نه تنها معاهده ۱۹۹۰ CFE بلکه سایر موافقتنامه‌های مرتبط با این معاهده، از جمله موافقتنامه اصلاحی ۱۹۹۹ (نشست استانبول) را به حالت تعلیق درآورد.

بدون شک، محتوای این‌گونه تصمیمات بخشی از تصمیم‌گیری‌های امنیتی کشورهاست که در چهارچوب تضمین حاکمیت ملی صورت می‌پذیرند و از این جهت، چهارچوب کلی و مفادی آنها از راهبردهای کلان دولتی و اعمال حاکمیت ملی نشئت می‌گیرند. با این حال، شکل و ساختار این‌گونه تصمیمات، الزاماً باید با نظم حقوقی ملی و به‌ویژه بین‌المللی منطبق باشد. زیرا آنچه تعلیق می‌شود، معاهده‌ای بین‌المللی است که برای طرفین، تعهدات حقوقی بین‌المللی ایجاد نموده و از این جهت، هرگونه اجرا یا عدم اجرای تعهدات مذکور، تابع مستقیمی از موازین عرفی ناظر بر معاهدات بین‌المللی است که در کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات تدوین شده‌اند.

معاهده نیروهای مسلح متعارف در اروپا و دلایل تصمیم روسیه به تعلیق آن
واضح است در سال‌های اخیر، جدال میان روسیه و دولت‌های غربی

نظیر امریکا و انگلستان نمودی آشکار یافته و نه تنها به سطح محافل و نهادهای دولتی گسترش یافته بلکه به تصمیم‌گیرندگان اصلی و کلیدی این کشورها و حتی تهدید به برخی اقدامات نظامی نیز انجامیده است. به‌عنوان نمونه، وزارت دفاع روسیه در پی عدم تمکین امریکا به انصراف از استقرار سیستم سپر موشکی در شرق اروپا یا جایگزینی آن با طرحی مشترک، تهدید کرد در صورت استقرار سیستم‌های مذکور مطابق با طرح امریکا، آنها را هدف قرار خواهد داد. روسیه در آخرین واکنش خود، در ۱۲ مرداد ۱۳۸۶ (۶ اوت ۲۰۰۷) سیستم‌های ضدهوایی و ضد موشکی خود را که در اطراف مسکو مستقر هستند، علیه سپر موشکی امریکا در شرق اروپا فعال نمود و به حالت آماده‌باش درآورد.^(۳)

در هر حال، نظر به اینکه این معاهده تلاشی به‌منظور ایجاد و تثبیت توازن قوا در منطقه اروپاست، نگاهی هرچند مختصر به مدلول آن، در شناخت چهارچوب و گستره مؤلفه‌های مؤثر بر این تصمیم و همچنین علل گرایش دولت‌ها به ختم معاهدات اعم از تعلیق، خروج یا نظایر آن مفید خواهد بود؛ ضمن اینکه برخی دلایل اعلامی روسیه در این اقدام، مستند به وضعیت ماهوی معاهده مذکور می‌باشد.

ساختار معاهده نیروهای مسلح متعارف در شرق اروپا و الحاقیات آن

این معاهده همانند هر سند حقوقی بین‌المللی دیگر، در پی ایجاد یک سلسله تعهدات بین‌المللی برای دولت‌های عضو به‌منظور دستیابی به اهدافی است که طرفین را به مذاکره و انعقاد آن ترغیب نموده است و از نظر ساختاری، معاهده‌ای چندجانبه اما منطقه‌ای^۱ متعلق به نظام بین‌المللی کنترل تسلیحات^(۳) در اواخر جنگ سرد می‌باشد؛ نظامی که تنها به

۱. در ادبیات حقوقی، دسته‌بندی معاهدات به منطقه‌ای و جهانی یا نظایر آن وجود ندارد. با این حال، برخی معاهدات به لحاظ موضوع و گستره، محدود به تعداد مشخصی از بازیگران بین‌المللی یعنی دولت‌های ذی‌نفع در مسائل مربوط به یک منطقه جغرافیایی معین هستند. به‌عنوان نمونه، معاهدات عاری‌سازی مناطق از سلاح‌های هسته‌ای، طبیعی منطقه‌ای دارند و تنها دولت‌های عضو این مناطق به‌همراه قدرت‌های هسته‌ای (به لحاظ ارتباط موضوع معاهده با توان هسته‌ای آنها) را دربرمی‌گیرند. معاهده فوق نیز از این دست معاهدات می‌باشد. کاهش نیروهای مسلح متعارف در اروپا، ناظر بر دولت‌های این منطقه و دیگر بازیگرانی است که به‌رغم تعلق به مناطق جغرافیایی دیگر، در استقرار نیرو در این منطقه سهم هستند (امریکا و کانادا).

محدود کردن سطح کمی و کیفی تسلیحات موجود و آتی^(۳) به منظور ایجاد نوعی توازن در قوای نظامی می‌اندیشد و امنیت بین‌المللی اعم از منطقه‌ای یا جهانی و به‌ویژه کاهش خطر بروز جنگ را از رهگذر تعادل در توان تسلیحاتی و درنهایت جستجو می‌نماید.

پیشینه کلی انعقاد معاهده

معاهده مذکور، یکی از نخستین دستاوردهای کنفرانس همکاری و امنیت اروپاست. این کنفرانس متعاقب توافق نیکسون و برژنف در ۲۴ مه ۱۹۷۲ در مورد مذاکره در امور سیاسی و نظامی این منطقه^(۴) در ۲۲ نوامبر با حضور ۳۳ دولت تشکیل شد. متعاقب شش ماه گفتگوهای مقدماتی، در سوم ژوئیه ۱۹۷۳ مذاکرات جدی در مورد امنیت اروپا حول محور اروپای مرکزی (آلمان شرقی و غربی) آغاز شد. انعقاد معاهده INF (معاهده نیروهای هسته‌ای با برد متوسط)^(۵) میان شوروی و آمریکا در دسامبر ۱۹۸۷، تأکید مشترک ریگان و گورباچف بر امنیت اروپا در نشست ۱۹۸۸ مسکو و همچنین اعلام شوروی به مجمع عمومی ملل متحد مبنی بر بازخوانی ۱۵۰ هزار نیروی این کشور از اروپای شرقی، فضای لازم برای انعقاد معاهده کاهش نیروهای مسلح متعارف در کل منطقه اروپا را فراهم کرد.^(۶)

درواقع، مقدمات مذاکره برای انعقاد این معاهده از ۳۰ اکتبر ۱۹۷۳ در وین آغاز^(۷) و درنهایت در ژانویه ۱۹۸۹ به تعیین دستورکار دقیق مذاکرات انجامید. به دلیل شرایط حاد اروپا از جمله فروپاشی دیوار برلین و انقلاب در اغلب کشورهای اروپای شرقی، بوش پدر و گورباچف تصمیم گرفتند مذاکرات ناظر بر کنترل تسلیحات را سرعت بخشند.

سرانجام این معاهده در ۱۹ نوامبر ۱۹۹۰ با پیگیری‌های سازمان همکاری و امنیت اروپا^(۹) در نشست پاریس به تصویب رسید و توسط ۲۲ دولت عضو ورشو و ناتو^۱ امضا گردید.

براساس این معاهده، طرفین توافق کردند به صورت برابر میزانی مشخص از پنج دسته سلاح متعارف یعنی تانک، موشک‌های قابل حمل و پرتاب توسط افراد، اقلام توپخانه، هلیکوپتر و هواپیماهای جنگی و مقادیری از ذخایر خود را کاهش دهند. منظور از کاهش در این معاهده، «تخریب، طبقه‌بندی محدود^۲ یا دسته‌بندی مجدد^۳ تجهیزات و اقلام متعارف فوق است.

این معاهده در ۲۵ نوامبر ۱۹۹۱ و ۸ ژوئیه ۱۹۹۲ به ترتیب توسط امریکا و شوروی تصویب و در ۱۷ ژوئیه ۱۹۹۲ به صورت مقدماتی (بر مبنای پروتکل اجرای موقت معاهده) لازم‌الاجرا شد. در ۱۴ ژوئن ۱۹۹۱ این کشورها بیانیه‌های مهمی را در خصوص اجرای این معاهده صادر کردند که به موجب آن، نماینده شوروی سابق اعلام کرد این کشور، هفت تعهد کلی را فراتر از معاهده مذکور می‌پذیرد.^(۱۰) نماینده ایالات متحده نیز بدون اینکه تعهدی برای این کشور اضافه نماید، از بیانیه شوروی استقبال کرد و آن دو را از تاریخ لازم‌الاجرا شدن معاهده و به اندازه عمر معاهده دارای آثار حقوقی تلقی نمود.^(۱۱) در ۱۳ تا ۱۵ مه ۱۹۹۶ نخستین کنفرانس بازنگری معاهده برگزار شد و در سند نهایی آن، اعضا از روند اجرای معاهده مذکور ابراز رضایت کردند.^(۱۲)

۱. ۱۶ دولت عضو
ناتو و ۶ دولت
عضو ورشو.

2. Recategorization

پروتکل‌ها و موافقتنامه‌های مرتبط با معاهده

3. Reclassification

همان‌طور که گفته شد، این معاهده نتیجه توافق دو سازمان منطقه‌ای

نظامی وقت یعنی ناتو و ورشو برای کاهش نیروهای مسلح متعارف در حوزه مشترک کاری آنها یعنی اروپا بود. در واقع، این معاهده بیشتر از آنکه بر دولت‌های عضو متکی باشد، بر دو سازمان بین‌المللی منطقه‌ای نظامی مذکور استوار بود. برتری توان نظامی متعارف روسیه (شوروی سابق) در مقایسه با سایر دولت‌های غربی، امری مسلم در ارزیابی توان نظامی دولت‌ها در سال‌های پس از خاتمه جنگ جهانی دوم بوده است. با این معاهده، طرفین توافق کردند از طریق کاهش حجم نیروهای مسلح متعارف، حوزه احتمال اقدام نظامی را در اروپا کاهش دهند.

