

دولت نیز در همان زمان اعلام کرد: «ما به شورای امنیت نیازی نداریم».

دو هفته بعد، در ۲۵ اکتبر، آمریکا به صورت رسمی قطعنامه‌ای پیشنهاد کرد که تلویحاً اجازه جنگ با عراق را می‌داد. اما بوش باز هم تهدید کرد که در صورت مخالفت شورای امنیت با این امر، وی عقب‌نشینی نخواهد کرد. بوش گفت: «اگر شورای امنیت قصد یا جرأت خلع سلاح صدام را ندارد و اگر صدام حسین حاضر نیست تن به خلع سلاح بدهد، آمریکا ائتلاف تشکیل خواهد داد و او را خلع سلاح خواهد کرد». پس از مذاکرات طولانی پشت پرده، شورای امنیت در ۷ نوامبر به درخواست بوش پاسخ داد. شورای قطعنامه ۱۴۴۱ را به اتفاق آرا تصویب کرد و عراق را به عنوان نقض کننده قطعنامه‌های قبلی تشخیص داد، گروه بازرسی جدیدی تشکیل شد و بار دیگر هشدار داده شد که در صورت کوتاهی مجدد عراق در مورد خلع سلاح، این کشور با عواقب سختی روبه‌رو خواهد شد. البته این قطعنامه صریحاً کاربرد زور را مجاز نشمرده بود و واشنگتن می‌بایست پیش از توسل به نیروی نظامی، بار دیگر برای بحث درباره موضوع به شورای امنیت مراجعه کند.

تصویب قطعنامه ۱۴۴۱ موفقیت شخصی بسیار بزرگی برای وزیر خارجه آمریکا، کولین پاول محسوب می‌شد که نیروی سیاسی زیادی صرف کرده بود تا دولت خود را ترغیب کند که ابتدا به شورای امنیت رجوع کند و نیز از نظر دیپلماسی دست به تلاش بسیار برای به دست آوردن حمایت بین‌المللی زده بود. به هر حال به زودی تردیدها در مورد کارایی بازرسی‌ها جدید و میزان همکاری عراق آغاز شد. در ۲۱ ژانویه ۲۰۰۳، پاول شخصاً اعلام کرد که «بازرسی‌های مؤثر نخواهد افتاد». وی در ۵ فوریه به سازمان ملل بازگشت و اظهار داشت که عراق همچنان سلاح‌های کشتار جمعی (WMD) خود را پنهان می‌کند. فرانسه و آلمان با پافشاری بر مهلت بیشتر، واکنش نشان دادند. تنش که میان کشورهای متحد وجود داشت رو به افزایش نهاد و شکافها هنگامی عمیق‌تر شد که ۱۸ کشور اروپایی در حمایت از موضع آمریکا بیانیه‌هایی صادر کردند.

در ۱۴ فوریه، بازرسان به شورای امنیت بازگشتند تا گزارش دهند که پس از ۱۱ هفته

«خیمه‌ها برپیده شده است؛ کاروان بزرگ بشریت باز هم پیشروی خود را آغاز کرده است». این سخنانی بود که نخست‌وزیر آفریقای جنوبی، جان کریستین اسماتس، در مورد بنیان‌گذاری جامعه ملل بیان کرد. یک نسل بعد، باز هم این حرکت جمعی به سوی حکومت بین‌المللی قانون، در حال پیشرفت به نظر می‌رسید. در سال ۱۹۴۵ این جامعه با سازمان منسجم‌تری به نام سازمان ملل متحد جایگزین شد و شخصیتی همچون وزیر امور خارجه آمریکا، کوردل هال، آن را «کلید رسیدن به بلندترین آرمانهای بشری» نامید. جهان بار دیگر جنبش را آغاز کرده بود.

به هر روی در اوایل امسال، این کاروان زمینگیر شد. با شکاف غم‌انگیز در شورای امنیت سازمان ملل، مشخص شد که تلاش بزرگی که برای منوط کردن کاربرد زور به حاکمیت قانون شده بود، شکست خورده است.

