

## قضیه عراق

### و چرایی ناکامی شورای امنیت\*

مایکل جی. گلنون

برگردان: ملیحه مهدیزاده

فوق از حرکت ایستاد. شکاف عمیقی که در شورای امنیت سازمان ملل متحد ایجاد شد، نشان داد که هر تلاشی برای اجرای قانون با بن بست مواجه شده است.

حقیقت آن است که از زمان تأسیس این سازمان تاکنون، هیچ پیشرفتی برای رسیدن به اهداف نخستین، صورت نگرفته است و هریک از قوانینی که شورای امنیت به منظور کنترل خشونت‌گرایی قدرتها به تصویب رسانده بود، قربانی خواست‌های ژئوپلیتیک قدرتمندی شد که سازمان ملل توان مقابله با آنان را نداشت. پرسش حیاتی‌ای که ذهن کلیه ملل را

\* مقاله حاضر برگردان متن زیر است:

Michael J. Glennon, "Why the Security Council Failed", **Foreign Affairs**, May-June 2003.

مایکل گلنون، استاد حقوق بین‌الملل در دانشکده فلچر و نیز دانشگاه تافت است.

#### واپسین رویارویی در خلیج ترتل

«ژان کریستین اسماتس»، نخست‌وزیر آفریقای جنوبی، در ارتباط با مسائل موجود در مورد «جامعه ملل» اعلام کرد: «پرده‌ها فرو افتاده و کاروان انسانیت بار دیگر به حرکت درآمده است». به نظر می‌رسد بعد از یک نسل، حرکت گسترده جمعی برای رسیدن به روزی که «قانون» جایگاه بین‌المللی و ویژه خود را بیابد، همچنان ادامه دارد. در سال ۱۹۴۵، جامعه مذکور جای خود را به «ملل متحد» داد و این مقام بلندپایه‌ای همچون «کوردل هال»، وزیر امور خارجه وقت ایالات متحده، بود که گفت: «[تشکیل ملل متحد] تحقق آرمان بلند انسانیت است». جهان باردیگر به تکاپو افتاده بود.

اما به هر صورت، اوایل سال جاری، کاروان



کرد که به گونه‌ای ضمنی خبر از هجوم به عراق می‌داد، اما این بار هم بوش اعلام کرد چنانچه شورای امنیت از تصمیم دولت متبوع وی حمایت نکند، آمریکا به هیچ روی از اجرای برنامه‌های خود روی گردان نخواهد شد. وی اظهار داشت: «اگر سازمان ملل قصد یا جرأت خلع سلاح صدام حسین را ندارد، و اگر صدام حسین خود نیز برنامه‌ای برای این کار ندارد، دولت ایالات متحده به تنهایی ائتلافی را برای تحقق این امر رهبری خواهد کرد». شورای امنیت پس از مذاکرات و گفتگوهای بسیار، سرانجام در هفتم نوامبر قطعنامه ۱۴۴۱ را در پاسخ به اظهارات بوش، به اتفاق آراء به تصویب رساند. این قطعنامه با توجه به تخلفات گذشته عراق، هیئت بازرسی جدیدی منصوب کرد، و به بغداد هشدار داد چنانچه بار دیگر از خلع سلاح سرباز زند، باید منتظر عواقب جدی تخلف خود باشد. در قطعنامه ماده صریحی مبنی بر حمله به عراق بدون هماهنگی قبلی وجود نداشت و واشنگتن نیز تعهد کرد پیش از هر اقدامی در این مورد، موضوع را بار دیگر در شورای امنیت مورد بحث و بررسی قرار دهد.

در این میان، تصویب قطعنامه ۱۴۴۱ پیروزی بزرگی برای شخص کالین پاول به حساب می‌آمد، چرا که پاول به شدت تلاش کرد تا دولت آمریکا را متقاعد کند، در وهله اول از طریق سازمان ملل اقدام گردد و نیز سعی فراوانی به عمل آورد تا حمایت دیپلماتیک بین‌المللی را

در سال ۲۰۰۳ به خود مشغول داشت، آن بود که آیا استفاده از زور و قدرت امریست قانونی؟ در حالی که، در تمام طول قرن نوزدهم، کشورها صورت این سؤال را به این گونه مطرح می‌کردند که آیا توسل به زور عاقلانه است یا خیر.

نخستین جرقه‌های آتش سوزاننده دیوار امنیت بین‌الملل، در دوازدهم سپتامبر سال ۲۰۰۲ زده شد؛ هنگامی که جرج دبیلوبوش، در نشست عمومی سازمان ملل و در عین شگفتی عده زیادی موضع خود را در قبال عراق اعلام نمود، و سازمان ملل را نیز ترغیب کرد تا در برابر ترمرد بغداد برای خلع سلاح اقدام کند. وی در این نشست اظهار داشت: «ما برای تصویب قطعنامه‌های لازم در این مورد، با سازمان ملل همکاری خواهیم کرد»، اما در عین حال افزود چنانچه این سازمان همکاریهای لازم با ایالات متحده را انجام ندهد، دولت آمریکا به تنهایی وارد عمل خواهد شد.

یک ماه بعد، تهدیدات واشنگتن صورت جدی‌تری به خود گرفت؛ و کنگره آمریکا به بوش اختیار داد حتی در صورت عدم موافقت سازمان ملل، در برابر عراق به زور متوسل شود. همچنان که یکی از مقامات بلندپایه دولت وقت ایالات متحده نیز اعلام کرد، پیام آمریکا بسیار روشن و واضح به گوش جهانیان رسید: «دولت آمریکا وابستگی‌ای به شورای امنیت ندارد».

دو هفته بعد، روز بیست و پنجم اکتبر، ایالات متحده رسماً قطعنامه‌ای را تسلیم سازمان ملل

۱۳۲

جهت اقدامات آمریکا کسب کند، اما خیلی زود و با اعلام نتایج بازرسیهای هیئت جدید و سنجش میزان همکاری عراق، شک و تردیدها آغاز شد. پاول شخصاً در تاریخ بیست و یکم ژانویه ۲۰۰۳ گفت: «این بازرسیها مسئله‌ای را حل نخواهد کرد»، و در پنجم فوریه نیز به سازمان ملل اعلام کرد عراق سلاحهای کشتار جمعی خود را همچنان پنهان کرده است. فرانسه و آلمان در پاسخ سعی داشتند تا به هر ترتیب وقت بیشتری به تصمیم‌گیری در مورد حمله به عراق اختصاص یابد. تنش در میان متحدان همچنان شدت گرفت؛ و شکافها با امضای نامه‌هایی در حمایت از موضع آمریکا، توسط هجده کشور اروپایی، همچنان عمیق‌تر شد.

پس از آن، دوره‌ای از مذاکرات طولانی و پی‌درپی آغاز شد تا اینکه در پنجم ماه مارس، فرانسه و روسیه اعلام کردند، هرگونه قطعنامه جدید دیگری را که مبنی بر استفاده از قدرت نظامی علیه عراق باشد، و تو خواهند کرد. روز بعد دولت چین هم به جبهه فرانسه و روسیه پیوست. در این بین پیشنهاد میانجی‌گرانه انگلستان، با عدم اقبال پنج عضو دائمی شورای امنیت روبرو شد. شورای امنیت در مواجهه با یکی از تهدیدات جدی علیه صلح و ثبات بین‌الملل، با شکست سختی مواجه شد.

### سیاست قدرت

در چنین شرایطی رسیدن به این نتیجه بسیار ساده است که شکست سازمان ملل در مواجهه با مسئله عراق باعث خواهد شد اوضاع برای جهانیان به گونه‌ای جلوه کند که گویی «سازمان ملل صرفاً مجمعی است برای مذاکرات نامربوط و بی‌تأثیر»؛ و این دقیقاً نتیجه‌ای بود که جرج بوش خیلی زود بدان دست یافت. به هر

است (اگرچه موارد بسیاری بود که همچنان نادیده گرفته شد). ده روز بعد، در بیست و چهارم فوریه، ایالات متحده، بریتانیا، و اسپانیا با استناد به فصل هفتم از منشور سازمان ملل متحد (بخشی که در مورد تهدیدات علیه صلح می‌باشد)، قطعنامه جدیدی تسلیم شورای امنیت کردند مبنی بر اینکه «عراق آخرین فرصتی را نیز که در قطعنامه ۱۴۴۱ به این کشور داده شده بود، از



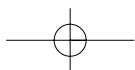
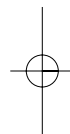
پایان یافتن جنگ سرد تاکنون دولتهای فرانسه، چین و روسیه در صدد بوده‌اند تا بار دیگر صحنه رقابت قدرتهای جهانی را به گونه‌ای متعادل کنند. هیوبرت ودرین وزیر امور خارجه سابق فرانسه، این مسئله را به وضوح بیان کرده و می‌گوید: «ما به هیچ وجه با سیاست جهانی تک قطبی موافق نیستیم... و به همین خاطر است که برای رسیدن به نظامی چندقطبی مبارزه می‌کنیم». ژاک شیراک، رئیس جمهور فرانسه، نیز تلاش خستگی ناپذیری برای دستیابی به این هدف صورت داد. چنان که پیر لئوش، مشاور سیاست خارجی شیراک در دهه ۹۰، نیز اظهار داشته است که دولت فرانسه خواهان جهانی چندقطبی است که در آن، اروپا و آمریکا در جایگاه سیاسی و نظامی یکسانی قرار گیرند. شیراک در توضیح مواضع کشورش می‌گوید: «تسلط و غلبه صرف یک قدرت، مسئله‌ای است که در هر جامعه تحریک کننده یک سری واکنشهاست».