پروتکل‌های هشت‌گانه معاهده (۱۹۹۰)

گفتنی است این معاهده متضمن هشت پروتکل^(۱۳) درخصوص مسائل تخصصی و فنی نظیر تبادل اطلاعات و داده، بازرسی، تشکیل گروه مشورتی مشترک، سلاح‌ها و تجهیزات متعارف، تدابیر ناظر بر نحوه کاهش ارقام محدودشده در معاهده، تدابیر ناظر بر نحوه کاهش هلیکوپترهای یک یا چندمنظوره و هواپیماهای جنگی و همچنین اجرای موقت برخی مواد معاهده^(۱۴) و علاوه بر این، مجموعه‌ای وسیع از اسناد ناظر بر تفاهم و تصمیمات طرفین و گروه مشورتی می‌باشد.^(۱۵)

موافقتنامه کاهش نیروی انسانی ۱ (۱۹۹۰) و ۲ (۱۹۹۹)

با وجود اینکه معاهده هنوز لازم‌الاجرا نشده بود، دولت‌های عضو تفاهم درخصوص مسائل تکمیلی راجع به موضوع، معاهده را از سر گرفتند و در واقع به اجرای جزئی آن پرداختند. مبنای حقوقی این اقدام، «پروتکل اجرای موقت برخی مواد معاهده»^(۱۶) (به‌عنوان یکی از هشت پروتکل ضمیمه) معاهده است که دولت‌های عضو بر مبنای ماده ۲۵ کنوانسیون

وین منعقد کردند. منظور پروتکل از «برخی مواد معاهده»، موادی معین از جمله راجع به تشکیل گروه مشورتی و تبادل اطلاعات و همچنین مذاکرات بعدی برای تصویب سایر تدابیر ضروری امنیت و ثبات در اروپا بود. این پروتکل مشتمل بر ۳ بند، از تاریخ امضا یعنی ۱۹ نوامبر ۱۹۹۰ به مدت ۱۲ ماه لازم الاجرا بوده است.^(۱۷)

بر اساس ماده ۱۸ معاهده، مقرر شد دولت‌های عضو با در نظر گرفتن اصول، مفاد معاهده و اهداف آن، تا پیش از تشکیل کنفرانس همکاری و امنیت اروپا در سال ۱۹۹۲، در خصوص تدوین تدابیر تکمیلی تقویت امنیت و ثبات در اروپا به توافق دست یابند. بر همین اساس، بند ۱ ماده ۱۹ نیز علاوه بر خود این معاهده، به امکان انعقاد «موافقتنامه‌های تکمیلی و بعدی» اشاره نموده که حاکی از نتایج همان مذاکرات دولت‌های عضو می‌باشد. به همین دلیل و به رغم عدم اجرایی شدن ماده مذکور و بر مبنای بند ۱(ج) پروتکل اجرای موقت، سند نهایی مذاکره در خصوص «کاهش» تقویت نیروی انسانی معاهده نیروهای مسلح متعارف در اروپا موسوم به «CFE 1a»^(۱۸) در ۱۰ ژوئیه ۱۹۹۲ به امضای طرفین رسید تا دولت‌های عضو، اقدامات ملی لازم را برای کاهش حجم نیروهای زمینی^(۱۹) خود در چهارچوب اهداف معاهده به عمل آورند. این سند به همراه خود معاهده در ۱۷ ژوئیه ۱۹۹۲ لازم الاجرا گردید که اکنون ۳۰ دولت در این سند عضویت دارند.^(۲۰) با توجه به فروپاشی شوروی و برخی کشورهای اروپای شرقی، نسخه دوم این موافقتنامه به نام «CFE-II»^۱ در سال ۱۹۹۹ در خلال نشست استانبول تصویب شد که اعضای ناتو تاکنون از تصویب آن خودداری کرده‌اند.

1. Agreement on
Adaptation of the
Treaty on
Conventional Armed
Forces in Europe
(CFE-II)

موافقتنامه ۱۹۹۹ در خصوص اصلاح معاهده CFE

با فروپاشی شوروی و انحلال سازمان ورشو در سال ۱۹۹۱، اعتبار مفادی که با در نظر گرفتن وجود دو گروه‌بندی مقرر در بند (الف) ۱ ماده ۲ معاهده یعنی اعضای سازمان ورشو (اعضای معاهده مودت، همکاری و معاضدت متقابل مورخ ۱۴ مه ۱۹۵۵ ورشو)^۱ و ناتو (اعضای معاهده هماهنگی اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و دفاع جمعی مورخ ۱۷ مارس ۱۹۴۸ بروکسل و پیمان آتلانتیک شمالی مورخ ۴ آوریل ۱۹۴۹ واشنگتن)^۲ مقرر شده بود، ادامه اجرای آنها با موانع جدی روبه‌رو گردید. به همین دلیل، طرفین با برگزاری نشست کنفرانس همکاری و امنیت اروپا در ۱۹ نوامبر ۱۹۹۹ در استانبول، معاهده مذکور را اصلاح و جرح و تعدیل نمودند و تغییرات سیاسی و راهبردی ناشی از انحلال ورشو را در آن لحاظ نمودند.^(۲۱)

تغییرات اصلی در معاهده CFE در نتیجه موافقتنامه استانبول را می‌توان چنین دسته‌بندی نمود: «تغییر طرفین متعاقد و گستره اعضا از بلوک محوری به دولت‌های ملی، گسترش اعضا به دلیل فروپاشی شوروی و برخی کشورهای کمونیستی، پیش‌بینی سازوکارهای بازرسی و تبادل داده و اطلاعات راجع به اجرای معاهده و گسترش حق دولت‌ها در درخواست بازرسی از همدیگر».

در این میان، برخی مصوبات کنفرانس استانبول به‌رغم ارتباط با معاهده مذکور، به‌صورت الزامات سیاسی خارج از معاهده مقرر گردید و عمدتاً ناظر بر فراهم کردن شرایط و زمینه‌های اجرای بهینه این معاهده بود؛ از جمله اینکه روسیه اقداماتی را در زمینه اجرای معاهده فراهم آورد و نیروهای مسلح خود را از گرجستان و مولداوی فراخواند. شایان ذکر

1. The Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance signed in Warsaw, 14 May 1955.

2. The Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defense signed in Brussels, 17 March 1948 and The North Atlantic Treaty signed in Washington, 4 April 1949.

است روند اقدام روسیه در اجرای الزامات سیاسی و غیرحقوقی مذکور، بهانه‌ای شده تا دولت‌های عضو ناتو نیز از تصویب موافقتنامه اصلاحی استانبول خودداری ورزند و به همین دلیل، تاکنون اغلب این دولت‌ها به تصویب آن نپرداخته‌اند.^(۳۲)

این موافقتنامه تنها در صورتی لازم‌الاجرا خواهد شد که همه ۳۰ دولت امضاکننده،^۱ آن را تصویب نمایند. با این حال تاکنون تنها بلاروس، قزاقستان، روسیه و اوکراین این موافقتنامه را تصویب کرده‌اند.^(۳۳) سایر اعضای این سازمان نظیر گرجستان و مولداوی، تصویب آن را منوط به خروج نیروهای روسیه از سرزمین خود و برجیدن پایگاه‌های نظامی روسی دانسته و اعضای ناتو نیز از این مواضع حمایت کرده‌اند و حتی اقدام مشابه خود را تا زمان تحقق این امر به تأخیر انداخته‌اند.^(۳۴) گفته می‌شود این‌گونه گرو گرفتن موافقتنامه مذکور، اساس و مبنای حقوقی نداشته بلکه متکی به تصمیم سیاسی اعضای ناتو می‌باشد.^(۳۵)

در هر حال، موانع اجرایی شدن موافقتنامه اصلاحی معاهده CFE به اواخر قرن گذشته برمی‌گردد؛ اما روس‌ها با عدم تغییر مواضع سایر دولت‌ها یعنی تنها ماندن در میان مجموع ۳۰ دولتی که متن این موافقتنامه را امضا کرده بودند، در صدد جبران تحولات استراتژیک منطقه اروپا و هجوم غرب اعم از توسعه ناتو و همچنین اقدامات یک‌سویه آمریکا در مجاورت مرزهای روسیه در شرق اروپا برآمدند.

زمینه‌های تعلیق اجرای معاهده توسط روسیه

پرتین در ۱۷ ژوئیه ۲۰۰۷ خواستار بازنویسی معاهده در خلال کنفرانس فوق‌العاده دولت‌های عضو شد که به ابتکار روسیه در ۱۱ تا ۱۵ ژوئن در آمریکا

۱. ارمنستان،

آذربایجان، بلاروس،

بلژیک، بلغارستان،

کانادا، جمهوری

چک، دانمارک،

فرانسه، گرجستان،

آلمان، یونان،

مجارستان، ایسلند،

ایتالیا، قزاقستان،

لوکزامبورگ،

مولداوی، هلند،

نروژ، لهستان،

پرتغال، رومانی،

روسیه، اسلواکی،

اسپانیا، ترکیه،

اوکراین، انگلستان و

آمریکا.

وین برگزار گردید. عدم اقدام کنفرانس مذکور درخصوص موضوع پیشنهادی پوتین، انگیزه وی را برای صدور دستور تعلیق مشارکت کشور متبوع خود در این معاهده دوچندان نمود^(۳۶) و درنهایت اقدام مورخ ۱۴ ژوئیه ۲۰۰۷ از سوی این کشور صورت پذیرفت.

اما این نخستین باری نیست که اجرای معاهده مذکور با چالش جدی روبه‌رو می‌شود. انحلال پیمان و سازمان ورشو از یک سو و گسترش حوزه کاری ناتو از غرب به شرق اروپا و برخی دیگر از کشورها، نخستین نمود این چالش‌ها در دهه ۱۹۹۰ بود که با رویه دولت‌های ذی‌نفع از جمله تمایل روسیه به اجرای معاهده، برطرف گردید. اما تحولات سال‌های اخیر که گاه از آن به احیای جنگ سرد یا آغاز جنگ سرد دوم در روابط روسیه و غرب یاد می‌شود، اوضاع و احوال منطقه اروپا و وضعیت قدرت روسیه و غرب را به شدت متحول نموده، به گونه‌ای که می‌توان جدال شدید ناشی از برنامه امریکا برای استقرار سیستم‌های رادار و ضد موشک در برخی کشورهای اروپای شرقی (جدال روسیه - امریکا) از یک سو و تنش میان روسیه و انگلستان (دیپلماسی سرد یا جنگ سرد دیپلماتیک) از سوی دیگر را یادآور شد. در هر حال، چرایی تصمیم روسیه برای معلق گذاشتن مشارکت‌های قبلی این کشور در معاهده مذکور یعنی بیش از یک‌ونیم دهه همکاری، تعامل و تفاهم معاهده‌ای،^(۳۷) مستلزم درنظر گرفتن تغییرات محیط استراتژیک بین‌المللی و از جمله منطقه اروپاست.