در واقع، در گذر سالها، هیچ پیش‌رفتی نشده بود. ضوابط سازمان ملل ناظر به کاربرد زور که در منشور آمده است و باید توسط شورای امنیت مدیریت می‌شود، قربانی نیروهایی ژئوپلیتیکی شده بود که قدرتمندتر از آن بودند که یک سازمان پایبند قانون بتواند با آنها مقابله کند. تا سال ۲۰۰۳، مهمترین پرسش برای کشورهای جهان در مورد کاربرد زور، قانونی بودن آن نبود، بلکه همانند قرن نوزدهم، عاقلانه بودن آن بود.

شکست سیستم امنیت بین‌المللی در واقع اندکی پیش‌تر، یعنی از ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۲ آغاز شده بود؛ زمانی که رئیس‌جمهور جورج دبلیو بوش، در عین تعجب همگان پرونده شکایت از عراق را در مجمع عمومی گشود و کوشید سازمان ملل را وادارد تا در مورد عراق به علت کوتاهی‌اش در زمینه خلع سلاح، دست به اقدام بزند. بوش اعلام کرد «ما در خصوص قطعنامه‌های لازم با شورای امنیت همکاری خواهیم کرد». اما در عین حال تهدید کرد که چنانچه سازمان ملل در همکاری کوتاهی کند، به تنهایی دست به کار خواهد شد.

یک ماه بعد کنگره نیز این تهدید بوش را تأیید کرد و به وی اجازه داد بی‌گرفتن مجوز از سازمان ملل در برابر عراق از زور استفاده کند. پیام آمریکا روشن به نظر می‌رسید، چنان که یک مسئول بلندپایه

علل ناکامی

شورای امنیت

نوین‌نویس:

Michael J. Glennon

استاد حقوق در مدرسه حقوق و دیپلماسی فلچر

از جامعه علمی فهیم دانش

مجله مطالعات بین‌المللی و ژئوپلیتیکی

روزایش اساسی

اطلاعات سیاسی و اقتصادی

مناسب عمل کند، ولی نشان داد که در دوران تنش‌های سخت کارایی ندارد. گناه این شکست متوجه يك کشور خاص نمی‌شود؛ بلکه مشکل، پیامد محتوم گسترش و دگرگونی نظام بین‌المللی بوده است.

نخست، تغییرات در سیاست قدرت را در نظر بگیرید. واکنش‌ها در برابر اوج‌گیری تدریجی آمریکا تافله برتری، قابل پیش‌بینی بوده است: اختلاف‌های رقبا شکل گرفته است. از زمان پایان گرفتن جنگ سرد، فرانسه، چین و روسیه در بی‌بازگرداندن جهان به يك نظام متوازن تر بوده‌اند.

وزیر امور خارجه پیشین فرانسه، هوبرت ودرین، این هدف را آشکارا در ۱۹۹۸ اعلام کرد: «مانمی‌توانیم يك جهان تك قطبی از دید سیاسی را بپذیریم، و همین، دلیل تلاش ما برای برپایی يك جهان چند قطبی است.»

رئیس جمهور فرانسه، ژاک شیراک، به گونه خستگی‌ناپذیر برای رسیدن به این هدف تلاش کرده است. بنا به گفته پیر لئوش، مشاور شیراک در زمینه سیاست خارجی در اوایل دهه ۱۹۹۰، شیراک به دنبال «جهانی چند قطبی است که در آن اروپا قدرتی همسنگ آمریکا از نظر سیاسی و نظامی باشد». شیراک خود توضیح می‌دهد: «هر جامعه‌ای که در آن تنها يك قدرت مسلط باشد، همواره خطرناک است و واکنش برمی‌انگیزد.»