چین و روسیه نیز توجه خاصی به دستیابی به جهانی چندقطبی معطوف داشته‌اند، به نحوی که در جولای سال ۲۰۰۱، اهداف خود را در قالب معاهده‌ای دوجانبه به صراحت و وضوح بیان کردند. ولادیمیر پوتین و جیانگ زمین اعلام کردند که تحول جهان به سمت تک قطبی شدن را تحمل نخواهند کرد. دولت آلمان نیز اگرچه به تازگی، اما در قالب یکی از مخالفان سرسخت هژمونی آمریکا، فعالیت همه جانبه‌ای آغاز کرده

حال واقعیت امر آن است که سرنوشت شورای امنیت، مدتهاست که بدین صورت رقم خورده است. مشکل سازمان ملل، بروز دور دوم جنگ خلیج فارس نبود، بلکه تغییر عمده‌ای بود که به تبع خواست قدرتهای بزرگ و غالب در صورت کلی جهان، و پیکربندی قدرتها پدید آمد؛ صورتی که به هیچ روی با آنچه سازمان ملل در نظر داشت، قابل مقایسه نمی‌نماید. در حقیقت این اراده آمریکا برای تک قطبی شدن جهان بود - و نه بحران عراق - که همگام با اختلافات فرهنگی و دیدگاههای متفاوت در ارتباط با توسل به زور، تدریجاً جایگاه شورای امنیت را مورد سؤال قرار داد و قابلیت تأثیرگذاری آن را به آزمایش گذاشت. شورای امنیت به رغم تلاش برای ارائه عملکردی قابل قبول و مناسب در زمانی که مسئله مهمی رخ نداده است، ثابت کرد به هنگام بروز بحران و مناقشه توانایی مدیریت اوضاع را ندارد. مسئولیت چنین شرایطی به عهده هیچ کشور خاصی نیست، بلکه این تحولات عظیم و بسیار سریع و بی‌امان نظام مناسبات بین‌المللی است که اوضاعی این چنین را پدید می‌آورد.

نخست، تحولات صورت گرفته در سیاست قدرت را در نظر بگیرید. واکنشهای اعمال شده در برابر صعود تدریجی ایالات متحده برای دستیابی به جایگاه قدرت برتر جهانی، مسئله‌ای قابل پیش بینی بود؛ این واکنشها به صورت ائتلاف رقبا متجلی شد. به نظر می‌رسد از زمان

۳۳



است. یوشکا فیشر، وزیر امور خارجه آلمان، در سال ۲۰۰۰ اظهار داشت: «اصلی ترین هدف مورد نظر اروپا، از سال ۱۹۴۵ تاکنون مبارزه با... تمایلات تسلط طلبانه حکومت های واحد بوده است». حتی هلموت اشمیت، صدراعظم اسبق آلمان، در این رابطه گفته است: «آلمان و فرانسه اهداف مشترکی برای احتراز از تسلیم شدن به هژمونی متحد قدرتمند خود، یعنی ایالات متحده آمریکا دارند».

از سوی دیگر، واشنگتن در مقابله با این دست موضع گیریها، آشکارا اعلام کرده است که هر چه در توان دارد انجام خواهد داد تا تفوق خود بر دیگر قدرتهای جهان را به همگان بقبولاند. در همین راستا دولت بوش در سپتامبر سال ۲۰۰۲، بیانیه ای در تشریح استراتژی امنیت ملی آمریکا صادر کرد. این بیانیه شکی باقی نمی گذارد که ایالات متحده در نظر دارد چنان جایگاهی در سطح جهان به خود اختصاص دهد، که هیچ قدرتی توان مقابله با نیروی نظامی آمریکا را نداشته باشد. وقیحانه ترین موضوع مطرح شده در این بیانیه، مسئله ای است که به وضوح منشور سازمان ملل را نقض می کند. اصل پنجاه و یکم از این منشور توسل به زور را تنها به منظور دفاع از خود مجاز می شمرد؛ یعنی «چنانچه علیه یکی از اعضای جامعه ملل، حمله نظامی صورت گیرد». اما سیاست آمریکا به گونه ای طراحی شده است تا «فرصتی فراهم نشود که دشمنان ایالات متحده ابتدا اقدام به

حمله نمایند». بنابراین آمریکاییان خود را محق می دانند تا «به منظور ممانعت و جلوگیری از فعالیتها و عملیات دشمنان متخاصم... حتی چنانچه ضرورت ایجاب کند، اقدام به حملات نظامی پیشگیرانه نماید». به دیگر سخن دولت آمریکا ترجیح می دهد در جنگ و تخاصم پیشدستی کند.

جدا از بحث جنگ قدرت، مسئله دیگری نیز موجب گردیده تا ایالات متحده با خطی عمیق و طولانی از کشورهای دیگر جدا شود. این مرز طولانی تفاوت های فرهنگ آمریکا با باقی کشورهاست؛ مرزی که کشورهای شمال و دنیای غرب را در رابطه با مهم ترین مسائل، از کشورهای جنوب و دنیای شرق جدا می کند، و این مسئله همان مداخلات نظامی در امور دیگر ملتهاست. در بیستم سپتامبر ۱۹۹۱ کوفی عنان، دبیرکل سازمان ملل متحد، در سخنرانی به یادماندنی خود «ضرورت تحکیم وحدت کشورهای جهان را تحت لوای دفاع از حقوق بشر - هر کجا که تعدی و تخاصمی در مورد آن صورت گیرد» - یادآوری نمود و افزود: «چنین تجاوزی هیچ گاه و در هیچ کجا نباید مجال بروز یابد». سخنرانی عنان باعث گردید تا اعضای سازمان ملل هفته ها در مورد مطالب آن به بحث و گفتگو بنشینند. نمایندگان یک سوم کشورها خواستار آن شدند تا در برابر برخی موارد نقض حقوق بشر، واکنشهای نظامی مجاز شمرده شوند. یک سوم دیگر همچنان با توسل



به استفاده از قدرت نظامی، موضوعی نیست که صرفاً باعث جدایی کشورهای غرب از باقی کشورها گردد، بلکه مسئله‌ای است که ایالات متحده را نیز از دیگر کشورهای دنیای غرب جدا می‌کند. حداقل یک مورد اختلاف نظر وجود دارد که باعث می‌شود شکاف بین آمریکا و اروپا روزه روز عمیق‌تر گردد؛ مورد مذکور چیزی نیست جز نقش قانون در روابط بین‌الملل. در این رابطه دو موضوع سرمنشاء بروز این اختلاف نظر است: اول اینکه چه کسی شایستگی وضع این قوانین را دارد، به عبارتی آیا مرجع تصمیم‌گیری خود کشورها هستند، و یا مراکز و سازمانهای فراملی؟

آمریکاییان به نوبه خود به شدت مخالف فراملی‌گرایی هستند. برای واشنگتن واقعاً غیرقابل تصور است که اجازه دهد، یک مقام بین‌المللی و غیرمللی در مورد مسائل این کشور از قبیل کسری بودجه، نظارت برگردش پول و پول رایج آمریکا و یا مسئله عضویت همجنس‌گرایان در ارتش، اظهار نظر نماید. این در حالی است که هم‌اکنون کشورهای اروپایی مسائلی از همین دست را به سازمانهای فراملی‌ای که خود در آنها عضویت دارند، ارجاع می‌دهند (از جمله اتحادیه اروپا و دادگاه اروپایی حقوق بشر). همان‌طور که فرانسویس فوکویاما می‌نویسد: «آمریکاییان تاب فرمانبرداری از هیچ قدرت قانونگذاری را ندارند، مگر دولت ایالات متحده». اما اروپاییها مشروعیت قانونگذاری را به خواست جامعه

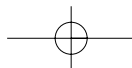
به زور و قدرت نظامی مخالف بودند و یک سوم باقیمانده نظرات نامفهوم و یا بی‌طرفانه‌ای اظهار کردند. نکته قابل ذکر آن است که طرفداران واکنشهای نظامی اغلب حکومتهای دموکراتیک دنیای غرب، و از سوی دیگر، مخالفان این قضیه اکثراً نمایندگان کشورهای آمریکای لاتین، آفریقا و جهان عرب بودند.

خیلی زود مشخص گردید آنچه مورد مخالفت و عدم توافق اعضای سازمان ملل قرار گرفته است، تنها به موضوع دخالتهای نظامی در مواقع نقض حقوق بشر محدود نمی‌شود. در تاریخ بیست و دوم فوریه سال جاری، وزرای امور خارجه کشورهای عضو جنبش غیرمتعهدها، در نشست خود در کوالالمپور، بیانیه‌ای در مخالفت با حمله نظامی علیه عراق به امضا رساندند. جناح مخالف حمله نظامی متشکل بود از ۱۱۴ کشور (اکثراً از کشورهای در حال توسعه) که حدود ۵۵٪ از جمعیت کل جهان و نزدیک به دوسوم اعضای سازمان ملل متحد را تشکیل می‌دهند.

چنان که می‌بینیم، اگرچه آمریکا در پی آن است تا قوانین مورد نظر خود را در مورد ضرورت موضع‌گیری نظامی به عنوان قوانین عمومی - و در واقع قوانین جهانشمول - بنمایاند، اما اعضای سازمان ملل (حتی چنانچه اشاره‌ای به مردم این کشورها نیز نشود)، به روشنی مخالف این مسئله هستند.