درخصوص ترسیم و تبیین انگیزه‌های اصلی (سیاسی و حقوقی) اقدام روسیه به تعلیق اجرای معاهده مذکور،^(۳۸) نکات مختلفی مطرح شده است. روسیه به خودداری سایر دولت‌های شرکت‌کننده در کنفرانس

استانبول از تصویب موافقتنامه اصلاحی معاهده ۱۹۹۰ استناد می‌کند و برخی محافل نیز دلیل اصلی این امر را اصرار آمریکا بر استقرار سیستم سپر موشکی در شرق اروپا به زیان روسیه و به‌منظور تضعیف قدرت این کشور در منطقه مذکور تلقی می‌کنند.^(۹۱)

واکنش به عدم تصویب اصلاحیه معاهده توسط سایر دولت‌ها

روشن است بُعد سیاسی و امنیتی موضع روسیه، از قوت زیادی برخوردار است. این کشور از جمله دولت‌هایی است که با کمترین فاصله ممکن از تاریخ امضای موافقتنامه اصلاحی ۱۹۹۹، آن را تصویب کرده و برخی از دولت‌های دیگر همتای خود را نیز به این روند ترغیب نموده است. این در حالی است که تاکنون هیچ‌یک از اعضای ناتو، درخصوص تصویب آن اقدامی به عمل نیاورده و بهانه‌های حاشیه‌ای را در این خصوص مستند قرار داده‌اند.

در شرایطی که معاهده اصلی با محوریت دسته‌بندی دولت‌ها حول دو بلوک شرق و غرب با ورشو و ناتو متعقد شده و یک‌ونیم دهه از انحلال ورشو می‌گذرد و دستیابی به اهداف معاهده، مستلزم تغییراتی است که همه این دولت‌ها در نشست استانبول بر آن تأکید ورزیده و در مورد جزئیات چنین تغییراتی نیز به توافق دست یافته‌اند، ترمز اعضای ناتو که بیشترین دولت‌های اروپای شرقی به مخالفت با برنامه‌های نظامی روسیه در شرق اروپا (از جمله لزوم خارج شدن این نیروها از قلمرو خود)، نه‌تنها اراده و اجماع لازم برای پیگیری اجرای معاهده را از بین برده یا به‌شدت تضعیف نموده بلکه احیای ترتیبات مقرر در

معاهده را ناممکن ساخته و حتی الحاق چهار دولت دیگر اروپایی را که در نشست استانبول حضور نداشته‌اند، ناممکن نموده است. ضمن اینکه در سال‌های اخیر نیز هیچ‌گونه شواهدی دال بر تعدیل مواضع اعضای ناتو در این خصوص مشاهده نشده بلکه شواهد، عکس آن را نشان داده‌اند.

در چنین فضایی، تصمیم روسیه موانع موجود فراروی اجرای نظام کاهش سلاح‌های متعارف در اروپا، توجیه‌پذیر بوده و اقدامی در راستای تأمین منافع ملی این دولت است که مقدمه معاهده نیز بدان تصریح نموده است.

البته این تصمیم‌گیری‌ها مبنای حقوقی نداشته و امری صرفاً متکی بر مقتضیات امنیت ملی است که هر دولتی در تعریف و تبیین آن از آزادی عمل مناسبی برخوردار است و البته تنها هنگامی این تعاریف و تبیین‌ها مورد حمایت حقوقی خواهد بود که با قواعد حقوق بین‌الملل منافات نداشته باشد. بستگی مشروعیت تصمیمات امنیتی دولت‌ها به رعایت حقوق بین‌الملل، امری است که دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در رأی ۲۰۰۳ راجع به قضیه سکوه‌های نفتی (ج.ا.ایران علیه امریکا) مورد تأکید قرار داده است.^(۳۰)

در این راستا باید توجه داشت دیوان اروپایی حقوق بشر در ۸ ژوئیه ۲۰۰۴ در قضیه آیلانو و سایرین علیه مولداوی و روسیه، استقرار نیروهای روسی در مولداوی را ناقض تعهدات این کشور در خلال نشست‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۱ کنفرانس همکاری و امنیت اروپا دائر بر خروج کامل نیروهای خود تلقی کرده است.^(۳۱)

تهدید به انتفای توازن قدرت در نتیجه طرح استقرار سپر موشکی در

شرق اروپا

طرح استقرار سیستم ضد موشک امریکا در اروپای شرقی (و حتی سایر مناطق اروپا و جهان)،^(۳۲) از حساس‌ترین برنامه‌های این کشور در آغاز سده حاضر است که تغییر اساسی در وضعیت موجود ژئوپلیتیک جهانی را دنبال می‌نماید.^(۳۳) امریکایی‌ها به خوبی واکنش‌های منفی روسیه در قبال طرح استقرار سپر دفاع موشکی در اروپای شرقی را پیش‌بینی می‌کردند. به همین دلیل، در مقاله مشترکی که وزرای امور خارجه و دفاع این کشور در رابطه با توجیه این طرح منتشر کردند، بلافاصله از ارتباط چنین اقدامی با امنیت روسیه پرده برداشته و نوشته‌اند:

«اکنون که ۱۶ سال از پایان جنگ سرد می‌گذرد، دیگر غرب و روسیه رقیب همدیگر محسوب نمی‌شوند. در واقع در بسیاری از موضوعات ما شریک محسوب می‌شویم. دو طرف با چالش‌های مشترکی دست و پنجه نرم می‌کنند که شاید مهم‌ترین آنها احتمال حمله موشکی یک دولت خطرناک به جوامع ما باشد؛ موشک‌های بالستیکی که می‌توانند به کلاهک‌های اتمی یا دیگر سلاح‌های کشتار جمعی مجهز شوند، بزرگ‌ترین تهدید برای جوامع غربی به شمار می‌روند.»^(۳۴)

استقرار سیستم‌های موشکی ضد موشک یا پدافند موشکی در شرق اروپا از جمله برنامه‌های این کشور است که نه تنها موجب نگرانی اغلب اعضای جامعه بین‌المللی شده بلکه روندی از ترس بازگشت مجدد وضعیت جنگ سرد بین دو بلوک شرق و غرب یا ایجاد دوره‌ای جدید

از جنگ سرد را در عصر حاضر پدید آورده است. امریکا درصدد است ۱۰ موشک رهگیر در لهستان و یک پایگاه راداری در جمهوری چک مستقر کند. لابی مقامات امریکایی برای استقرار این سیستم در لهستان، به نحوی بوده که موافقت مسئولیت عالی این کشور را به دنبال داشته و لهستان به شدت از این سیستم و استقرار آن در کشور خود برای مقابله با تهدیدهایی که ممکن است از ناحیه هر کشوری، بروز کند و امنیت لهستان را تهدید نماید، دفاع می‌کند.^(۳۵)

بدون شک، توسعه فناوری‌های نظامی امریکا، نوعی ترغیب به ازسرگیری مسابقه تسلیحاتی است که از زمان خاتمه جنگ سرد، انعقاد معاهدات متعدد بین شوروی (سابق) و امریکا به منظور جلوگیری از ظهور و ادامه چنین روندی بوده است. از این جهت، این گونه برنامه‌های نظامی آن هم در فراسوی مرزهای ملی، تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است و موازنه قدرت را که اصل مهمی در امنیت منطقه اروپاست، به نفع اقتدار نظامی امریکا برهم می‌زند. در این صورت، سایر کشورهای رقیب امریکا که در اروپا منافع داشته و درصدد حفظ آنها هستند، به ناچار در مسیر توسعه اقتدار نظامی خود در این منطقه به منظور خنثی کردن توان دفاع ضد موشک امریکا برخوانند آمد و نتیجه این رقابت‌های سیاسی و امنیتی، ایجاد روند جدیدی از مسابقه تسلیحاتی و تقابل‌های سیاسی است که ممکن است آثار و نتایجی وخیم‌تر از جنگ سرد به دنبال داشته و امنیت بین‌المللی را در سده اخیر دچار تغییر اساسی نماید. در این صورت تثبیت وضع موجود و ممانعت از استقرار سیستم جدید دفاع ضد موشک امریکا در اروپای شرقی، می‌تواند به مثابه الزامی در برخورد همه دولت‌ها و اعضای جامعه بین‌المللی با برنامه امریکا تلقی شود.

در این میان، روس‌ها به دلیل سابقه منازعات و تقابلهای قدرت با امریکا، وضعیتی خاص داشته و بیش از سایر کشورها درصدد مقابله با برنامه آن برآمده‌اند. به عقیده مقامات عالی نظامی روسیه، امریکا با طرح‌های مذکور ضمن اقدام برخلاف روح معاهدات دوجانبه تحدید سطح تسلیحات خود در جهان از جمله سالت، نوعی سیاست فریکارانه را در برابر روسیه در پیش گرفته است؛ چراکه استقرار هرگونه پروژه ضدמושکی یک‌جانبه در اروپا، چشم‌انداز ژئواستراتژیک این قاره را تغییر خواهد داد. روس‌ها، یکی از اهداف اصلی این سیستم را تهدید امنیت ملی خود می‌دانند. بنابه موقعیت جغرافیایی استقرار این سیستم‌ها گویی اهداف اصلی آنها نیروهای هسته‌ای روسیه و چین است.