در سالهای اخیر روسیه و چین نیز نشان داده‌اند که به دنبال هدفی مشابه هستند؛ در واقع این هدف در توافقنامه‌ای که دو کشور در ژوئیه ۲۰۰۱ امضا کردند و در آن متعهد به «جهانی چند قطبی» شدند، مشخص شده است. رئیس جمهور روسیه، ولادیمیر پوتین، اعلام کرده است که روسیه يك نظام تك قطبی را بر نخواهد تافت و رهبر پیشین چین، جیانگ زمین نیز همین را گفته است. آلمان، گرچه دیرتر درگیر این ماجرا شده است، اما اخیراً به صورت بسیار چشمگیر در تلاش برای مقابله با سلطه آمریکا شرکت جسته است. وزیر امور خارجه آلمان، یوشکا فیشر در سال ۲۰۰۰ اعلام کرد: «هدف اصلی اروپا پس از سال ۱۹۴۵، همواره پذیرفتن آرمانهای سلطه جویانه هر يك از کشورها بوده و هست.» حتی صدراعظم پیشین آلمان، هلموت اشمیت نیز اخیراً بر این نظر صحه گذاشته و گفته است آلمان و فرانسه «در اینکه زیر سلطه

بازرسی در عراق، هیچ نشانه‌ای از سلاحهای کشتار جمعی نیافته‌اند (هرچند موارد بسیاری هنوز بی‌پاسخ مانده بود). ده روز بعد، در ۲۴ فوریه، آمریکا و انگلستان و اسپانیا قطعنامه‌ای پیشنهاد کردند و از شورای امنیت خواستند اعلام کند که بنا بر فصل هفتم منشور سازمان ملل (بخش مربوط به تهدیدات در قبال صلح است)، «عراق آخرین فرصت داده شده در قطعنامه ۱۴۴۱ را نیز از دست داده است». فرانسه، آلمان و روسیه بار دیگر خواستار دادن فرصت بیشتری به عراق شدند. در ۲۸ فوریه، کاخ سفید که بسیار ناخشنود بود، بر خواسته‌های خود افزود: آری فلیشر سخنگوی مطبوعاتی اعلام کرد که هدف آمریکا دیگر تنها خلع سلاح عراق نیست بلکه اینک موضوع «تغییر حکومت» نیز در میان است.

به دنبال آن دوره‌ای از کنکاش و چانه زنی آغاز گشت. سپس در ۵ مارس فرانسه و روسیه اعلام کردند جلوی هرگونه قطعنامه بعدی که کاربرد زور در قبال عراق را اجازه دهد، خواهند گرفت. روز بعد، چین نیز اعلام کرد که همان موضع را دارد. انگلستان طرحی مصالحه آمیز ارائه کرد، اما پنج عضو دائم شورای امنیت نتوانستند به توافق دست یابند و شورای امنیت در برابر يك تهدید جدی در قبال صلح و امنیت جهانی، به گونه‌ای خطرناک به بن‌بست رسید.

سیاست قدرت

در آن هنگام، همچنان که بوش اعلام کرد، بسیار آسان می‌شد نتیجه گرفت که شکست سازمان ملل در مقابله با عراق باعث می‌شود که این سازمان جهانی «به عنوان مجمعی ناکار و محل گفتگوهای بی‌ربط، در تاریخ رنگ ببازد». البته در واقع سرنوشته شورای امنیت از مدت‌ها پیش رقم خورده بود. مشکل، جنگ دوم خلیج فارس نبود، بلکه دگرگون شدن ساختار قدرت جهانی از چندی پیش بود که با هدف و کارکرد مورد نظر سازمان ملل همخوانی نداشت. سربر آوردن آمریکا بعنوان یگانه قطب قدرت - و نه بحران عراق - بود که در کنار برخوردهای فرهنگی و نگرشهای گوناگون در رابطه با کاربرد زور رفته رفته اعتبار شورای امنیت را زایل کرد. گرچه شورای امنیت توانسته بود لنگ‌نگان پیش رود و در زمانهایی آرام‌تر به گونه

○ غیر از مسئله تقسیم قدرت، خط گسل عمیق‌تر و دیرپاتری نیز آمریکا را از دیگر کشورها در سازمان ملل جدا کرده است. این جدایی، فرهنگی است. این مسئله کشورهای شمال و غرب را از کشورهای جنوب و شرق بر سر بنیادی‌ترین موارد از هم جدا می‌کند: برای نمونه، هنگامی که مداخله نظامی مناسبت پیدا می‌کند.

متحد نیرومند خود آمریکا نروند منافع مشترک دارند.»