علاوه بر این، شکاف فرهنگی ناشی از تمایل

۱۳۶



بین الملل منوط می‌دانند، از همین روست که به راحتی دخالت قدرتهای فراملی در مسائل داخلی خود را می‌پذیرند، و این مسئله‌ای است که برای آمریکا غیرقابل تحمل می‌نماید. در این رابطه تصمیمات شورای امنیت در مورد ضرورت استفاده از قدرت نظامی، تنها یک نمونه از این دست مسائل است.

### مرگ یک قانون

مسئله مورد اختلاف دیگری که اقتدار سازمان ملل را تدریجاً تضعیف می‌کند، مناسب‌ترین زمان برای تصویب قوانین بین‌المللی است. آمریکاییها قوانین اصلاحی و تعدیل‌کننده را ترجیح می‌دهند. به دیگر سخن، دولت آمریکا مایل است زمینه به‌گونه‌ای فراهم آید که عرصه برای رقابت نیروهای آماده باشد که سعی در بهبود اوضاع دارند. آمریکا ارجاع به سازمان ملل را به عنوان آخرین راه‌حل و تنها هنگامی پذیرا می‌شود که هرگونه تلاش منفرد برای حل مسئله به بن‌بست رسیده باشد. در مقابل، دولتهای اروپایی تمایل به وضع قوانین پیشگیرانه دارند، با این قصد که پیش از بروز هر مناقشه و یا سقوط بازارهای جهانی، از پیش آمدن مسائل نگران‌کننده جلوگیری کنند. اروپاییها در پی آنند تا با تشخیص اهداف نهایی، بروز مشکلات احتمالی آینده را پیشگیری کنند و پیش از گسترش دامنه بحران و مناقشات، قوانین لازم را به تصویب برسانند. چنین رویکردی، ارجحیت

ثبات و آرامش و نیز قابلیت و توانایی پیش‌بینی مسائل را از دید اروپاییها به روشنی به نمایش می‌گذارد؛ در عوض پیداست که دولت آمریکا مشکل چندانی با درگیری نظامی و مناقشات احتمالی ندارد. تقابل و اختلاف نظرهای پیش‌آمده در مورد مسئله صنایع ارتباط از راه دور و تکنولوژی پیشرفته در منطقه آتلانتیک، مثال بارزی از این قبیل موارد است که اغلب به بروز واکنشهای متفاوتی درباره استفاده از قدرت نظامی می‌انجامد.

در هر حال، جدا از مسئله ضرورت دخالت سازمان ملل در مورد توسل به قوای نظامی، موضوع دیگری نیز وجود دارد که اختلاف نظر فراوانی را پدید آورده، و بار دیگر اقتدار نظام سازمان ملل را مورد تردید قرار داده است. از سال ۱۹۴۵ تاکنون، بارها شاهد نقض فاحش منشور سازمان ملل از سوی کشورهای مختلف در موقعیتهای زمانی گوناگون بوده‌ایم، چنان‌که تنها راه‌حل جلوگیری از فروپاشی دولت مزبور توسل به نیروی نظامی و نقض منشورها بوده است. مسئله قابل توجه آن است که قواعد منشور سازمان ملل نسبت به اینکه چه زمانی قطعاً باید تصمیم گرفته شود تا پیش از بروز هرگونه مشکل با دولتی غیرقابل کنترل، مقابله شود، کاملاً بی‌تفاوت مانده است. همچنین سکوت این قواعد در رابطه با نحوه پیشگیری از بحرانهای اقتصادی، پیش از بروز آنها نیز، مسئله‌ای درخور توجه است. با در نظر گرفتن



اینکه سازمان ملل دستگاهی است که بر مبنای فعالیت داوطلبانه کار می کند و رضایت و موافقت کلیه اعضا را می طلبد، مسائل فوق جای بحث و بررسی بسیار دارد.

این نتیجه را می توان متأثر از چند روش متفاوت نشأت گرفته از دکتترین حقوق بین المللی سنتی دانست. موارد متعدد نقض مفاد معاهده توسط کشورهای مختلف برای مدتهای بسیار طولانی، خود نشان از دور خارج شدن سازمان ملل و شورای امنیت است، به عبارتی اعتبار مصوبات سازمان ملل را به اندازه صرفاً نقوشی بر صفحه کاغذ تنزل داده است. این دست تخصیصات را می توان از منظر دیگری نیز مورد مذاقه قرارداد، به عبارتی قالب نظام آتی، تدوین قوانین جدیدی را می طلبد تا جایگزین هنجارهای معاهدات گذشته شود، و به پدیده ای که تا پیش از این تخصیص خوانده می شد، مجال بروز دهد.

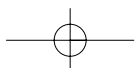
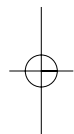
سرانجام اینکه تجربه فعالیت دولتهای متعارض باعث خواهد شد، به وضعیتی بی ثبات و سردرگم گرفتار آید، چنان که این قواعد دیگر شفاف نیستند و پاسخی قاطع برای بسیاری از مسائل وجود ندارد. در هر حال تأثیر این شرایط چنان است که عملاً در نهایت، اینکه کدام چارچوب تحلیلی مدنظر قرار گرفته باشد، تفاوت چندانی در نتیجه، در پی نخواهد داشت.

مدتهاست وضعیت پیش فرض برای قواعد بین المللی به گونه ای بوده است که اگر محدودیت و ممنوعیت ویژه ای در مورد

موضوعی خاص، ذکر نشده باشد، دولت مورد نظر آزاد است به طریقی که مصلحت می داند عمل نماید. بنابراین هر اصل عقیدتی که برای توجیه بحران کنونی ارائه گردد، نتیجه نهایی تنها یک مسئله خواهد بود. چنان که ویتگنشتاین گفته است: «اگر می خواهی بدانی یک نفر، مذهبی است یا نه، از او سؤال نکن؛ به رفتارش نگاه کن». به همین ترتیب به راحتی می توان فهمید، کدام کشور به کدام قانون پایبند است. اگر کشورها در پی آن بودند که قواعد جلوگیری از توسل به قدرت نظامی سازمان ملل را معتبر جلوه دهند، کافی بود کاری کنند تا هزینه اعمال خشونت و تخصیص، بیش از هزینه اطاعت از قواعد بین المللی باشد.

اما این کار انجام نشد. برای رفع هر مشکل شبهه ای در این مورد، کافی است تنها یک مسئله را به دقت بررسی کنیم؛ اینکه به چه دلیل کره شمالی با این شدت در پی عقد پیمان عدم تخصیص با ایالات متحده است. توجه و مذاقه در مورد این قبیل موارد، از ابتدایی ترین مسائلی به نظر می رسد که منشور سازمان ملل باید شامل آن باشد، اما چنان که پیداست هیچ کس نمی تواند در این مورد به پیونگ یانگ اطمینان خاطر دهد. منشور سازمان ملل راه را برای اجرای معاهده کلوگ - بریاند هموار کرد؛ معاهده ای که در ۱۹۲۸ به امضا رسید و بنابر مفاد آن، توافق شد تا هر کشور قدرتمندی که در جنگ جهانی دوم شرکت می کند، تعهد دهد که صرفاً با انگیزه تحقق

۱۳۸





سیاست ملی خود در جنگ دخالت نکند. این قرارداد چنان که توماس بایلی، تاریخنگار مسائل دیپلماتیک، نیز می‌نویسد: «اساس یک ایهام بنیادین را بنا نهاد، و نه تنها ماهیتی اغواکننده و غیرواقعی داشت، بلکه از بسیاری جهات واقعاً خطرناک بود، چرا که... احساس نادرستی از اطمینان به امنیت... در عامه مردم جهان ایجاد کرد». از همین روست که در حال حاضر، هیچ دولت خردگرایی باور ندارد که منشور سازمان ملل حامی امنیت کشور آنهاست.

مسئله تعجب آور آن است که به رغم علایم و نشانه‌هایی که از خطرات احتمالی مشاهده می‌شد، برخی از حقوقدانان بین‌المللی، در مواجهه با بحران عراق اصرار داشتند که هیچ خطری اقتدار سازمان ملل را تهدید نمی‌کند. در روز دوم مارس، درست چند روز پیش از آنکه فرانسه، روسیه و چین، قصد خود برای استفاده از حق وتو را اعلام کنند، و البته ایالات متحده هم اعلام کند وتوی آنها را نادیده خواهد گرفت؛ آن ماری اسلاتر، رئیس انجمن حقوقدانان بین‌المللی آمریکا و مدیر مدرسه وودرو ویلسون پرینستون، نوشت: «وقایعی که در حال حاضر رخ می‌دهد، دقیقاً همان مسائلی است که بنیانگذاران سازمان ملل تصویر می‌کردند». کارشناسان دیگر معتقد بودند از آنجایی که هیچ کشور خاصی به وضوح نقص و کهنگی قواعد استفاده از قدرت نظامی منشور سازمان ملل را اعلام نکرده است، باید همچنان، این قواعد را لازم‌الاجرا دانست.