به نظر می‌رسد امریکا به دلیل افزایش قدرت روسیه و نقش این کشور در مسائل جهانی پس از فروپاشی اتحاد شوروی، به شدت در پی آن است که حوزه‌های نقش‌آفرینی روسیه در امور جهانی را محدود نماید. به همین دلیل، استقرار سیستم‌های پیشرفته ضدמושک این کشور در شرق اروپا، نوعی راهبرد بلندمدت برای اعمال فشار بر روسیه و کشورهای دیگری است که از شرق اروپا علیه منافع امریکا بهره می‌گیرند. درواقع، امریکا با این اقدامات خطر جنگ سرد مجدد میان این دو کشور را درک نموده و به همین دلیل، درصدد است ابزارهای مقابله با روسیه را نه در امریکا و کشورهای دور بلکه در نزدیکی و مجاورت مرزهای این کشور به نحوی استقرار نماید که روسیه حضور امریکا را به‌خوبی احساس کند.

با این حال، چهارچوب حقوقی اعمال حق تعلیق اجرای یک معاهده بین‌المللی، فارغ از تفاوت چنین انگیزه‌هایی بوده و یکسان است.

حقوق بین‌الملل معاهدات، انگیزه‌های طرفین را که امری ذهنی و شخصی و غیرقابل دستیابی متقن است، خارج از چهارچوب رضایت و تراضی دولت‌ها به التزام در قبال یک معاهده می‌داند و از این رو، قواعدی عام و متکی بر عناصر عینی در خصوص اختتام معاهده را پیش‌بینی نموده تا فارغ از اینکه انگیزه اصلی دولت در خاتمه دادن به اجرای معاهده چه باشد، روش‌ها و شرایط صحیح و حقوقی اعمال حق خاتمه دادن به معاهده را مقرر نماید.

ارزیابی حقوقی تعلیق اجرای معاهده نیروهای مسلح متعارف در شرق اروپا همان‌طور که اشاره شد، انگیزه خاتمه اجرای یک معاهده هرچه باشد، مهم این است که این اقدام در چهارچوب حقوق بین‌الملل و با رعایت موازین حقوق معاهدات صورت پذیرد. روس‌ها نیز به خوبی این نکته را در نظر داشته و به صورت کلی، اقدام خود را «مطابق با حقوق بین‌الملل» تلقی نموده‌اند؛ بدون اینکه مبنای صریح و روشنی را در این خصوص بیان نمایند. صحت و سقم کلیت استناد مذکور، تابع ملاحظات خاص اقدام روسیه یعنی احراز چهارچوب دقیق اقدام این کشور در قالب موارد اختتام معاهدات بین‌المللی و همچنین رعایت ضوابط ناظر بر روش مورد نظر به نحو مندرج در معاهده ۱۹۹۰ و کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات خواهد بود. در این میان، چهارچوب دقیق اقدام روسیه، به دلیل بدیع بودن مفهوم «تعلیق مشارکت در معاهده»، چندان ساده به نظر نمی‌رسد.

بدیع بودن مفهوم «تعلیق مشارکت در معاهده» در حقوق معاهدات

ممکن است به کارگیری مفهوم تعلیق مشارکت روسیه به جای مفاهیمی نظیر تعلیق اجرا یا خروج، به دلیل لازم‌الاجرا نشدن موافقتنامه استانبول

باشد. مسئله این است که مفاد تعهدآور معاهده، نوعی شبهه دوجانبه و ناظر بر دولت‌ها به‌عنوان اعضای دو سازمان منطقه‌ای است و نه دولت‌های معین به‌صورت مستقل.^(۳۶) در اوایل دهه ۹۰، سازمان ورشو منحل شد و صرفاً یکی از گروه‌بندی ناظر بر طرفین معاهده به‌قوت خود باقی ماند. با حدوث این واقعه، معاهده به خودی خود و با شرایط قبلی، قابل اجرا نیست. چراکه معاهده الزاماً و باید حداقل دو طرف داشته باشد. با انعقاد موافقتنامه استانبول در اواخر دهه ۹۰، اعضای معاهده تغییر یافتند تا ادامه اجرای آن میسر گردد اما هنوز لازم‌الاجرا نشده است. روشن است در شرایط حاضر که معاهده اصلی قابلیت ادامه اجرا ندارد سند اصلاحی آن نیز قابلیت اجرا نیافته است. نه معاهده ۱۹۹۰ را می‌توان سندی حقوقی به مفهوم عادی و معمول آن تلقی نمود و نه موافقتنامه ۱۹۹۹ را می‌توان مؤثر در تغییر آن معاهده به حساب آورد. شاید در پرتو همین اوضاع است که پوتین در سال ۲۰۰۷ در واکنش به عدم تصویب موافقتنامه استانبول توسط اعضای ناتو، آن را «سندی مرده» توصیف کرده است.^(۳۷)

در چنین شرایطی، چند پرسش اصلی در خصوص اصول و قواعد حقوق معاهدات مطرح می‌شود: خاتمه معاهده خواه به‌صورت ختم یک‌جانبه، دوجانبه و یا غیرارادی (انفساخ)، تنها ناظر بر معاهده معتبر و قابل اجراست. نظر به اینکه معاهده ۱۹۹۰ به‌عنوان سند مادر، با حدوث وقایع مذکور قابلیت اجرایی عادی خود را از دست داده است (به‌دلیل منحل شدن یکی از دو عضو آن)، آیا می‌توان تعلیق آن را مطرح نمود؟ از طرف دیگر، آیا در مورد معاهداتی که هنوز لازم‌الاجرا نشده‌اند، چنین اقدامی قابل اعمال است و یا می‌توان رفتار دولت‌های عضو یک معاهده

تکمیلی لازم‌الاجرا نشده را به‌عنوان دلیلی برای تعلیق مشارکت در معاهده اصلی مورد استناد قرار داد؟

به‌نظر می‌رسد رویه روسیه و دیگر دولت‌هایی که معاهده اصلاحی را تصویب کرده‌اند، ادامه اجرای آن حتی به‌رغم وقوع حوادث مذکور بوده است. اما دامنه و آثار این رویه، در حدی نیست که بتواند موانع عینی و خارجی ناشی از لازم‌الاجرا نشدن موافقتنامه استانبول را برطرف کند و به اصلاح معاهده ۱۹۹۰ مشروعیت بخشد. درواقع، حتی اگر روسیه و برخی دولت‌های دیگر نیز تمایل و یا اراده‌ای دائر بر ایفای الزامات خود در قبال سایر دولت‌ها داشته باشند (که در این خصوص تردید وجود دارد)، صرف اراده چند دولت که امری خارج از معاهده است، موجب برقراری چرخه ارتباط معاهده‌ای و قراردادی میان دولت‌های امضاکننده سند استانبول نمی‌گردد.

بنابراین، عجیب نیست روسیه با به‌کارگیری ادبیاتی متفاوت و ابتکاری، از روش‌های خاتمه معاهدات در حقوق بین‌الملل گذر نموده و روش دیگری ابداع نموده که در تاریخ معاهدات بین‌المللی بی‌سابقه است. این اقدام را می‌توان با استرداد امضای برخی معاهدات توسط امریکا پس از ریاست جمهوری بوش مقایسه نمود. با اینکه تاکنون چنان رویه‌ای وجود نداشته اما امریکا برای منتفی کردن هرگونه امکان پیگیری تصویب اساسنامه رُم در مجامع داخلی (ازجمله دولت) و همچنین پرهیز از حداقل آثار حقوقی امضای معاهدات بین‌المللی، امضای صورت گرفته نسبت به آن سند در دوران کلینتون را مسترد نمود. پرتین نیز با تعلیق مشارکت در معاهده نیروهای مسلح متعارف و موافقتنامه اصلاحی، نه‌تنها چهارچوب حقوقی ختم معاهدات را دور زد بلکه دو اثر بدیع حقوقی را

تعقیب نمود: اولاً اعتبار این معاهده و سند اصلاحی آن هرچه باشد، روسیه به برخی دلایل مشارکت خود در آن معاهدات را معلق نموده و از این رو، اثر تصویب پارلمانی این دو سند در روابط خارجی روسیه را به حالت تعلیق درمی آورد. از این حیث، عضویت روسیه را از این پس باید معلق تلقی نمود. ثانیاً امکان بازگشت روسیه به گستره اعضای معاهده و بهره گیری از مزایای معاهده را محفوظ نگه داشت. در واقع، امکان بازگشت روسیه به روند مشارکت در معاهده مذکور به عنوان یک عضو وجود دارد و شرط بازگشت - به نحوی که از سوی این کشور بیان شده است - اقدام سایر دولت های ذی ربط به تصویب سند اصلاحی ۱۹۹۹ خواهد بود.^(۳۸)

ارزشیابی حقوقی تعلیق مشارکت در معاهده نیروهای مسلح متعارف

نظم حقوقی بین المللی به عنوان مجموعه موازین و هنجارهای حقوقی حاکم بر جامعه بین المللی، اغلب حاصل تراضی و تعامل دولت ها بر اساس اصل همکاری است که تحقق منافع مشترک و پشتیبانی از زیربسترهای زیست جمعی را به عنوان یک هدف، تعقیب می کند. این موازین و هنجارها، آنگاه که در صورت و شکل یک معاهده بین المللی درمی آیند، در پرتو دو اصل بنیادین حقوقی نظم و نسق پیدا می کنند: «اصل رضائی یا ارادی بودن و اصل فرمالیسم یا صورت حقوقی».^(۳۹) اصل نخست، به ماهیت تعهدات قراردادی بین المللی توجه دارد و از این دریچه، مبنای حقوق بین الملل را بر اراده دولت های مستقل و حاکم در روابط بین المللی استوار می سازد. اصل بعدی، لازمه حق و تکلیف آفرینی این اراده های مشترک و متقابل را صورت بندی آنها در چهارچوب و

ترتیب خاص می‌انگارد تا بدین طریق نه تنها شیوه‌های بیان اراده دولت‌ها به صورت یکنواخت و همگون درآید، بلکه با الزامی کردن این قالب‌ها، عدول از نتایج تراضی‌شده دولت‌ها به آسانی میسر نشود و معایب ناشی از دکتترین خودمحدودسازی ارادی دولت‌ها مرتفع گردد.