در برابر چنین مخالفت‌هایی، واشنگتن روشن ساخته است که می‌خواهد همه‌توان خود را به کار گیرد تا برتری‌اش را حفظ کند. دولت بوش در سپتامبر ۲۰۰۲ در بیانیه‌ای استراتژی امنیت ملی خود را تشریح کرد و جای تردید باقی نگذاشت که برنامه‌هایش در پی تضمین این است که هیچ کشور دیگری را یاری رقابت با نیروی نظامی آمریکا نباشد.

نکته بحث‌انگیزتر این است که در این سند که به بدی زبانه‌زده شده، نظریه‌ای در مورد پیشدستی ارائه شده است که مفاهیم پذیرفته شده در منشور سازمان ملل را آشکارا نقض می‌کند. ماده ۵۱ منشور سازمان ملل، کاربرد زور را تنها برای دفاع از خود و تنها «در صورت وقوع حمله‌ای مسلحانه به یکی از اعضای سازمان ملل» مجاز می‌داند. از سوی دیگر، سیاست آمریکا بر این فرض استوار شده است که آمریکا بیا «نمی‌تواند اجازه دهند ابتدا دشمنانشان دست به حمله بزنند.» بنا بر این در بیانیه مورد نظر آمده است که: «برای پیش‌گیری یا بازداشتن رقیبان از دست زدن به کارهای خصمانه، آمریکا در صورت لزوم بر پایه پیشدستی عمل خواهد کرد.» و این یعنی نخست ضربه زدن.

غیر از مسئله تقسیم قدرت، خط گسل عمیق‌تر و دیربازی نیز آمریکا از دیگر کشورها در سازمان ملل جدا کرده است. این جدایی، فرهنگی است. این مسئله کشورهای شمال و غرب را از کشورهای جنوب و شرق بر سر بنیادی‌ترین موارد از هم جدا می‌کند: برای نمونه، هنگامی که مداخله نظامی مناسبت پیدا می‌کند. در ۲۰ سپتامبر ۱۹۹۹، دبیر کل سازمان ملل، کوفی عنان، ضمن سخنانی تاریخی گفت که «باید بر این اصل متفق شویم که نقض اساسی و سیستماتیک حقوق بشر - در هر جا که روی دهد - نباید تحمل شود.» این سخنان، هفته‌ها موضوع بحث اعضای سازمان ملل بود. از میان کشورهایهایی که آشکارا نظرشان را اعلام کردند، تقریباً یک سوم آنها نشان دادند که از مداخله بشر دوستانه، تحت شرایطی طرفداری می‌کنند. یک سوم نیز یکسره با این امر مخالف بودند. و یک سوم باقی مانده یا مبهم سخن گفتند یا موضعی نداشتند. شایان ذکر است که

طرفداران مداخله بشر دوستانه، بیشتر از دموکراسی‌های غربی و مخالفان اکثر از کشورهای آمریکای لاتین، آفریقا و عربی بودند.

به زودی مشخص شد که اختلاف تنها بر سر مداخله بشر دوستانه نیست. در ۲۲ فوریه امسال، وزیران امور خارجه کشورهای عضو جنبش عدم تعهد که در کوالالمپور دیدار داشتند بیانیه‌ای در مخالفت با کاربرد زور بر ضد عراق امضا کردند. این گروه در برگیرنده ۱۴۴ کشور عمدتاً در حال توسعه است که ۵۵ درصد از کل جمعیت جهان و تقریباً دو سوم اعضای سازمان ملل را تشکیل می‌دهند.

چنان که پیداست، گرچه اصول و ضوابط سازمان ملل قاعدتاً منعکس کننده یک دیدگاه جهانی مشترک - در واقع قانون جهانی - است، اما اعضای سازمان ملل (صرف نظر از جمعیتشان) در مورد اینکه چه وقت و تحت چه شرایطی کاربرد زور موجه خواهد بود، آشکارا با هم اختلاف دارند.