اما تجربه این سازمان به خوبی نشان داده است که کشورهای جهان چه هنگام مفاد منشور سازمان ملل را به واقع لازم‌الاجرا می‌دانند. حقیقت آن است که هیچ کشوری - به طور اخص ایالات متحده آمریکا - هیچگاه پذیرای این مطلب نشده است، که قواعد بین‌المللی تنها هنگامی بی اعتبار خواهند شد که جامعه بین‌الملل مطلبی را در این مورد به صراحت عنوان کند؛ متأسفانه این مسئله‌ای است که بسیاری از دولتها آن را به سادگی نادیده می‌گیرند و اغلب بحث و گفتگو در این موارد را غیر ضروری می‌انگارند. گذشته از همه این موارد، تأثیرگذار نبودن و عدم جامعیت مفاد عهدنامه کلوگ - بریاند مسئله‌ای است که از سوی هیچ دولتی به وضوح ابراز نشده، و تنها عده بسیار معدودی مدعی آن شده‌اند.

تحلیلگران دیگری که در مورد مسئله فوق به مطالعه و بررسی مشغولند، نگران این هستند که بی اعتبار تلقی شدن قواعد سازمان ملل در مورد نحوه استفاده از قدرت نظامی، عملاً معادل نادیده گرفتن مطلق نقش این قواعد خواهد بود. از سوی دیگر نیز این تحلیلگران می‌افزایند، موضوع فشار افکار عمومی و اجبار جرج بوش به طرح مسئله در کنگره و نیز مجمع سازمان ملل، نشان دهنده آن است که قواعد بین‌المللی در حال حاضر نیز هنوز تا حدودی تعیین کننده روند سیاستگذاری قدرتهای جهان است. نکته حائز اهمیت آن است که تمیز دادن و تفکیک



نیز مداخله کرد». نکته‌ای که در این مورد حتماً باید یادآوری شود، آن است که شورای امنیت هیچ اختیار ویژه‌ای به ناتو برای دخالت در بحران یوگسلاوی تفویض نکرده بود.

عملیات ناتو در یوگسلاوی در حالی صورت گرفت که منشور سازمان ملل، هرگونه مداخله در قالب جنگهای بازدارنده را غیرقانونی اعلام کرده بود، اما به هر حال حق با پاول بود: ایالات متحده خود را برخوردار از هرگونه اختیار لازم برای حمله نظامی به عراق می‌دانست، نه به این دلیل که حکم صریحی در این زمینه از سوی شورای امنیت صادر شده باشد، بلکه به خاطر عدم وجود هرگونه قواعد بین‌المللی صریحی در مورد ممنوعیت اقدام به این حمله. بنابراین غیرقانونی شمردن این عملیات بی‌معنا تلقی گردید.

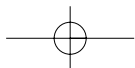
### جو متشنج

در واقع، آنچه از اعتبار شورای امنیت در مورد این مسئله کاست، حقایقی بود که بدانها اشاره شد. مؤسسات بین‌المللی دیگر نیز به جز سازمان ملل، قدرت مقابله با تصمیم آمریکا را نداشتند که از جمله آنها می‌توان به ناتو اشاره کرد، آن هنگام که اعضای این سازمان (فرانسه، آلمان و بلژیک) تلاش کردند تا با حمایت از ترکیه برای دفاع از مرزهای این کشور، اقدامات ایالات متحده را برای حمله به عراق عقیم گذارند. پس از شکست این تلاشها بود که فرانسوا هیزبورگ،

قواعد معتبر و مورد اجرا از قوانینی که صرفاً مورد توافق اولیه قرار گرفته و به عبارتی تنها نقشی بر برگ کاغذ هستند، به معنای این نیست که جامعه بین‌المللی و کشورهای عضو سازمان ملل، نقش قواعد بین‌المللی را به کل نادیده گرفته‌اند. به هر حال، هر چند تلاش برای گنجاندن قاعده به کارگیری قدرت نظامی در قوانین بین‌المللی تجربه به یادماندنی و تأثیرگذار جهان قرن بیستم بوده است، واقعیت امر آن است که این تلاش صورت گرفته، چندان راه به جایی نبرد. و پذیرفتن این واقعیت هم تأثیری در جهت افزایش احتمال تجربه‌های آتی در این زمینه نخواهد داشت.

در حقیقت به هیچ‌روی دور از انتظار نبود که ایالات متحده آمریکا، در سپتامبر سال ۲۰۰۲، در اسناد امنیت ملی خود اعلام کند دولت این کشور خود را نسبت به قواعد تحدیدکننده منشور سازمان ملل در مورد استفاده از نیروی نظامی، متعهد نمی‌داند. به اعتقاد دولتمردان آمریکا، قواعد مزبور، فاقد اعتبار هستند و توسل به قدرت نظامی مسئله‌ای است که دیگر در محدوده مفاهیم «قانونی بودن» یا «غیرقانونی بودن» نمی‌گنجد. بنابراین چنان که پاول نیز در سخنان بیستم اکتبر خود در همین سال، مورد تأکید قرار داد: «رئیس جمهور ایالات متحده معتقد است دولت آمریکا این حق را دارد که [در حل بحران عراق دخالت مستقیم] داشته باشد... درست همان‌طور که در مسئله کوزوو

۱۴۰



یکی از مشاوران وزیر امور خارجه فرانسه، گفت: «عصر نابودی پیمان آتلانتیک فرارسیده است». سؤال اینجاست که چرا سیستمهای امنیتی، فرهنگی و نظامی قانونی، که برای مقابله بامسائل حاد ژئوپلیتیکی طراحی شده بود، در مورد این مسئله، واکنش مورد انتظار را نشان ندادند؟ پاسخ به این پرسش را با نقل قول زیر آغاز می‌کنیم: «ما مجبوریم همچون گذشته از منافع حیاتی خود دفاع کنیم، و قادریم به تنهایی جلوی هر مسئله غیرقابل پذیرشی بایستیم». جالب اینجاست که سخنان فوق از سوی مقامات نظامی آمریکا همچون پل ولفویترز، دونالد رامسفلد و یا جان بولتون ایراد نشده است. در حقیقت این ودرین، وزیر امور خارجه سابق فرانسه، در سال ۲۰۰۱ بود که نظرات دولت خود را در قالب این جملات بیان می‌کرد. در همین راستا، برای تحلیلگران دولت ایالات متحده بسیار محتمل است که تقریباً مطمئن باشند عبارت «به هیچ دولت دیگری احساس تعهد نمی‌کنیم...» توسط یک آمریکایی بیان شده باشد، اما راوی این عبارت کسی نبود جز گرهارد شرودر، صدراعظم دولت آلمان، در تاریخ دهم فوریه سال ۲۰۰۳. حقیقت اول و آخر آن است که دولتهای حاکم، امنیت خود را در تحکیم قدرت خود دنبال می‌کنند، اما مؤسسات قانونگذاری که ناشیانه چنین سیاستی را پی گرفته‌اند، در نهایت محکوم به نابودی‌اند.

بیامد این اصل آن است که هر دولتی برای

تحکیم قدرت خود از ابزار نهادینه و سازمانهایی استفاده می‌کند که هر چه بیشتر قابلیت دسترسی بدانها را داشته باشد. شورای امنیت و حق وتوی که این سازمان به فرانسه، روسیه و چین داده است، یکی از این ابزارهاست که دولتهای فوق آن را مورد استفاده قرار داده‌اند. بنابراین به وضوح روشن بود که این کشورها از حق وتوی خود برای تضعیف موضع ایالات متحده استفاده خواهند کرد تا بتوانند در ادامه، طرحهای از پیش تعیین شده خود را عملی کنند. هدف نهایی طرح مذکور عبارت بود از تلاش برای بازگرداندن اوضاع جهان به یک سیستم چندقطبی. فرانسه در طول مذاکراتی که در شورای امنیت انجام شد، این خواسته دولتهای فوق را به صراحت پی گرفت، بنابراین مقصود اصلی آنها خلع سلاح عراق نبود، بلکه به گفته نماینده فرانسه در سازمان ملل؛ «هدف غایی فرانسه در طول مذاکرات، تحکیم نقش و جایگاه شورای امنیت است» (و چه بسا که در ادامه باید می‌افزود، تحکیم جایگاه فرانسه!). به نظرمی رسد که هدف دولت فرانسه از مواجهه با ایالات متحده، وادار کردن آمریکا است به سرفرو و آوردن در مقابل دیپلماسی فرانسه. در مقابل پیداست که هدف دولت آمریکا نیز در پیگیری سیاست خاص خود در ارتباط با شورای امنیت، و به عبارتی نادیده انگاشتن نقش این سازمان، پیشبرد طرحهای ایالات متحده برای دستیابی به بالاترین مرتبه قدرت جهانی و به دیگر سخن پایه ریزی نظام



تک قطبی جهانی است. از همین روست که جورج بوش در سخنان خود در مجمع عمومی سال ۲۰۰۳ عنوان کرد: «نحوه سیاستگذاری و عملکرد آمریکا در این زمینه، منوط به تصمیم گیری دیگران نیست».

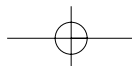
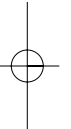
باید به این حقیقت اذعان داشت که چنانچه هر یک از دولتهای فرانسه، روسیه و یا چین منافع خود را همسطح منافع ایالات متحده در بحران عراق ارزیابی می کرد، به احتمال بسیار زیاد، همان واکنشهای آمریکا را از خود نشان می داد. به همین ترتیب اگر واشنگتن در موضع پاریس، مسکو و یاکن بود، دقیقاً به همان صورت از حق وتوی خود استفاده می کرد. همواره قانون بقا چنان اقتضا کرده است که کشورهای جهان در جهت تحکیم قدرت و ارتقای جایگاه خود - و نه قدرتهای رقیب - باشند. این گونه است که توسیدید توسط فرماندهان آتنی خود، به ملیانس پیغام می فرستاد: «چنانچه شما، یا هر کس دیگری، قدرت ما را داشتید، همچون خود ما رفتار می کردید». این دیدگاه به سادگی بیان کننده طرز رفتار و عملکرد قدرتهاست.