نتیجه سازش دو اصل مذکور را می‌توان در قالب مفاد کنوانسیون وین حقوق معاهدات ملاحظه نمود. این معاهده مربوط به معاهدات، اصول کلی تعلیق اجرای معاهده را مقرر نموده؛ ضمن اینکه اولویت مفاد معاهده مورد نظر نیز مورد تأیید می‌باشد.

جایگاه تعلیق در مقررات معاهده CFE

این معاهده، تنها خروج از معاهده را به صورت صریح پیش‌بینی کرده و به سایر موارد ختم معاهده نظیر تعلیق نپرداخته است. براساس بند ۲ ماده ۱۹:

«هر دولت عضو، در صورتی که تشخیص دهد حوادث فوق‌العاده‌ای در رابطه با موضوع این معاهده، منافع حیاتی آن کشور را در معرض خطر قرار داده است، در اعمال حق حاکمیت خود حق خواهد داشت از آن خارج شود. دولت عضوی که قصد خروج دارد، باید تصمیم خود در خصوص چنین اقدامی را به کشور امین و سایر دولت‌های عضو اطلاع دهد. این اطلاع باید حداقل ۱۵۰ روز پیش از اتخاذ تصمیم به خروج از این معاهده، صورت گیرد. اطلاعیه مذکور باید متضمن بیان حوادث فوق‌العاده‌ای باشد که این دولت آنها را موجب تهدید منافع حیاتی خود تلقی کرده است.»

آنچه در بند ۲ ماده ۱۹ معاهده ۱۹۹۰ مقرر شده، اقتباس کامل از بند ۱

ماده ۱۰ معاهده عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای^۱ ۱۹۶۸ است که روند خروج مقرر در سایر معاهدات را به‌صورتی کامل‌تر و متضمن برخی تعهدات و الزامات پیش از خروج، بیان داشته است. در تفسیر وزارت دفاع امریکا از ماده ۱۹ معاهده آمده است که این ماده، «سایر حقوق دولت‌های عضو به‌موجب حقوق بین‌الملل عرفی، دائر بر فسخ یا تعلیق معاهده از جمله به‌دلیل نقض اساسی معاهده» را سلب نمی‌کند.^(۴۰)

دولت روسیه در اطلاعیه ناظر بر تعلیق مشارکت این کشور در معاهده ۱۹۹۰، دو اقدام انجام داده که نشان می‌دهد این کشور با بهره‌گیری از بند ۲ ماده ۱۹ معاهده مذکور، در پی اقدامی مستقل بلکه کم‌شدت‌تر از خروج است. اولاً اعلام نموده «براساس تصمیم روسیه، اعمال این معاهده در ۱۵۰ روز پس از ابلاغ آن به دولت امین و سایر دولت‌های عضو، به حالت تعلیق درخواهد آمد». در واقع، روسیه بدون اینکه اقدام خود را خروج بنامد، از ترتیبات ناظر بر خروج از معاهده استفاده نموده و مشارکت خود را تعلیق نموده است. ثانیاً در اطلاعیه مذکور با بیان ۶ حادثه فوق‌العاده‌ای که منافع حیاتی امنیتی این کشور را به‌خطر انداخته است (قصور دولت‌های عضو پیمان ورشو از رعایت چهارچوب معاهده ۱۹۹۰ در الحاق به ناتو و همین‌طور در خصوص اعضای ناتو، پیامدهای منفی انحصاری شدن ناتو، گسترش نیروهای امریکایی در بلغارستان و رومانی، قصور دولت‌های عضو معاهده ۱۹۹۰ در رعایت الزامات سیاسی موافقتنامه استانبول از جمله تصویب این سند و عدم عضویت لیتوانی، لتونی و استونی در معاهده)،^(۴۱) الزاماتی را که در قسمت اخیر بند ۱ ماده ۱۹ بدان اشاره شده، به‌عمل آورده است.

اما آیا رعایت الزامات مذکور می‌تواند موجب مشروعیت اقدام

1. Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons; Signed at Washington, London, and Moscow July 1, 1968; Entered into Force March 5, 1970.

روسیه از نظر معاهده گردد؟ بدون شک، نحوه خاتمه دادن به معاهده، تابع توافق طرفین و حقوق ذاتی مقرر در کنوانسیون حقوق معاهدات است و در خارج از آن موارد، دولت‌های عضو نمی‌توانند با اقدام فردی و یک‌جانبه، ترتیبات ناظر بر ختم معاهده را مقرر نمایند. از این حیث، در صورتی که نتوان حق روسیه را در پرتو کنوانسیون وین احراز نمود، اقدام روسیه در ایجاد یک‌جانبه روشی جدید برای ختم معاهده و همچنین تعیین شرایط اعتبار تصمیم مذکور، و جاهت حقوقی نخواهد داشت. در واقع، آنچه در بند ۱ ماده ۱۹ آمده، تنها ناظر بر خروج است و روسیه نمی‌تواند بر همان اساس به اقدامی دیگر نظیر تعلیق مبادرت ورزد.

اصول ناظر بر تعلیق در کنوانسیون وین حقوق معاهدات

روشن است که هم معاهده ۱۹۹۰ و هم کنوانسیون وین در مورد وضعیت اقدام روسیه ساکت هستند و عنوان به‌کاررفته در این خصوص که تعلیق مشارکت در معاهده نام گرفته و نه تعلیق اجرای معاهده، تعیین چهارچوب دقیق اقدام مذکور را دشوار نموده است. با این حال، برخی حقوق‌دانان تلاش کرده‌اند با پرداختن به هم‌پوشانی میان فسخ و خروج با تعلیق اجرای معاهده، به نحوی این قضیه را تحت پوشش ابعادی میانه از این مفاهیم قرار دهند. به عبارت دیگر، نظر به اینکه معاهده ۱۹۹۰ به‌عنوان حقوق خاص ناظر بر این موضوع، ترتیبات تعلیق مشارکت در معاهده یا «قید تعلیق»^(۳۲) را پیش‌بینی ننموده، باید به اصول کلی مندرج در کنوانسیون وین حقوق معاهدات مراجعه نمود.

براساس مواد ۵۷ تا ۶۰ این کنوانسیون، دولت‌های عضو می‌توانند معاهده را به‌صورت صریح یا ضمنی، به‌صورت ابتدایی و یا در واکنش

به نقض آن توسط طرف‌های دیگر در قبال همه یا برخی، تعلیق نمایندند. آنچه در تمامی این موارد یکسان است، اینکه تعلیق در صورتی ممکن و مشروع است که خود معاهده آن را پیش‌بینی کرده و یا آنکه همه یا برخی از طرفین در خصوص آن توافق نمایند. این در حالی است که تصریحی در مورد امکان تعلیق، در معاهده مذکور وجود ندارد و بنابراین، شرط نخست مندرج در بند ۱ ماده ۵۷ محقق نشده است.

برخلاف برداشت برخی حقوق‌دانان نظیر دونکان هالیس،^(۴۳) روسیه نمی‌تواند اقدام خود را براساس بند ۱ ماده ۵۷ مبنی بر تصریح خود معاهده توجیه نماید؛ چراکه چنین امری در معاهده ۱۹۹۰ پیش‌بینی نشده و آنچه در بند ۲ ماده ۱۹ آن آمده، ناظر بر خروج است و نه تعلیق. در واقع، هرچند روسیه براساس قسمت اخیر آن بند عمل نموده، اما هیچ دولتی نمی‌تواند از مقررات معاهده که ناظر بر امری معین است، به‌منظوری خارج از آنچه در آن مقرر پیش‌بینی شده، استفاده نماید و به‌عنوان نمونه، با اِعمال مقررات در مورد خروج از معاهده، درصدد تعلیق معاهده برآید. مبنای برداشت حقوق‌دانان مذکور اصل ثبات معاهدات است. به تعبیر آنها اصل بر این است که نظام حقوقی مبتنی بر یک معاهده باید قوام و دوام داشته و از بین نرود و به این جهت، دولتی که حق خروج دارد، از حق اقدامات کمتر از خروج نظیر تعلیق نیز برخوردار خواهد بود.^(۴۴) با این حال، حقوق بین‌الملل معاهدات، چنین حقی را به‌صورت بی‌ضابطه و منبعث از حق خروج مقرر نکرده است. بلکه تعلیق، نهادی مجزا از خروج و فسخ است و به همین دلیل، بخش سوم کنوانسیون از جمله در قالب مواد ۵۴ تا ۶۳، تفاوت‌های این سه را بیان داشته است.

در این میان، بند ۱ ماده ۶۰ تعلیق معاهده به‌عنوان واکنشی از سوی دیگر اعضای متعاقد با مفاد بیانیه خبری این کشور مرتبط‌تر بود اما آنچه این کشور دیگر اعضای معاهده را بدان متهم نموده، عدم پایبندی به الزامات سیاسی استانبول است و نه الزامات حقوقی معاهده ۱۹۹۰ یا موافقتنامه استانبول. از این جهت، امکان استناد به «تعلیق واکنشی» مقرر در آن ماده نیز وجود ندارد. ضمن اینکه رفتار دولت‌های امضاکننده معاهده‌ای تکمیلی و اصلاحی که هنوز لازم‌الاجرا نشده، نمی‌تواند مبنای نقض معاهده اصلی تلقی شود تا چنین واکنشی در مورد آن قابلیت استناد یابد.

نظر به اینکه «تعلیق، تغییری خفیف‌تر از اختتام است»،^(۲۵) ممکن است روسیه درصدد بوده باشد تعلیق مشارکت خود در معاهده را به‌منزله خفیف‌ترین درجه از اعمال بند ۲ ماده ۱۹ تلقی کند که در این صورت، اقدام این کشور در چهارچوب بند ۱ ماده ۵۷ کنوانسیون وین قرار خواهد گرفت. با این حال، چند ایراد جدی در این خصوص وجود دارد: نخست نص و روح کنوانسیون وین بر تفکیک خروج، فسخ و تعلیق معاهده استوار است و هرگز نمی‌توان این سه نهاد را که دارای شرایط و آثاری متفاوت هستند، به‌جای هم به‌کار برد یا یکی را از دیگری استخراج نمود. دوم اینکه آنچه روسیه بدان استناد نموده، تعلیق مشارکت در معاهده است و نه الزاماً تعلیق اجرای آن و آخر اینکه روس‌ها نیز به‌خوبی از قابل استناد نبودن بند ۲ ماده ۱۹ معاهده آگاه بوده‌اند و به همین دلیل، نه تنها هیچ استنادی به ماده ۱۹ نکرده و حتی این اقدام را به کلیت معاهده مذکور نیز ربط نداده‌اند بلکه به‌صورت کلی، آن را موافق حقوق بین‌الملل اعلام کرده و شرایط خاص اعتبار این اقدام و تصمیم یک‌جانبه به خروج

را در همان اطلاعیه خبری «وضع» کرده‌اند. درحالی‌که معاهده، سندی مشترک و مبتنی بر تراضی چند دولت است که یک طرف نمی‌تواند به صرف اقدام خود آن را دستخوش تغییر نماید.