گذشته از آن، اختلافات فرهنگی پیرامون استفاده از زور، نه تنها غرب را از دیگران، بلکه به گونه‌ی فزاینده آمریکا را از بقیه کشورهای غربی جدا می‌کند. بویژه بر سر یک موضوع کلیدی، اروپاییان و آمریکاییان نظرات متفاوتی دارند و هر روز از هم دورتر می‌شوند؛ و این موضوع، نقش قانون در عرصه روابط بین‌الملل است. سرچشمه این اختلاف، دو نکته است: نخست این که چه مرجعی باید این قوانین را وضع کند؛ برای مثال، خود کشورها یا نهادهای فراملی؟

آمریکاییان عمدتاً هر چیز را که جنبه فراملی داشته باشند رد می‌کنند. به سختی می‌توان شرایطی را تصور کرد که تحت آن واشنگتن اجازه دهد نهادی بین‌المللی میزان کسری بودجه آمریکا را محدود کند، یا پول و چاپ اسکناس در آمریکا را کنترل کند، یا در مورد حضور همجنس‌بازان در ارتش آمریکا تصمیم بگیرد. در حالی که این مسائل در کنار بسیاری مسائل دیگر، برای کشورهای اروپایی توسط سازمانهای فراملی (همانند اتحادیه اروپا و دادگاه اروپایی حقوق بشر)، که عضو آنها هستند، معین می‌شود.

فرانسیس فوکویاما می‌نویسد: «آمریکاییان دوست ندارند منبع حقیقتی دموکراتیک، فراتر از دولت ملی ببینند.» اما اروپاییان حقیقت دموکراتیک

○ بیش از هر چیز، مسئله تفاوت بنیادی در نگرش‌ها - نسبت به ضرورت رعایت ضوابط سازمان ملل در مورد کاربرد زور - است که باعث ناکارایی سیستم سازمان ملل شده است. از سال ۱۹۴۵ بسیاری از کشورها در موارد گوناگون از نیروی نظامی استفاده کرده‌اند که نقض آشکار منشور ملل متحد بوده است و دلیلی بر شکست این سیستم به شمار می‌آید.

را به مثابه جریان‌ی بر خاسته از جامعه بین‌المللی می‌نگرد لذا با کمال میل این گونه محدودیت‌ها بر حاکمیت ملی خود را می‌پذیرند؛ چیزی که آمریکاییان از آن بیزارند. تصمیمات شورای امنیت که کاربرد زور را محدود می‌کند، نمونه‌ای در این زمینه است.

مرگ یک قانون

یک منع اختلاف نظر دیگر که سازمان ملل را تحت تاثیر قرار داده است، این است که قواعد بین‌المللی چه زمانی باید وضع شود. آمریکاییان طرفدار قواعدی هستند که پس از برخورد واقعیت‌ها وضع شود و جنبه اصلاحی داشته باشد. آنان ترجیح می‌دهند زمینه رقابت را تا زمانی که ممکن است باز بگذارند و قوانین را به عنوان آخرین وسیله چاره‌ساز در نظر بگیرند که تنها زمانی به کار گرفته می‌شود که رقابت‌های آزاد شکست خورده باشد.

در مقابل، اروپاییان قوانین و ضوابط پیشگیرانه را که از بحرانها و شکست بازارها، پیش از وقوع، جلوگیری کنند، ترجیح می‌دهند. اروپاییان می‌خواهند ابتدا اهداف غایی را مشخص کنند، مشکلات آینده را پیش‌بینی نمایند و پیش از به‌وجود آمدن مشکلات، قوانین و ضوابط را مشخص کنند. این رویکرد، یعنی اولویت دادن به ثبات و قابلیت پیش‌بینی؛ از سوی دیگر به نظر می‌رسد آمریکاییان راحت‌تر با نوآوری و اشفته‌گی‌های موردی، کنار می‌آیند. واکنش‌های متضاد در دوسوی اقیانوس اطلس در مورد تکنولوژی پیشرفته و صنایع ارتباطی نوپار می‌توان نمونه‌ای از همین تفاوت روحیه دانست. واکنش‌های متفاوت نسبت به موضوع کاربرد زور نیز از همین دست است.