بنابراین حقیقت امر آن است که سرنوشت شورای امنیت به هیچ روی به نحوه مواجهه این سازمان با بحران عراق مرتبط نیست. این سیاست تک قطبی آمریکا بود که همچون روند سیاستگذاری در جهان دوقطبی در طول جنگ سرد، باعث کاهش اعتبار شورای امنیت شد. در گذشته ساختار کهن قدرت بود که اتحاد

جماهیر شوروی را به اختلال در امور شورای امنیت ترغیب می کرد، امروزه نیز ساختار قدرت جدید در ایالات متحده آمریکا، نادیده گرفتن نقش این سازمان را موجب گردیده است. تمام اینها در حالی است که شورای امنیت نیز خود هیچ گزینه دیگری در اختیار ندارد. تأیید حمله آمریکا به عراق، توسط سازمان ملل، چنین خواهد نمود که گویی شورای امنیت در اصل روندی را پذیرفته است که هیچ نقش تعیین کننده ای در آن ندارد. از سوی دیگر هم چنانچه این سازمان مخالفت جدی خود را با حمله به عراق اعلام می کرد، آمریکا می توانست با وتوی آن، به کار خود ادامه دهد. شق آخر اینکه در صورت خودداری سازمان از هرگونه عکس العملی، شورای امنیت بار دیگر فراموش شده و بی اعتبار می نمود. در حقیقت این عدم موافقت شورای امنیت با حمله به عراق نبود که استیصال سازمان ملل را موجب شد، بلکه دلیل اصلی این امر در واقعیتهای گریزناپذیر ژئوپلیتیک نهفته بود. چنانچه پاول در سخنان دور از انتظار و حتی تا حدودی متناقض خود، در دهم نوامبر ۲۰۰۲ عنوان کرد که ایالات متحده خود را نسبت به تصمیمات شورای امنیت متعهد ندانست، اگرچه این انتظار را داشت که عراق متهم به نقض قوانین و تعهدات خود نسبت به سازمان ملل شود.

ممکن است تصویب قطعنامه ۱۴۴۱ و پذیرش آن از سوی عراق، در نگاه اول پیروزی

۱۴۲



و موفقیتی برای سازمان ملل و قوانین آن به نظر آید، در حالی که حقیقت چیز دیگری است. اگر تهدید عراق به استفاده از قدرت نظامی از سوی ایالات متحده صورت نمی‌گرفت، بغداد هیچگاه با فعالیت گروه ویژه بازرسان سازمان ملل موافقت نمی‌کرد. اما همین تهدیدات، در حال حاضر، نقض قواعد منشور سازمان ملل تلقی می‌شوند، چرا که شورای امنیت به هیچ وجه اختیار تغییر رژیم بغداد و یا دخالت نظامی در عراق را، به آمریکا تفویض نکرد. بنابراین تأکید بر «پیروزی» سازمان ملل، به طریقی که ذکر آن رفت، تنها تأیید پیروزی همان دیپلماسی‌ای است که با قدرت نظامی حمایت می‌شد و یا به عبارتی دقیق‌تر، همان سیاستی که با تهدیدات دولت جانبدار جهان تک‌قطبی، به توسل به نیروی نظامی، نقض قواعد منشور سازمان ملل تلقی می‌شود. جالب اینجاست که اعمال غیرقانونی دولت تک‌قطب‌گرا، فعالیت و واکنش جهان طرفدار نظام چندقطبی را تسهیل کرد و بدان وجهه قانونی بخشید. در حقیقت شورای امنیت از نقض قواعد منشور سازمان ملل، بهره‌افراوان برد.

تصویب قطعنامه ۱۴۴۱، به همان میزان که موفقیت سیاستهای آمریکا را نشان می‌دهد، بیانگر ضعف، شکست و بی‌اعتبار شدن قواعد بین‌المللی نیز هست. هنگامی که دیپلماتهای فرانسه، چین و روسیه، پس از هشت هفته مذاکرات پی‌درپی، جلسه شورای امنیت را ترک

می‌کردند، اظهارداشتند شورای امنیت حق حمله به عراق را به آمریکا نداده است، در حالی که نمایندگان آمریکا ادعا داشتند، این دقیقاً همان کاری بود که شورای امنیت انجام داده است. در حقیقت تا جایی که به ادبیات این قطعنامه مربوط است، محتوای آن به گونه‌ای بوده که هر دو برداشت از آن کاملاً محتمل است و هیچ نشانی از قانونگذاری قطعی در آن دیده نمی‌شود. اولین وظیفه هر قانونگذاری، آن است که مطالب موردنظر را به گونه‌ای کاملاً صریح، شفاف و روشن بیان کند تا برای همگان قابل فهم باشد و مجال برداشتهای متفاوت برای مخاطبان را فراهم نیاورد. مطابق قواعد منشور سازمان ملل، کلیه اعضای این سازمان ملزم به اطاعت و عمل به تصمیمات شورای امنیت هستند، در مقابل این حق را دارند که انتظار داشته باشند شورای امنیت نیز تصمیمات مصوب خود را به روشنی و صراحت به آنها اعلام کند. بنابراین عدم مبادرت به چنین کاری از سوی این شورا، در هنگام رویارویی با تهدیدات، نشان‌دهنده ضعف و کاهش اعتبار آن است.

مورد دوم از نشانه‌های تضعیف جایگاه شورای امنیت، قطعنامه بیست و چهارم فوریه است که صرف نظر از عواقب مختلف دیپلماتیک آن، باعث به حاشیه رانده شدن این شورا گردید. اصطلاحات گنگ و مبهمی که در این قطعنامه استفاده شده، در مسیری انتخاب شده است که حمایت قضایی و حقوقی قدرتها را به دست



ایجاد شده، از موضع یک قدرت فراملی مقابله کند. به دیگر سخن، فرانسه امیدوار بود که قدرت سرکوبگر سازمان ملل قادر به تحدید فعالیت و مانع افزایش قدرت آمریکا شود. در صورتی که این اتفاق می افتاد، جهان باردیگر به عرصه سیاستهای نظام چندقطبی مبدل می شد، اما این رویکرد پرسش غیرقابل اجتنابی به ذهن متبادر می کند: چه چیز ضامن موفقیت نظام فراملی گرایانه اروپایی خواهد بود؟

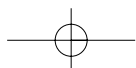
فرانسه می توانست تصمیم آمریکا برای حمله به عراق را وتو کند، اما انجام چنین عملی نتیجه ای جز شکست و ناکامی برای دولت این کشور در پی نداشت، چراکه ایالات متحده اعلام کرده بود در هر صورت طرح خود را عملی خواهد کرد، بنابراین وتوی فرانسه تنها رشته باقیمانده برای کنترل و ارتباط با آمریکا را می گسست. ناتوانی فرانسه برای حل و فصل مسئله فوق باعث دردهای دیپلماتیک فراوانی برای این کشور گردید. چنان که دوربینهای خبرنگاری شهادت می دهند، وزیر امور خارجه فرانسه، انگشت خود را برای هشدار به همتای آمریکایی اش به شدت (و ناامیدانه) تکان می دهد، و نیز هنگامی که موضوع جلسه به کل چیز دیگری است، ناخودآگاه مسئله عراق را پیش می کشد. اما عجز شورای امنیت برای جلوگیری قطعی از بروز جنگ در عراق، تلاشهای جنجال برانگیز فرانسه را نیز عقیم گذارد، و مهر تأییدی شد برای ناتوانی دولت فرانسه و البته

آورد. واژه های این قطعنامه همگی به گونه ای است که راه را برای هر گونه تعبیر و تفسیری بازمی گذارد. به هر حال مسلم است که ابزار قانونگذاری در صورتی که معانی محتمل بسیاری از آن مستفاد شود، در واقع فاقد هرگونه معنا است. در حال حاضر، شورای امنیت در بستر احتضار می کوشد تا در تلاش برای بقا، مطالبی را عنوان کند، هر چند معنا و اهمیت خاصی نداشته باشد. بنابراین کشورهای مختلف، به حق مدعی آنند که توافقات پیشنهادی در نتیجه کلمات خالی از معنا و چند پهلوی قطعنامه ها، هر معنایی به خود می گیرند؛ درست همان گونه که در مورد قطعنامه ۱۴۴۱ نیز چنین شد. تنها هشتاد و پنج سال پس از آنکه موارد پانزده گانه وودرو ویلسون به مورد توافق رسید، شرایط به گونه ای پیش رفت که رد پای موارد لازم الاجرای قواعد بین المللی را، تنها در قالب اشاراتی در مورد موافقتنامه های سری می توان جستجو کرد.