ازاین‌رو، اقدام روسیه هرچند ممکن است بسته به واکنش این کشور نسبت به اقدامات امریکا در شرق اروپا و برهم زدن توازن قدرت یا تهدید صلح و امنیت بین‌المللی، موجه باشد اما در قالبی که معاهده ۱۹۹۰ نیروهای مسلح متعارف در شرق اروپا و همچنین کنوانسیون وین حقوق معاهدات تعریف کرده‌اند، قرار نمی‌گیرد و مقررات حقوق بین‌الملل نیز تاب تفسیر موسّع اقدامات یک‌جانبه برای تغییر و تحول در معاهدات بین‌المللی چندجانبه را ندارند.

اما آیا می‌توان رویه سایر دولت‌های عضو معاهده را به‌منزله مبنای ارزیابی مشروعیت اقدام روسیه تلقی کرد؟ بدون شک، نظم مبتنی بر معاهده (جز در رابطه با قواعد آمره که فراتر از اراده دولت‌های متعاهد است) بر مبنای توافق طرفین شکل می‌گیرد و بسته به توافق طرفین، تفسیر و اجرا می‌گردد و حتی با همان چهارچوب نیز قابل تغییر و حتی فسخ می‌باشد. بر همین اساس، بند ۲ ماده ۵۷ کنوانسیون وین نیز به توافق طرفین به‌عنوان مبنای مشروعیت تعلیق معاهده اشاره نموده است. با این حال، تکیه توافق مذکور بر تراضی رسمی و صریح است و نه ضمنی. بر این اساس با وجود اعتبار و ارزش حقوقی رویه دولت‌های متعاهد در سنجش عملکرد همدیگر در قبال اجرای معاهده، عدم واکنش منفی برخی از آنها نسبت به تصمیم و اقدام روسیه به‌حدی نیست که موجب تحقق بند ۲ ماده ۵۷ و در نتیجه، مشروعیت تعلیق گردد. بلکه ابراز تأسف امریکا،^(۴۶) ناتو^(۴۷) و برخی کشورهای اروپایی نظیر آلمان،

لهستان و رومانی، مؤید آن است که نمی‌توان حق خروج از معاهده را به‌عنوان حق تعلیق معاهده تفسیر نمود.

پیامدهای تعلیق معاهده CFE بر نظام کنترل تسلیحات

نظر به ماهیت کنترل تسلیحاتی معاهده CFE، کنترل کمیّت ارقام معینی از سلاح‌های متعارف آن هم سلاح‌های سنگین دولت‌های عضو یا ذی‌نفع در منافع امنیتی منطقه اروپا و کاهش سطح ذخایر تسلیحات مذکور، گامی در راستای تضمین صلح و امنیت این منطقه تلقی شده است. از یک دید، تعلیق این معاهده و همچنین زمینه‌های وقوع آن، از جمله تلاش برای استقرار سپر دفاع ضد موشک امریکا در این منطقه، به زیان نظام کنترل تسلیحات خواهد بود؛ چراکه از یک سو، تعلیق معاهده مذکور، روسیه را از روند اجرای عادی این معاهده کنترل تسلیحاتی خارج نمود و از سوی دیگر، سیستم دفاع موشکی امریکا در اروپا نیز با از میان بردن جذابیت‌های اتکا به بازدارندگی، سایر اعضای منطقه و حتی قدرت‌های نظامی در جهان را به تعقیب مسابقه تسلیحاتی در ابعادی مشابه ترغیب نمود. از دید دیگر، اقدام روسیه ماهیتاً گامی به نفع تقویت سازوکارهای بین‌المللی یا منطقه‌ای کنترل تسلیحات است و تقویت کارآمدی معاهده CFE را تعقیب می‌نماید.

پیامد منفی: آسیب‌پذیری نظام کنترل تسلیحات منطقه‌ای

نظام کنترل تسلیحات، نظامی بین‌المللی است که از سطح دوجانبه تا چندجانبه نامحدود قابل گسترش است. در واقع، این فرایند بین‌المللی از نظر گستره به دو حوزه عام (جهانی و نامحدود) و خاص (منطقه‌ای یا محدود) تقسیم می‌شود. با این حال، هدف هر دو گستره، صلح و امنیت

در جامعه بین‌المللی است.

معاهده CFE، نتیجه نظام کنترل تسلیحات منطقه‌ای است و از این حیث، به اوضاع و احوال خاص این منطقه بستگی تام دارد. با این حال، علقه‌های تأثیر و تأثر این نظام منطقه‌ای بر امنیت بین‌المللی و حتی جهانی غیرقابل اغماض است به گونه‌ای که با انصراف از اجرای معاهده - در صورتی که با از سرگیری رویه‌های نظامی و تسلیحاتی به سبک جنگ سرد - همراه باشد احیای مسابقه‌های تسلیحاتی بسیار محتمل خواهد بود. در چنین فضایی تحریک متقابل اعضای جامعه بین‌المللی به تولید و توسعه تسلیحات، توفیق در کنترل منازعات و برخوردهای بین‌المللی به کمترین سطح خواهد رسید و این به معنای شکست نظام کنترل تسلیحات خواهد بود.

ممکن است تعلیق مشارکت روسیه از آن جهت که شبکه التزام مجموعه‌ای متشکل از ۳۰ دولت را بر هم می‌زند، گامی در تضعیف پیشبرد اهداف کنترل تسلیحات در این منطقه به نظر برسد. با این حال، به دلیل اینکه روسیه هنوز در وادی دولت‌های عضو این معاهده قرار داشته و از آن خارج نشده است، دامنه پیامدهای منفی احتمالی آن به مراتب کمتر و محدودتر از تحریکات امریکا در خصوص استقرار سپر دفاع موشکی در این منطقه خواهد بود.

تقویت و تحکیم التزام عملی به تعهدات حقوقی کنترل تسلیحات
به نظر می‌رسد آثار و پیامدهای اقدام روسیه، الزاماً بار منفی و آسیب‌رسانی ندارد. روسیه با وجود اختیاری بودن تصویب موافقتنامه ۱۹۹۹ اصلاح معاهده CFE، اقدام لازم را به عمل آورده اما سایر دولت‌ها

در این خصوص کوتاهی کرده‌اند. در نتیجه، استمرار وضع موجود از سوی روسیه، موجبات لازم‌الاجرا شدن آن موافقتنامه را فراهم نمی‌کند بلکه این وضع کماکان ادامه می‌یافت. بنابراین، روسیه با چین و واکنشی (هرچند فراتر از حقوق بین‌الملل موجود)، دولت‌های دیگر را به تصویب این موافقتنامه ترغیب بلکه وادار نمود و نتیجه کلی این اقدام، فشار بر اعضای ناتو و دیگر دولت‌های اروپای شرقی برای تصویب آن سند است. چنین اقدامی به معنای فراهم ساختن زمینه‌های اجرایی شدن یک معاهده کنترل تسلیحاتی خواهد بود.

از طرف دیگر، واکنش روسیه در صورتی که مبتنی بر تغییر سیاست این کشور در قبال معاهدات کنترل تسلیحات باشد، زنگ خطری برای سایر دولت‌های عضو از جمله آمریکا حتی در معاهدات دوجانبه است که براساس آن، در صورتی که اقدامات این کشور فراتر از موارد توافق‌شده و در جهت تغییر وضع موجود به نفع هژمونی غربی باشد، این کشور دیگر تمایلی به اجرای معاهدات مذکور نخواهد داشت. از این نظر، نوعی بازدارندگی سیاسی و حقوقی در این رویه روسیه وجود دارد که سایر اعضا را به التزام به قبول و اجرای کمافی‌السابق معاهدات کنترل تسلیحاتی فرا می‌خواند.

نتیجه گیری

تعلیق معاهده همانند سایر موارد ختم معاهدات،^(۴۸) تدبیری برای تحکیم اراده دولت‌ها در التزام به معاهده است.^(۴۹) اما در صورتی مجاز است که در معاهده بدان تصریح شده و یا در قالب اصول عرفی تدوین شده در کنوانسیون حقوق معاهدات، قابل استناد باشد.