البته بیش از هر چیز، مسئله تفاوت بنیادی در نگرش‌ها - نسبت به ضرورت رعایت ضوابط سازمان ملل در مورد کاربرد زور - است که باعث ناکارایی سیستم سازمان ملل شده است. از سال ۱۹۴۵ بسیاری از کشورها در موارد گوناگون از نیروی نظامی استفاده کرده‌اند که نقض آشکار منشور ملل متحد بوده است و دلیلی بر شکست این سیستم به شمار می‌آید. در مورد تنظیم منشور، جامعه بین‌المللی نتوانست به درستی مواردی را که

کاربرد زور غیر قابل پذیرش شناخته می‌شود، پیش‌بینی کند و نیز نتوانست در مواردی که این امر پیش می‌آید، عوامل باز دارنده مناسب را به کار گیرد. با توجه به آنکه سازمان ملل، سیستمی است مبتنی بر عضویت داوطلبانه کشورها و بستگی به رضایت کشورها برای همکاری دارد، این کوتاه‌بینی در تنظیم منشور، مصیبت بار از کار درآمده است.

چنین فرجامی می‌تواند به شیوه‌های مختلف تحت دگرگونی سنتی حقوق بین‌الملل نیز نمود یابد. نقض گسترده یک پیمان توسط کشورهای متعدد در مدت زمان طولانی، می‌تواند آن پیمان را به صورت پیمانی منسوخ شده در آورد - یعنی آن را به سطح دستورالعملی نوشته شده صرفاً روی کاغذ تنزل دهد که دیگر لازم الاجرا نیست. حتی این نقض‌های گسترده می‌تواند عرف و رویه‌ای بعدی تلقی شود که خود قانون جدیدی ایجاد می‌کند که جایگزین ضوابط پیمان قدیمی می‌شود و رفتاری را مجاز می‌شمارد که زمانی ناقض پیمان شناخته می‌شده است. سرانجام اینکه عمل خلاف یک کشور می‌تواند بعنوان یک عامل ایجاد تزلزل در نظر گرفته شود که قواعد و ضوابط مورد بحث را در وضعی آشفته قرار می‌دهد، به گونه‌ای که قواعد حقوقی دیگر شفافیت و وضوح لازم را نداشته باشد و نتوان پاسخ‌خی قطعی و معتبر به مسائل داد. در نتیجه، از دید عملی فرقی نمی‌کند که چه چارچوب تحلیلی به کار گرفته می‌شود.

از دیرباز، نقطه ضعف حقوق بین‌الملل این بوده است که وقتی نتوان محدودیت لازم الاتباعی ایجاد کرد، هر کشوری احساس آزادی عمل می‌کند. بنابر این هر فرمولی برای توضیح بحران حاضر برگزیده شود، نتیجه کار، یکی خواهد بود. ویتگنشتاین می‌گوید: «اگر می‌خواهید بدانید کسی مذهبی است یا نه، این را از او نپرسید؛ رفتار و کردارش را ببینید». و نیز چنین است وقتی می‌خواهید بدانید یک دولت چه قانونی را می‌پذیرد. اگر کشورها به راستی می‌خواستند قواعد ناظر به کاربرد زور در منشور لازم الاجرا باشد، هزینه نقض آنها را سنگین‌تر از هزینه رعایت آنها تعیین می‌کردند.

اما آنها چنین کاری نکرده‌اند. اگر کسی نسبت به این نظریه تردید دارد می‌تواند دقیقاً به این مسأله

○ نخستین و واپسین واقعیت ژئوپولیتیکی این است که کشورها برای دستیابی به امنیت در صدد قدرت‌یابی هستند. سازمانهای قانون مداری که این روند را ناشیانه مدیریت کنند، یکسره کنار گذاشته می‌شوند.

به این شیوه رفتار نمی کنند. آنها از برخوردهای غیر ضروری پرهیز می کنند. گذشته از اینها، کشورها آشکارا اعلام نکرده اند که پیمان بریان-کلوگ دیگر چندان کارایی ندارد، بلکه اندک کسانی چنین استدلال می کنند.