### توجیه ناتوانی

سیاستگذاران و تحلیلگرانی که برقراری نظامی چندقطبی را در جهان دنبال می کنند، استراتژیهای مختلف و گوناگونی را برای مواجهه با شرایطی پی می گیرند که تضعیف قدرت شورای امنیت، باعث پدید آمدن آن می شود. برخی کشورهای اروپایی، از جمله فرانسه، معتقد بودند که شورای امنیت می تواند با نظارت و کنترل عملکرد ایالات متحده، بر نابرابریها و تفاوت های فرهنگی

۱۴۴



خود شورای امنیت. در همین حال، صاحب نظران دیگر نیز مذاکرات متعددی را برای دستیابی به استراتژی مطلوب در جهت مواجهه با اقدامات آمریکا برای بی اعتبار ساختن قواعد بین المللی آغاز کردند. برخی معتقد بودند که ضروری است دولتهای مختلف، تحت تأثیر روح همکاری عمیق، رویه ای را پیش گیرند که منافع عمومی همگان را لحاظ کند، و به گفته ودرین از رویکردی که «متأثر از تفسیر شخصی و در جهت منافع شخصی است» بپرهیزند. اسلاتر نیز معتقد است ایالات متحده باید همچون گذشته، خود را عضوی از اعضای جامعه ملل تلقی کند تا «...ملل دیگر نیز مجال ابراز وجود و اظهار نظر یابند و... جلوی منفعت طلبیهای بی پایان آمریکا را بگیرند». از سوی دیگر نیز هندریک هرترزبرگ از «نیویورکر» می گوید: «نتیجه احتیاط برای احتراز از ایجاد قدرت نامحدود چه بوده است؟... جایگاه ملاحظات محافظه کارانه در دولتهای محدود، کنترلهای شدید و تعادل کجاست؟ برک سر جای خود خواهد نشست، مدیسن و همیلتن نیز به همین ترتیب». به اعتقاد هرترزبرگ، ضروری است که واشنگتن، خود داوطلبانه روند قدرت طلبی خویش را متوقف سازد و از ایجاد سیستم تک قطبی صرف نظر نماید. تنها در این صورت خواهد بود که ایالات متحده نیز همتا و برابر با قدرتهای دیگران جهان می شود. هیچ کس منکر تأثیر اعمال نظارت و کنترل داخلی برای ممانعت از ایجاد قدرتهای جاه طلب نیست. به کارگیری اصل تقابل قطبهای جاه طلب، رویه ای است که همواره قدرتهای حاکم برای جلوگیری از گسترش آزادیخواهیهای ناخواسته پیش گرفته اند، اما مشکل پیگیری این شیوه در سطح بین المللی برای ایالات متحده، آن است که چنین طریقی احتمالاً منجر به آن خواهد شد که آمریکا حتی برخلاف منافع خود نیز عمل کند، تا بتواند قدرتهای رقیب را به دام سیاستهای خود بیفکند. در این بین مسلم است که گاه موارد ارزشی برای رقبای آمریکا، به شدت متفاوت از ارزشهای آمریکایی است. نکته ای که هرترزبرگ و دیگران به آن توجهی نشان نداده اند، آن است که برای ایالات متحده آمریکا، تحمل نظارت یک مقام فراملی، همچون چین یا روسیه، تقریباً غیر ممکن است. گذشته از اینها، آیا چین، فرانسه، روسیه و یا هر دولت دیگر اگر در موقعیتی مشابه با موقعیت فعلی آمریکا قرار داشت، کنترل یک قدرت خارجی را تحمل می کرد؟ به خاطر داشته باشیم که در حال حاضر، فرانسه در پی آن است تا هر چه بیشتر از فاصله خود با آمریکا بکاهد، و البته نه از فاصله اش با کشورهای که در رتبه هایی پایین تری از قدرت جهانی هستند؛ کشورهای که شیراک آنها را به خاطر نشان ندادن واکنش معقول سرزنش می کند، و این واقعیت خود متضمن آن است که فرانسه نیز در نهایت، توسط قدرتهای فراملی دیگر نظارت شود.



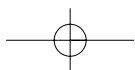
سرسپردگی قدرتهای غالب جهانی به قوانین بین‌المللی راه، احتمال آن دانسته‌اند که بسیار محتمل خواهد بود که روزی قدرتهای مزبور از اریکه قدرت به زیر آیند، و محتاج حمایت همان قوانینی گردند که تا پیش از این آنها را نادیده می‌گرفتند. به اعتقاد مدیسن این عدم اطمینان از ثبات شرایط است که لزوم اطاعت همه قدرتها از قوانین را موجب می‌شود، اما چنانچه آینده روشن باشد و قدرتهای غالب تسلط خود را پایدار بدانند، و آینده را منحصر در غلبه و تسلط خود بر دیگران، دیگر اصرار برای معتبر دانستن قوانین بی‌فایده خواهد بود. در این صورت است که سیستم تک‌قطبی در تقابل علنی با اصل مساوات قرار می‌گیرد. طرفداران جهان تک‌قطبی همواره با قوانین و عوامل تحدیدکننده قدرت خود مبارزه کرده‌اند. هنگامی که بریتانیا پرچم اقتدار خود را بر فراز جهان افراشته بود، این ایالات متحده آن روز بود که با استفاده بریتانیا از قدرت دریایی قوی خود، مخالفت می‌کرد. دولتهای فروتراز «برقدرتها»، همواره در پی قوام بخشیدن به قدرت قوانین بین‌المللی بوده‌اند و این دقیقاً مسئله‌ای است که مدیسن بدان تأکید داشت، اما جامعه بین‌الملل کنونی بدان توجهی نشان نمی‌دهد؛ مسئله‌ای که شورای امنیت نیز امسال به طرز اسفباری با آن مواجه گردید.

### بازگشت به لوح نقاشی

اصلی‌ترین وظیفه شورای امنیت، آنچنان که در

علاوه بر تمام اینها، دلایل چندانی در دست نیست تا متقاعد شویم که سیستم امتحان نشده آرایش قدرت در جهان - به ویژه اگر تحت تأثیر نفوذ کشورهای باشد که سابقه‌ای طولانی در سرکوب شدن داشته‌اند - اعتبار و کارایی بیشتری، نسبت به نظام تک‌قطبی مورد حمایت آمریکا، خواهد داشت. طرفداران سپردن سرنوشت جهان به دست قدرتهای ناشناخته، تحت تأثیر تفکر رجحیت چندقطبی بودن جهان، به گونه‌ای غریب نسبت به پاسخ این پرسش بی‌اعتنا می‌نمایند؛ ناظر این قدرتهای ناشناخته چه کسانی خواهند بود؟ و این قدرت چگونه و از چه طریقی حافظ صلح بین‌الملل است؟ آیا مواجهه با قدرتهای تهدیدکننده صلح جهانی، تنها به درخواست از آنها برای تحریم سلاحهای کشتار جمعی محدود خواهد شد، همان‌گونه که فرانسه از صدام چنین درخواست کرد؟ طرفداران نظام جهان چندقطبی از اشاره به موردی که جیمز مدیسن به درستی آن را مورد توجه قرار داده است، غافل مانده‌اند. حقیقت آن است که مدت‌ها پیش از این، وی در تهیه پیش‌نویس قانون اساسی آمریکا دقیقاً همین مسائل را به دقت طرح کرده و در مورد آن بحث و بررسی نموده است؛ یعنی همان مسئله‌ای که در دنیای امروز، جهان در قالب مواجهه با تک‌قطبی‌گرایی آمریکا با آن دست به گریبان است. مدیسن و دیگر دست‌اندرکاران تهیه پیش‌نویس قانون اساسی آمریکا، علت لزوم

۱۴۶





منشور سازمان ملل آمده است، ابقا و حفاظت از صلح و امنیت جهانی است. منشور سازمان ملل دستیابی این هدف را در قالب طرحی مطرح کرده است که با کمک شورای امنیت قابل پیگیری خواهد بود. بنیانگذاران سازمان ملل عمارت بزرگی باروآقهای مسقف و سرستونهایی دلهره آور، برای نمای کلی این سازمان تصویر کرده اند که هر بیننده ای را به تحسین وامی دارد. اما در زمستان ۲۰۰۳ بنیان این عمارت روبه ویرانی نهاد. کارشناسان این سازمان در جستجوی علت ویرانی آن، بار دیگر با رجوع به طرحهای اولیه، طراحان اولیه آن را سرزنش می کنند، اما حقیقت اینجاست که علت عمده شکست شورای امنیت را در جای دیگری باید جست. اصلی ترین دلیل، گردش زمین زیر این عمارت است. چنان که وقایع سال جاری نشان داد، زمین زیربنای یادبود سازمان ملل شکاف عمیقی برداشت چندان که دیگر قادر به سرپا نگه داشتن بنای مقدس و رفیع قانونگرایی نبود. تمایزات فرهنگی، اختلاف در سطح قدرت دولتها و دیدگاههای متفاوت، همگی عواملی بودند که دست در دست یکدیگر، این بنا را فرو ریختند.

قانون تقریباً همیشه بر اهداف و موارد مورد نظر خود تأثیر می گذارد، اما به هر حال، مؤسسات قانونگذار بین المللی، دولتها و کلیه قوانینی که به امنیت بین المللی مرتبطند، حتی در بهترین و کامل ترین صورت خود از ماهیتی چندوجهی برخوردارند، به عبارتی تجلی عوامل پنهان و دلایل زیرساختی هستند. این قوانین، عوامل تعیین کننده مستقل و خودمختار نیستند، بلکه در عوض اثر و نتیجه عوامل قوی تری می باشند. که به شکل گیری نهایی این دست قوانین می انجامند. در واقع با بروز موارد و اتفاقات جدید و تغییرات ایجاد شده در روابط بین دولتها، قدرتها با تغییر موضع فرصتی را به وجود می آورند تا هر چه بیشتر از اوضاع ایجاد شده به نفع خود استفاده کنند. بنابراین نقض قوانین بین المللی هنگامی رخ می دهد که این قدرتها هنگام تغییر مواضع خود از چارچوب هماهنگیهای بین المللی خارج شوند، و اینجاست که قوانینی که روزگاری معتبر و لازم الاجرا بوده اند، تنها حکم نقوشی بر صفحه کاغذ را می گیرند.