روسیه با تعلیق «مشارکت» در معاهده ۱۹۹۰ و موافقتنامه اصلاحی ۱۹۹۹ بدون استناد به مبنای حقوقی معینی در این رابطه، ظرافت در انعکاس مواضع امنیتی خود را به بهترین وجه به کار گرفته است. این کشور با چنین اقدامی که به صورت کلی مطابق با حقوق بین‌الملل تلقی کرده، گزینه‌های مختلفی را در احراز نوع و مبنای تصمیم مذکور در پی داشته به گونه‌ای که برخی حقوق‌دانان عضو انجمن امریکایی حقوق بین‌الملل نیز در صدد تطبیق آن با حقوق بین‌الملل معاهدات و در نتیجه احراز نوعی مشروعیت ضمنی برآمده‌اند. گزینه مذکور این است که روسیه در صدد بوده تا تعلیق مشارکت خود در معاهده را به منزله خفیف‌ترین درجه از اعمال بند ۲ ماده ۱۹ تلقی کند که در این صورت، اقدام این کشور در چهارچوب بند ۱ ماده ۵۷ کنوانسیون وین قرار خواهد گرفت. با این حال، چند ایراد جدی در اعتبار حقوقی این برداشت و مشروعیت تصمیم و اقدام روسیه وجود دارد:

نخست اینکه نص و روح کنوانسیون وین بر تفکیک خروج، فسخ و تعلیق معاهده استوار است و هرگز نمی‌توان این سه نهاد را که دارای شرایط و آثاری متفاوت هستند، به جای هم به کار برد یا یکی را از

دیگری استخراج نمود. دوم اینکه آنچه روسیه بدان استناد نموده، تعلیق مشارکت این کشور در معاهده و موافقتنامه اصلاحی است و نه الزاماً تعلیق اجرای آنها به مفهومی که در حقوق معاهدات مطرح شده است.^(۵۰) سوم اینکه روس‌ها نیز به خوبی از قابل استناد نبودن بند ۲ ماده ۱۹ معاهده آگاه بوده‌اند و به همین دلیل، نه تنها هیچ استنادی به ماده ۱۹ نکرده و حتی این اقدام را به کلیت معاهده مذکور ربط نداده‌اند بلکه به صورت کلی، آن را موافق حقوق بین‌الملل اعلام نموده و شرایط خاص اعتبار این اقدام و تصمیم یک‌جانبه به تعلیق را در همان اطلاعیه خبری «وضع» کرده‌اند؛^(۵۱) در حالی که معاهده، سندی مشترک و مبتنی بر تراضی چند دولت است که یک طرف نمی‌تواند، به صرف اقدام خود، آن را دستخوش تغییر نماید.

در هر حال، هرچند سیاست بین‌الملل مسیر رشد و نمو هنجارهای حقوق بین‌الملل را ترسیم می‌کند،^(۵۲) اما برای تثبیت این هنجارها و صیانت از استحکام آنها در برابر هیجانات مبتنی بر اراده متحول دولت‌ها، موازینی اساسی و نسبتاً ثابت در جامعه بین‌المللی (از جمله در رابطه با معاهدات بین‌المللی) شکل گرفته است. اقدام روسیه هرچند ممکن است از جهات سیاسی و بسته به واکنش این کشور نسبت به اقدامات آمریکا در شرق اروپا و برهم زدن توازن قدرت یا تهدید صلح و امنیت بین‌المللی، موجه باشد اما در قالبی که معاهده ۱۹۹۹ نیروهای مسلح متعارف در شرق اروپا و همچنین کنوانسیون وین حقوق معاهدات تعریف کرده‌اند، قرار نمی‌گیرد. در واقع، به سادگی نمی‌توان برای اقدام مذکور، توجیه و مبنایی حقوقی یافت که مشروعیت آن را تضمین نماید. در این صورت، مبرا شدن این کشور از روند اجرای تعهدات معاهده

۱۹۹۰ و حتی آثار تصویب موافقتنامه اصلاحی ۱۹۹۹ که نتیجه مستقیم تعلیق مشروع معاهده است،^۱ قابل استناد نبوده و این کشور از نظر حقوقی کماکان متعهد به رعایت آثار مذکور است.

اقدام روسیه در صورتی که جلوه خروج از معاهده می‌داشت، مطابقت آن با حقوق معاهدات، عاری از تردید می‌بود. اما به نظر می‌رسد با انصراف از حق خروج و انتخاب گزینه‌ای جایگزین به نام تعلیق مشارکت، هم تمایل خود برای بازگشت به روند اجرای کامل معاهده را بیان داشته و هم نسبت به بی‌توجهی و سکون در اراده سایر دولت‌های عضو در تصویب موافقتنامه اصلاحی نیز واکنش لازم را نشان داده است. همین‌طور انصراف امریکا از استقرار سیستم‌های رادار و ضد موشک در لهستان و جمهوری چک در این رابطه از جایگاه خاصی برخوردار بوده و در تصمیم‌گیری روسیه پیرامون بازگشت به مواضع گذشته، بسیار تأثیرگذار است. در هر حال، با اینکه عدم مشروعیت اقدام به تعلیق معاهده، از نظر حقوقی متناسب به روسیه است اما سایر دولت‌ها نیز با عدم تصویب موافقتنامه اصلاحی و همچنین اصرار امریکا بر بسط چتر حمایت سیستم ضد موشک خود به شرق اروپا، حساسیت روسیه نسبت به محیط استراتژیک منطقه و جهان را برانگیخته و چنین واکنش‌هایی را زمینه‌سازی کرده‌اند. در واقع، در پیامدهای این‌گونه اقدامات در تضعیف اجرای معاهدات بین‌المللی و در نتیجه تقلیل روند همکاری‌های سازنده در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، تمامی این کشورها سهیم‌اند.

۱. بند ۱ ماده ۷۲
کنوانسیون وین
حقوق معاهدات.

نقش حقوق بین‌الملل در توفیق راهبردهای سیاسی و امنیتی

در این میان، نکته مهمی را نباید از نظر دور داشت و آن نقش حقوق

بین‌الملل در راهبردهای ملی و لزوم توجه هرچه بیشتر به آن در تبیین و اجرای سیاست خارجی کشورمان است؛ نکته‌ای که این‌گونه قضایا و مصادیق عملکرد برخی دولت‌ها نظیر روسیه در عرصه بین‌المللی می‌تواند نمادی آشکار از اهمیت آن باشد. بر این اساس، سیاست خارجی موفق و همچنین عملکرد موفقیت‌آمیز یک دولت در عرصه بین‌المللی به تکیه بر یک عامل قدرت و اکتفا به آن نیست. بلکه باید کلیه عناصر قدرت را هم‌زمان و به‌صورت یک مجموعه و بسته مدنظر قرار داد و به‌کار گرفت. در این میان، به‌کارگیری سیاست بدون حقوق، ضعفی بزرگ و غیرقابل اغماض خواهد بود.

روس‌ها نیز در همین اقدام و موارد مشابه، منافع ملی خود را در بی‌توجهی به نقش و اثر حقوق بین‌الملل جستجو نمی‌کنند بلکه برای اعمال منافع خود و تعقیب آنها در محیط بین‌المللی، از ساختارهای حقوقی بین‌المللی بهره می‌گیرند و تلاش می‌کنند اصطکاک منافع ملی خود با منافع بین‌المللی نهفته در قواعد حقوق بین‌الملل را به حداقل ممکن برسانند و تعارض‌های آشکار را مخفی نمایند. همین که چهارچوب حقوقی دقیق اقدام روسیه در این قضیه برای حقوق‌دانان نیز مبهم و نامشخص جلوه‌گر شده، تا حدودی راهبرد کلان روسیه محقق و عملی شده است. در این صورت، حتی اگر نگرش غالب در جامعه بین‌المللی نیز به نامشروع بودن اقدام روسیه متمایل گردد،^(۵۳) این امر نتیجه توصیف وضعیت مذکور و تفسیر موازین بین‌المللی است و نه اقدام روسیه در نقض علنی حقوق بین‌الملل. از این حیث، راهبرد روسیه در این قبیل موارد در مقایسه با یک‌جانبه‌گرایی آشکار آمریکا (نظیر خروج این کشور از معاهدهٔ موشک‌های ضدبالستیک)،^(۵۴) تفاوت‌های برجسته و مهمی وجود دارد.

پی‌نوشت‌ها

1. President of Russia, Official Web Portal, Information on the decree "On Suspending the Russian Federation's Participation in the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related International Agreements," at <http://kremlin.ru/eng/text/docs/2007/07/137851.html>.

۲. خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۲ مرداد ۱۳۸۶.
۳. آخرین بند مقدمه معاهده با تصریح به این چهارچوب، چنین آورده

است:

"Affirming their commitment to continue the conventional arms control process including negotiations, taking into account future requirements for European stability and security in the light of political developments in Europe.

4. J. Elliot and R. Reginald, *The Arms Control, Disarmament and Military Security Dictionary*, (Oxford, Clio Press, 1989, No. 250, p. 272, No. 238).

5. FAS, "Chronology: CFE Treaty Negotiations and Implementation, 1972-1996". www.fas.org/nuke/cfe/chrono.htm.

6. Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF Treaty), see J. Elliot and R. Reginald, *op.cit.*, No. 250, pp. 282-283.

7. Chronology: CFE Treaty Negotiations and Impelamentation, 1972-96, in: Joseph Harahan and Jahn Kuhn, On-Site Inspections

under the CFE Treaty, 14 June 1991, Appendix G, www.fas.org/nuke/control/cfe/cfebook/apenda.html

8. "CFE Chronology: Conventional Forces in Europe Treaty," www.fas.org/nuk/control/cfe/chron.htm

۹. در بند ۳ مقدمه این معاهده به طور صراحت به نقش اصول و اهداف کنفرانس همکاری و امنیت اروپا در هدایت مذاکرات منتهی به انعقاد آن و همچنین انجام این مذاکرات در چهارچوب آن کنفرانس اشاره شده است.

10. Statement by the Government of the Union of Soviet Socialist Republics, in: Joseph Harahan and Jahn Kuhn, *op.cit.*, Appendix B.

11. Statement of the Government of the United States of America, 14 June 1991, in: *Ibid.*

12. Final Document of the First Conference to Review the Operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength, Para. 5, in: Joseph Harahan and Than Kuhn, *op.cit.*, Appendix D.

۱۳. این پروتکل‌ها در ماده ۳ معاهده پیش‌بینی شده‌اند و در برخی مواد نیز جزئیات امور به مفاد آنها احاله شده است.

14. "CFE Treaty: Article-by-Article Analysis Table of Contents", *Ibid.*

۱۵. برای ملاحظه فهرست کامل این اسناد نگاه کنید به:

www.dod.mil/acq/acic/treaties/cfe/index.htm

16. *Protocol on the Provisional Application of Certain Provisions of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe.*

17. CFE Treaty: "Article-by-Article Analysis of Provisional Application of Certain Provisions of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe", www.dod.mil/acq/acic/treaties/cfe/artbyart/analysis-provisional.htm, US Dep. of Defense, the Office of Treaty Compliance.

18. Concluding Act of The Negotiation on Personnel Strength of Conventional Armed Forces in Europe (CFE 1a), in: Joseph Harahan and Jahn Kuhn, *op.cit.*

۱۹. براساس بند (ب) ماده ۲ معاهده، قلمرو اجرای این معاهده تنها ناظر بر قلمرو زمینی است.