تحلیلگران دیگری نگران هستند که پذیرش مرگ ضوابط سازمان ملل در مورد توسل به زور، در حکم دست کشیدن کامل از حاکمیت بین المللی قانون باشد. این تحلیلگران همچنین استدلال می کنند این حقیقت که افکار عمومی بوش را مجبور ساخت برای کسب مجوز، به کنگره و سازمان ملل مراجعه کند، نشان می دهد که حقوق بین الملل هنوز سیاست قدرت را شکل می دهد. اما متمایز کردن قوانین کار از قوانین روی کاغذ، به مثابه دست کشیدن از حاکمیت قانون نیست. گرچه تلاش برای قرار دادن موضوع توسل به زور تحت حاکمیت قانون، یک آزمون بزرگ بین المللی در سده بیستم بوده، واقعیت این است که این آزمون به شکست انجامیده است.

بنابر این چندان جای تعجب نیست که ایالات متحده در سپتامبر ۲۰۰۲ به خود اجازه داد در سند امنیت ملی اش اعلام کند که پس از آن، به ضوابط منشور ناظر به کاربرد زور پایبند نخواهد بود. به دیگر سخن، آن ضوابط از هم پاشیده است. «مشروع» و «نامشروع» به عنوان اصطلاحاتی که در مورد کاربرد زور به کار می رفته، مفهوم خود را از دست داده است. چنان که پاول در ۲۰ اکتبر گفت: «رئیس جمهور معتقد است که اکنون اجازه [مداخله در عراق] را دارد... یعنی درست همان کاری که در کوزوو کردیم». البته هیچ مجوزی از سوی شورای امنیت برای توسل به زور توسط ناتو در برابر یوگسلاوی صادر نشده بود. آن اقدام آشکارا نقض منشور سازمان ملل به شمار می آمد؛ منشوری که مداخله بشر دوستانه را همچون جنگ پیشگیرانه مجاز نمی داند.

با وجود این، پاول درست می گفت: ایالات متحده در واقع همه اختیارات لازم را برای حمله به عراق داشت. نه از آن رو که شورای امنیت اجازه آن را داده بود، بلکه به این دلیل که قانونی بین المللی که آن را ممنوع سازد وجود ندارد. بدین ترتیب، موضوع غیر قانونی بودن اقدام منتفی است.

توجه کند که چرا در حال حاضر کره شمالی سخت در پی بستن پیمان عدم تجاوز با ایالات متحده است. به هر صورت اصل ممنوع بودن کاربرد زور قاعدتاً نقطه ثقل منشور سازمان ملل است، اما هیچ کس به گونه جدی انتظار ندارد وجود این اصل در منشور بتواند خیال پیونگ یانگ را آسوده کند.

منشور سازمان ملل همان راه پیمان بریان-کلوگ را رفته است. طبق این معاهده همه کشورهای بزرگی که وارد جنگ جهانی دوم شدند رسماً خود را متعهد کرده بودند که به جنگ بعنوان ابزاری برای پیشبرد سیاست های ملی خود دست نیازند. چنان که توماس بیلی، پژوهشگر در زمینه تاریخ دیپلماسی نوشته است، این پیمان: «یادبودی از یک پندار واهی بود. این پیمان نه تنها موهوم و گمراه کننده بلکه خطرناک بود زیرا به همگان حس کاذبی از امنیت می داد». از سوی دیگر، امروزه دیگر هیچ دولت عاقلی دچار این توهم نمی شود که منشور سازمان ملل می تواند امنیت آن را تأمین کند.

جالب اینکه، علی رغم نشانه های آشکار هشدار دهنده، برخی از کارشناسان حقوق بین الملل در رابطه با بحران عراق تأکید می کردند که هیچ دلیلی برای نگرانی در مورد وضع سازمان ملل وجود ندارد. در دوم مارس، درست چند روز پیش از آنکه فرانسه، روسیه و چین اعلام کنند قطعنامه متضمن مجوز کاربرد زور را تو خواهند کرد و ایالات متحده اعلام کند آن را نادیده خواهد انگاشت، آن ماری اسلاتر (رئیس انجمن حقوق بین الملل آمریکا و رئیس دانشکده وودرو ویلسون در دانشگاه پرینستون) نوشت: «آنچه اکنون در حال رخ دادن است، دقیقاً همان چیزی است که بنیان گذاران سازمان ملل پیش بینی کرده بودند». دیگر کارشناسان استدلال می کردند که چون کشورها آشکارا اعلام نکرده اند که مقررات ناظر به کاربرد زور مندرج در منشور دیگر الزام آور نیست، پس آن مقررات هنوز لازم الاجرا است. اما عمل خود دولت معمولاً بهترین گواه و قرینه است دال بر اینکه چه چیزی را لازم الاجرا می داند. واقعیت این است که هیچ کشوری - و یقیناً ایالات متحده - هرگز این اصل را نپذیرفته است که ضوابط و مقرراتی تنها بر اثر اعلام اینکه مقررات گذشته از میان رفته است، قابل تغییر باشد. اما کشورها واقعاً