این مسئله حتی در مورد قوانینی هم که به بهترین صورت و طی کارشناسانه ترین روندها مقرر شده اند تا امنیت جهانی را تضمین کنند، نیز دیده می شود؛ قوانینی که پیش از این شفاف ترین آیینة قابلیت‌های ژئوپلیتیکی بوده اند. طبیعی است که قوانین ضعیف و قوانینی که از جامعیت کافی برخوردار نبودند و بدون توجه به قابلیت‌های مذکور مدون شده اند، خیلی زود و گاه حتی به مجرد اینکه به موردی برخورد کنند، از بین می رفتند. در مورد هر دو دسته این قوانین، قوانین جامع و شق دیگر، چنان که تاریخ کاهش اعتبار سازمان ملل نشان می دهد، اعتبار و



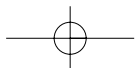
ژئوپلیتیکی قابل ردیابی است. از همین رو باید گفت تحریفاتی که در قوانین صورت گرفت، تأثیر ونتیجه مسائل دیگر نبود، بلکه در واقع علت مؤثر پیامدهای بعدی به شمار می‌رود. اسلاتر در دفاع از مواضع خود اظهار داشت: «اساس سازمان ملل بر این پایه استوار گردید که برخی حقایق فراتر از حیطه سیاستگذاری هستند». به طور قطع و یقین منشاء تمام مشکلات و مسائل دقیقاً همینجاست. اگر قرار است نهادهای قانونگذار، قوانین معتبر و لازم‌الاجرائی تدوین کنند، باید تعهدات سیاسی و واقعیات جاری را مستقیماً در نظر بگیرند.

دومین درسی که از شکست سازمان ملل باید آموخت آن است که، قوانین باید به گونه‌ای تدوین شوند که وضعیت کشورها و دولتهای مختلف را آن گونه که در واقعیت وجود دارد مدنظر قرار دهند، و نه طوری که «باید» باشند. در همین رابطه اولیور و ندل هلمز می‌نویسد: «نخستین مورد از موارد لزوم یک قانون معقول آن است که قانون مزبور تمایلات حقیقی و احتیاجات واقعی جوامع را مدنظر قرار دهد، چه این احتیاجات مثبت باشند، چه منفی». چنین دیدگاهی ممکن است به هیچ روی به مذاق حامیان قوانین طبیعی و فلاسفه آرمان‌گرایی که به دور از دنیای واقعی، به اصولی می‌اندیشند که «باید» حاکم بر فعالیتهای کشورهای مختلف باشد، خوش نمی‌آید. لازم است این گروه آرمان‌گرا نکته‌ای را در خاطر داشته باشند و آن

لازم‌الاجرا بودن، مسئله‌ای است بسیار زودگذر و ناپایدار؛ به عنوان مثال، به کمیسیون نظامی سازمان ملل اشاره می‌کنیم که تقریباً به محض تولد، از بین رفت. قوانین موجود در ارتباط با به‌کارگیری قدرت نظامی نیز چنان که شاهد بوده‌ایم تنها طی چند سال اعتبار خود را ازدست داد. شورای امنیت نیز به نوبه خود طی جنگ سرد به سختی به حیات خود ادامه داد، گرچه در طول دهه نود به میزان مختصری مجدداً احیا شد، اما سرانجام در بحران کوزوو و عراق، به ناچار به این وضع اسفبار دچار گردید.

روزی فرا خواهد رسید که سیاستگذاران بار دیگر به عقب بازگردند، در این هنگام نخستین درسی که از شکست شورای امنیت فرا می‌گیرند، نخستین اصل طراحی روابط بنیادین نیز خواهد بود: طرح ارائه شده برای این قبیل روابط باید تصویری واقعی از قدرت و میزان تأثیرگذاری قوانین مربوطه ارائه کند. اگر قرار باشد نظام قانونی بین‌المللی جدیدی با قدرت و اعتبار درخور جایگاهش ایجاد شود، باید به گونه‌ای باشد که کلیه تواناییها و احتمالات بالقوه امنیتی، فرهنگی و نظامی را دربر گیرد. در غیراین صورت، چنانچه بازهم اهداف غیرواقعی و غیرقابل دسترسی را دنبال کند، بدون آنکه توجهی به عملکرد واقعی دولتها نشان دهد، بار دیگر به بن‌بست فعلی خواهد رسید. ناتوانی نظام سازمان ملل ریشه در نواقص قانونی و حقوقی نداشت، بلکه علت اصلی در عوامل

۱۴۸



اینکه نظام قانونی و حقوقی بین‌المللی، یک نظام خود خواسته و برآمده از اراده و خواست ملت‌هاست؛ بنابراین خواه ناخواه باید مورد موافقت و رضایت دولتها قرار گیرد، چرا که قدرتهای حاکم به قوانینی که مورد رضایتشان نیست، تن در نخواهند داد. صرفاً تصور اینکه می‌توانیم جهانی بر پایه مفاهیم و اخلاقیات آرمانگرایانه بسازیم، چندان تغییرات مثبتی در دنیای پیرامون پدید نخواهد آورد.

بنیانگزاران سیستم جهانی جدید باید از خلوت خود بیرون آیند و به دور از تخیلات آرمانگرایانه، سیاستهای بین‌المللی را پایه‌ریزی کنند. نظریاتی همچون تئوری جنگ و یا مفهوم برابری قدرتها، چنان که تا به حال در تدوین قوانین بین‌المللی اساس و پایه سیاستگذاریها بوده است، عدم توجه به واقعیات جاری، و تعصب بی‌مورد نسبت به مفاهیم کهنی همچون اخلاق و عدالت است. دنیای کنونی، دنیایی است که قدرتهای حاکم در آن خود را محور جهان می‌دانند و همچنان که شاو نیز در اثر خود، از زبان سزار می‌گوید آنها معتقدند که «تنها قوانین طبیعی جهان، قوانین جاری در میان قوم و قبیله آنهاست».

جهان در حال گذر به مرحله تازه‌ای است و اوضاع به گونه‌ای تغییر کرده است که دوران بسنده کردن به واژگان مفاهیم اخلاقی و صرفاً بازی با کلمات به سرآمده است، و زمان آن فرا رسیده تا سیاستگذاران وقایع و حقایق رادرنظر

بگیرند که «واقعاً» وجود دارند، و برای اوضاع جهان، آن گونه که واقعاً هست، تصمیم‌گیری کنند. منطقی‌ترین و اولین پرسشی که در رابطه با چگونگی دستیابی به صلح و امنیت جهانی، باید بدان توجه داشت آن است که: حقیقتاً هدف از این دست سیاستگذاریها چیست؟ برای رسیدن به این اهداف چه تسهیلاتی در دست داریم؟ آیا این ابزارها کارآمد هستند؟ اگر نه، چرا؟ آیا جایگزینهای بهتری برای آنها سراغ داریم؟ اگر داریم آیا مبادلات خاصی برای دستیابی به آنها باید صورت گیرد؟ و آیا اقدام به چنین کاری به صرفه است؟ پشتوانه ما برای اقدامات لازم چیست؟

پاسخ این سوالات در دنیای واقعی اطراف ما وجود دارد، و نه در خیالپردازیهای نظریه پردازان. چنان که هلمز در این رابطه می‌گوید، طول عمر و بقای قوانین را، تنها گذشت زمان و تجربیات جهانی تعیین می‌کند. مفهوم «انسانیت» تنها محتاج اجماع در مورد «خوبی» و «بدی» نیست. راه دستیابی به آن و تحقق آرمانها، نیز صرفاً طریقی نظریه پردازانه و به دور از واقعیات نمی‌باشد. رسیدن به توافق در این مورد در صورتی تسریع خواهد شد که بازی با کلمات و دورزدن به گرد اصطلاحات مجرد را کنار بگذاریم، و به نیازهای واقعی و احتیاجات و مرجحات حقیقی مردم دنیا بپردازیم.

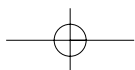
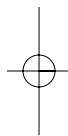
یکی از موارد زیانبار و خیالپردازه‌ای که در مفهوم «قوانین طبیعی» مدنظر قرار گرفته



آنها، در کنار نمایندگان اسپانیا، پاکستان و آلمان از حق رأی برابر برخوردار شدند. این اوضاع به این انجامید که کشورهای مزبور با حق وتوی خود، نسبت به نظرات اکثریت اعضا بی‌اعتنا ماندند و هنگامی که تنها به یک‌نهم از آرا نیاز بود، عقیده و خواست دیگر کشورها را نادیده گرفتند. اعطای حق وتو به اعضای دائمی پنجگانه شورای امنیت، راهی قانونی بود که در بدو امر به منظور جلوگیری از وقوع این دست‌لجام‌گسیختگیها، پیش گرفته شد، اما این ترفند نیز راه به جایی نبرد. حق وتوی قانونی باعث گردید تا مشکل پیش آمده به خوبی مورد بررسی قرار نگیرد، چرا که ایالات متحده را در سطح فرانسه پایین آورد و فرانسه را در جایگاهی بالاتر از هندوستان قرار داد؛ کشوری که در طول جلسات متعدد مذاکرات شورای امنیت در مورد بحران عراق، حتی در یک نشست هم حضور نداشت. اما حق وتوی قانونی اعضای غیردائم این شورا هنوز نتوانسته است حق وتوی اعضای دائمی را، با مسئله‌ای مواجه سازد. نتیجه این اوضاع نمایش تصویری از شورای امنیت شد که چهره کنونی جهان را به گونه‌ای مضحک و غیرواقعی می‌نمایاند. بنابراین سومین درسی که از این اوضاع می‌توان آموخت آن است که؛ نباید انتظار داشت سازمانها و نهادهایی - همچون شورای امنیت - به حل مشکلاتی فائق آیند که ریشه در بطن چنین سازمانهایی دارند.