۲۰. گفته می‌شود این موافقتنامه تنها معاهده‌ای است که به‌رغم لازم‌الاجرا شدن همراه با معاهده اصلی، جنبه الزام‌آور حقوقی نداشته و تنها متضمن الزامات سیاسی می‌باشد.

21. "Agreement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe", Nov. 19, 1999, at: http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13760_en.pdf.

22. "Organization of Security and Cooperation in Europe, Istanbul Document 1999", at: http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_en.pdf.

۲۳. البته روسیه و سه دولت دیگر شرقی و نزدیک به این کشور، با رویه خود در ادامه اجرای این معاهده، به نحوی به اجرای پیش از موعد آن تمایل نشان داده‌اند به‌گونه‌ای که تا پیش از وقوع حوادث اخیر، هیچ‌یک از آنها نسبت به اعتبار معاهده ۱۹۹۰ و نسخه تعدیلی و مصوب آن، ابراز تردید ننموده بلکه در قالب پروتکل‌ها و توافق‌های مکرر خود با سایر اعضا، در روند اجرای معاهده سهیم بوده‌اند.

24. See: US Mission to NATO, "Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty", *the Almanac of Policy Issues*, www.policyalmanac.org, 4 Oct. 2002.

25. www.wikipedia.com

26. R. WEITZ, "Extraordinary Conference Fails to Achieve Agreement on CFE Treaty Dispute," in: *World Politics Review*, June 19, 2007, www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=861.

۲۷. منظور از تفاهم معاهده‌ای یا قراردادی، توافق طرفین در سطح محدود بدون ایجاد تغییر اساسی در راهبردهای ملی دو کشور نسبت به همدیگر است. در واقع، روسیه و امریکا به‌عنوان اعضای اصلی و بنیادین این معاهده، هنوز همدیگر را تنها به‌عنوان شریک و متحدی با پتانسیل رقیب می‌دانند. به همین دلیل است که اغلب مواضع متفاوت این دو، همچنان به قوت خود باقی است.

۲۸. گفته می‌شود از نظر حقوقی، تعلیق معاهده صحیح‌تر از تعلیق اجرای معاهده است. نگاه کنید به: دکتر هدایت‌الله فلسفی، *حقوق بین‌الملل معاهدات*،

(تهران، فرهنگ نشر نو، ۱۳۷۹)، ص ۵۵۴.

29. See: E. G., Andrew E. Kramer and Thom Shanker, "Russia Suspends Arms Agreement over U.S. Shield", *New York Times*, July 15, 2007; BBC, *Russia Suspends Arms Control Pact*, July 14, 2007, at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/6898690.stm>.

۳۰. نادر ساعد، «حمایت از منافع اساسی امنیتی دولت‌ها در پرتو رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه سکوها‌های نفتی»، در: جمشید ممتاز (زیر نظر)، *مجموعه مقالات رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه سکوها‌های نفتی*، (تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴)، ص ۱۴۸.

31. See: ECHR, *Grand Chamber Judgment in the Case of Ilasu and other vs. Moldova and Russia*, July 8, 2004,

۳۲. استقرار سیستم مذکور در اروپای شرقی تنها فاز نخست برنامه ملی امریکاست. این کشور در حالی در صدد است سیستم ضد موشک خود را در کشورهای مهم و متحد خود در سطح جهان مستقر نماید تا به تعبیر این کشور، از منافع امریکا و متحدینش در برابر هرگونه حمله موشکی حمایت کند.

۳۳. تناقض در مواضع و رویه این کشور، به خوبی مشهود است. این کشور از توسعه بنیادهای فناوری موشکی در برخی کشورهای در حال توسعه از جمله کشورمان ابراز نگرانی می‌کند و شورای امنیت را به تصویب قطعنامه‌های مکرر در مورد احتمال حصول نتایج و پیامدهای تهدیدآمیز فناوری موشکی در ایران ترغیب می‌کند اما خود نه تنها توسعه پیشرفته‌ترین انواع موشک‌های بالستیک و قاره‌پیما را با صرف بودجه‌های کلان پی می‌گیرد بلکه انتقال و استقرار این موشک‌ها را در سایر نقاط جهان به منظور تضمین منافع خویش دنبال می‌کند.

34. See: www.mehrnews.com/fa/international.htm.

۳۵. با این حال، استقرار این سیستم‌ها، انتقال فرامرزی سپر موشکی امریکاست که در راستای آن، مدیریت و کنترل این سیستم و همچنین عملیات آن تحت نظر کامل مقامات امریکایی می‌باشد بدون اینکه نظر مقامات دولت سرزمینی، در این خصوص مؤثر باشد. در واقع، مسئولین لهستان و چک به خوبی درک کرده‌اند که کنترل و مدیریت این سیستم در دست امریکایی‌ها باقی خواهد ماند و بدون شک، استفاده از آن نیز تابعی از مقتضیات امنیت ملی امریکا خواهد بود و نه منافع دولت‌های سرزمینی.

۳۶. بر این اساس، مجموعه دولت‌های عضو هر سازمان، باید حجم خاصی از سلاح‌های متعارف مشمول معاهده را کاهش دهند و این دولت‌ها با توافق میان خود، ترتیبات ملی ناظر بر تقسیم این مسئولیت‌ها را تعیین نموده‌اند.

37. Wikipedia, "the free encyclopedia, Adapted Conventional Armed Forces in Europe Treaty", en.wikipedia.org/wiki/Adapted_Conventional_Armed_Forces_in_Europe_Treaty, 26 July 2007.

۳۸. البته بازگشت، مستلزم انصراف رسمی روسیه از تعلیق است و حتی محقق شدن شرط مذکور، خود به خود بر این بازگشت اثری نخواهد داشت. ممکن است روسیه از همین امر به‌عنوان مجرای برای الزام امریکا به انصراف از پیگیری سپر دفاع موشکی در شرق اروپا استفاده نماید.
۳۹. نگاه کنید به: دکتر هدایت‌الله فلسفی، پیشین، ص ۱۵.

40. US Dep. of Defense, CFE Treaty: Article-By-Article Analysis - Article Xix, www.dod.mil/acq/acic/treaties/cfe/artbyart/analysis19.Htm, Aug. 5, 2007.

۴۱. این سه دولت به‌همراه لتونی به‌رغم عضویت در ناتو، جزء امضاءکنندگان موافقتنامه استانبول نیستند و به‌دلیل اینکه هنوز موافقتنامه مذکور لازم‌الاجرا نشده، امکان الحاق به آن را ندارند و از طرف دیگر، این سند به روی این دولت‌ها برای امضا نیز مفتوح نمی‌باشد.
۴۲. دکتر هدایت‌الله فلسفی، پیشین، ص ۵۷۳.

43. Duncan Hollis, "Russia Suspends CFE Treaty Participation", *ASIL Insight*, Volume 11, Issue 19, July 23, 2007, www.asil.or/insights070723.html.

44. *Ibid.*

۴۵. دکتر هدایت‌الله فلسفی، پیشین، ص ۵۵۴.

46. McCormack, *Russian Announcement of Intention to Suspend Implementation of Conventional Armed Forces in Europe Treaty*, Press Statement, U.S. Department of State, July 14, 2007, at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/88417.htm>.

47. NATO Response to Russian Announcement of Intent to Suspend Obligations under the CFE Treaty, Press Release (2007) 085,

July 16, 2007. at: <http://www.nato.int/docu/pr/2007/p07-085e.html>.

۴۸. در حقوق بین‌الملل، تعلیق به تصمیم یک دولت برای متوقف کردن روند اجرای یک معاهده، محدود نمی‌شود. بلکه گاه این تصمیم از سوی سازمان‌های بین‌المللی و به‌عنوان واکنش به رفتار دولت عضو معاهده تأسیس آن سازمان اتخاذ می‌گردد که در این صورت، تعلیق عضویت در معاهده جنبهٔ تنبیهی خواهد داشت.

49. See Alan James, "Law and Order in International Society", *The Bases of International Order: Essays in Honour of C A W Manning* (London: Oxford University Press, 1973) p. 78.

۵۰. با این حال، گاه تعلیق مشارکت در معاهده به‌معنای تعلیق اجرا تلقی شده است. نگاه کنید به: Wikipedia.op.cit

۵۱. گفته می‌شود ممکن است یکی از علل استناد به تعلیق به‌جای خروج، مقررات حقوق داخلی روسیه باشد. براساس قیانون معاهدات بین‌المللی فدراسیون روسیه مصوب سال ۱۹۹۵، خروج از معاهده یا فسخ آن از اختیارات دومای روسیه است ولی رئیس‌جمهور حق دارد راساً در مواردی که ضرورت داشته باشد، معاهدات را تعلیق نماید. از این رو، روسیه به‌منظور اقدام سریع و بی‌نیاز به تصمیم دوما، تعلیق را برگزیده است. البته این دلیل، اثر بسیار فرعی دارد. چراکه دلایل واکنش روسیه، تحولات امنیتی و دفاعی در اروپا در سال‌های آغازین قرن بیست و یکم و راهبرد کلان این کشور برای احیای اعتبار روسیه در جهان و مقابله با یکجانبه‌گرایی یا نظم نوین تک‌قطبی با محوریت امریکا است.

۵۲. آن ماری اسلوتر و ویلیام بروک وایت، «آینده حقوق بین‌الملل، حقوق داخلی است؟»، ترجمه هییت‌الله نژندی‌منش، سیاست خارجی، شماره ۴، زمستان ۸۵، ص ۸۵۵

۵۳. به‌جز مواضع اعضای ناتو، تاکنون جهت‌گیری غالبی درخصوص نامشروع بودن این اقدام در سطح مجامع بین‌المللی شکل نگرفته است. البته این جهت‌گیری‌ها و واکنش‌ها، از عدم انطباق این عمل با موازین حقوق بین‌الملل نمی‌کاهد.

54. See Frederick Kirgis, "Proposed Missile Defense and the ABM Treaty", *ASIL Insights* (May 2001) at <http://www.asil.org/insights/insigh70.htm>