است، ایده «تساوی قدرتهاست». به اعتقاد جرج کنان تساوی قدرتها و دستیابی به آن، افسانه‌ای بیش نیست. با نگاهی به تفاوت‌های فاحش دولتهای مختلف جهان، به واهی بودن این ادعایی خواهیم برد. دولتهای جهان به هیچ وجه از مفاهیم برابر غالب برخوردار نیستند، این برابری نه در سطح قدرت آنها، نه در آرمانهای موردنظرشان، و نه در میزان توجه به سطح رعایت حقوق بشر در جهان؛ در هیچیک، دیده نمی‌شود. اما با این حال اساسی‌ترین اصلی که سازمان ملل متحد، آن را همچنان مدنظر قرار می‌دهد، همین مفهوم «برابری قدرتها» است و از همین روست که در سامان‌بخشیدن به اوضاع جهان، و حل مناقشات و بحرانهایی از قبیل مسئله سلاحهای کشتار جمعی، همچنان ناتوان می‌نماید. باید توجه داشت که رفتار مساوی با دولتها، تساوی حقوق فردی را به مخاطره می‌اندازد. در نظر بگیری که اگر دولت یوگسلاوی از همان قوانین منع مداخلات نظامی که دیگر کشورها را شامل می‌شود، برخوردار بود در آن صورت شهروندان این کشور امکان بهره‌گیری از حقوق بشر را نداشتند، چرا که حقوق این شهروندان تنها از طریق تهاجمات نظامی و مداخلات اینچنینی، تأمین می‌گردید. در سال جاری، غیرعقلانی بودن این ایده، شورای امنیت را به خطر بزرگی دچار کرد؛ یعنی هنگامی که سرنوشت شورای امنیت، به دست کشورهای همچون آنگولا، گینه و کامرون افتاد و نمایندگان

۱۵۰



## بقا

دلایل چندان قانع کننده‌ای در دست نیست تا باور کنیم شورای امنیت جانی دوباره خواهد گرفت و توان مقابله با موضوعات امنیتی را باز خواهد یافت. جنگ عراق به هر حال مسئله‌ای گریزناپذیر است. چنانچه این جنگ به سرعت و با موفقیت پایان پذیرد، اگر ایالات متحده موفق به کشف سلاحهای کشتار جمعی عراق شود که احتمالاً اصلاً وجود خارجی ندارند، و اگر ملت عراق بار دیگر منسجم و متحد شوند؛ در آن صورت، می‌توان امید اندکی به احیای مجدد شورای امنیت داشت؛ باز، در این صورت است که شورای امنیت راهی برای عقد پیمانهای بین‌المللی خواهد داشت. پس از آن نیز تصمیم‌گیرندگان امور ایالات متحده آمریکا، همان واکنشی را نسبت به شورای امنیت نشان خواهند داد که پس از بحران کوزوو نسبت به ناتو صورت دادند. امید بسیاری وجود دارد تا ائتلافات ویژه‌ای که در مورد مسائل مختلف تشکیل می‌شوند بتوانند کار خود را با موفقیت به انجام رسانند.

گروهی که به حساس بودن و حیاتی بودن نقش قوانین بین‌المللی معتقدند، حرکت کاروان حقوق بشر را مشتاقانه پی می‌گیرند. ممکن است ایالات متحده در جریان مقابله جهانی منشاء انحرافات و تحریفات قانونی به شمار آید، و در طول مشارکت خود برای دستیابی به نظامی بین‌المللی جهت ابقای صلح و امنیت جهانی

منافعی را نیز متوجه خود کند، اما نکته اینجاست که دولت آمریکا باید بدانند تسلط و اقتدار این کشور بر باقی دنیا، ابدی نخواهد بود. بنابراین معقول آن است که با همکاری در بنیان‌گذاران سازمانهایی بین‌المللی، به فکر روزی باشد که از قدرت نظامی اش کاسته شود. چنین نهادهایی حتی برای خود این کشور، و حتی برای تثبیت برتری و تسلط آن بر دیگر کشورهای جهان مفید خواهد بود، و ممکن است زمان این غلبه و برتری را نیز تا حدودی افزایش دهد.

از سوی دیگر، چنانچه جنگ به طول انجامد، اگر ایالات متحده موفق به کشف سلاحهای کشتار جمعی عراق نشود، و اگر انسجام ملت عراق عملی نشود؛ این مخالفان جنگ هستند که برنده شرایط به حساب می‌آیند و مدعی خواهند شد که دولت آمریکا، تنها در صورتی از مخمصه بیرون خواهد آمد که مفاد منشور سازمان ملل را عملی سازد. اما در این صورت شورای امنیت از سرنوشت ناخوشایند آمریکا، منفعت چندانی نخواهد برد و ائتلافی از دولتهای مخالف تشکیل خواهد شد که همگی در شورای امنیت، مترصد فرصتی هستند، تا عرصه را هر چه بیشتر بر ایالات متحده تنگ سازند.

شورای امنیت هنوز هم گاهی، در برخی موارد برای رسیدگی به مسائلی که مستقیماً با سطوح بالای قدرتهای جهانی مربوط نیستند، مفید و کارآمد می‌نماید. هیچ‌یک از کشورهای مهم و قدرتمند دنیا از خطر مواردی همچون

جنگ خلیج فارس، آن است که ایالات متحده هنگامی از قدرت نظامی خود استفاده کند که نباید؛ اما اگر چنانچه ترس از جنگ، مخالفت افکار عمومی و پیامدهای اقتصادی در بین نباشد، این امر به هیچ عنوان غیرمحمول نخواهد بود. ایالات متحده به جسارت تصمیمهای خود را عملی خواهد کرد، به خصوص اگر نظام جهان در معرض تغییر سیستم و رده بندی قدرتها قرار گیرد.

مسئله مهم این است که قانونگذاران بین الملل، می بایست در حداقل زمان دست به کار تأسیس سازمانی شوند که بتواند جایگزین شورای امنیت فرو پاشیده شود. عواملی که باعث شکست شورای امنیت شدند، همچنان وجود دارند. ایالات متحده چه برنده این بازی باشد و چه بازنده، دیگر هیچ انگیزه ای برای معتبر شمردن قوانین بین المللی، در شرایط فعلی ندارد. نه رقیبان قوی و نه رقبای ضعیف، هیچ یک انگیزه ای برای انصراف از تحمیل تحریمات فوق ندارند. ملتهای جهان همچنان در پی جلب حمایت قدرتهای بزرگ دنیا برای ایجاد امنیت هستند. همچنین به مخالفت خود با استفاده از قدرت نظامی نیز ادامه خواهند داد. بخواهیم یا نخواهیم، این اوضاع کنونی دنیاست. در حرکت کاروان بشریت، پذیرفتن این واقعیت اولین گامی است که برداشتن آن ضروری می نماید.

تروریسم، و اخیراً از موج بزرگ و فراگیر گسترش سلاحهای کشتار جمعی، به طور کامل در امان نیستند. هیچ یک نیز نمی توانند از کمک به بسط و گسترش این دست خطرات، نفعی را عاید خود سازند. در حال حاضر حتی چنانچه راه حل رفع مناقشه ای تنها توسل به قدرت نظامی هم نباشد، بی صبری اعضای دائم شورای امنیت، موجب خواهد شد این شورا، در فائق آمدن و تسلط به اوضاع توفیق چندانی نداشته باشد.

به هر حال، جنگ اتفاق خواهد افتاد و ایالات متحده نیز در برابر فشارهایی که برای ممانعت از توسل دولت آمریکا به قدرت نظامی اعمال می شود، به شدت مقاومت خواهد کرد، از جمله در مقابل هشدار شیراک که می گوید: «جنگ، همیشه و همیشه بدترین راه حل خواهد بود». اما استفاده از قدرت نظامی ممکن است نسبت به گزینه اقدامات دیپلماتیک، برای مقابله با خودکامه هایی همچون میلو شویچ و هیتلر معقولانه تر باشد. مواردی پیش می آید که قدرت نظامی تنها راه و بنابراین بهترین روش برای مبارزه با گسترش سلاحهای کشتار جمعی خواهد بود. تا جایی که مسئله مورد قضاوت غیر نظامیان صدمه دیده می شود، توسل به قدرت نظامی بسیار نوع دوستانه تر از تحریمات اقتصادی خواهد بود، تحریمهایی که کودکان بی گناه را بسیار بیش از سربازان نظامی (همان گونه که در مورد عراق نیز مشاهده شد) به کشتن خواهد داد. خطر بزرگ، پس از دور دوم