○ به احتمال بسیار، اگر فرانسه، روسیه یا چین نیز در همان وضع آمریکا در بحران عراق قرار داشتند، درست مانند ایالات متحده از شورای امنیت استفاده می کردند - یا تهدید به نادیده گرفتن آن می کردند. به همین سان اگر واشنگتن خود را در وضع پاریس، مسکو یا پکن می یافت، حق و توی خود را به همان گونه که آنها به کار بردند، به کار می برد.

هوای داغ

پس اینها بود نیروهایی اصلی که شورای امنیت را از کارایی انداخت. سازمانهای بین‌المللی دیگری نیز در این طوفان گرفتار شدند، از جمله ناتو - زمانی که فرانسه، آلمان و بلژیک کوشیدند از کمک ناتو به ترکیه برای دفاع از مرزهایش در صورت پیش آمدن جنگ در عراق جلوگیری کنند. (فرانسوا هیزبورگ مشاور وزارت امور خارجه فرانسه گفت: به پایان اتحاد آتلانتیک خوش آمدید.)

چرا توفان‌های قدرت، فرهنگ و امنیت باروهای قانونمندی را که برای رویارویی با سخت‌ترین توفانهای ژئوپلیتیکی طراحی شده است در هم می‌شکند؟ برای آسان شدن پاسخ به این پرسش، این جمله را در نظر بگیرید: «ما همچون گذشته باید به دفاع از منافع حیاتی خود ادامه دهیم؛ ما به تنهایی می‌توانیم به هر چه ممکن است پذیرفتنی نباشد، نه بگوییم». شاید تعجب آور باشد، اما این جمله‌ها را عناصری تندرو در دولت آمریکا همچون پل ولفوویتز، دونالد رامسفلد یا جان بولتون نگفته‌اند، بلکه در واقع آنها را وزیر وقت امور خارجه فرانسه در سال ۲۰۰۱ نوشته است. همچنین، منتقدان «ابر قدرتی» آمریکا ممکن است تصور کنند که جمله زیر از یک آمریکایی است: «من هیچ تعهدی در قبال دولتهای دیگر ندارم». اما این جمله را گرهارد شرودر صدراعظم آلمان در ۱۰ فوریه ۲۰۰۳ بر زبان رانده است. نخستین واپسین واقعیت ژئوپلیتیکی این است که کشورها برای دستیابی به امنیت در صدد قدرت یابی هستند. سازمانهای قانون مداری که این روند را ناشیانه مدیریت کنند، یکسره کنار گذاشته می‌شوند.

یکی از نتایج این اصل، آن است که کشورها در تکاپو برای دستیابی به قدرت، از ابزارهایی سازمانی که در اختیارشان است بهره می‌گیرند. برای فرانسه، روسیه و چین، یکی از این ابزارها شورای امنیت و حق وتوی است که منشور سازمان ملل به آنها داده است. بنابراین کاملاً قابل پیش‌بینی بود که این سه کشور از حق وتوی خود برای متوقف کردن آمریکا و پیش‌سیرد برنامه‌ای که در دست دارد، استفاده کنند: برگرداندن جهان به حالت چند

قطبی. در جریان مذاکرات در شورای امنیت بر سر عراق، فرانسویان در مورد هدف خود روراست بودند. هدف هرگز خلع سلاح عراق نبود. در عوض، بنا به گفته نماینده فرانسه در سازمان ملل، «هدف اصلی و ثابت در طول مذاکرات، افزایش نقش و اختیارات سازمان بود» (شاید بهتر بود نام فرانسه را نیز به سازمان ملل می‌افزود). هدف فرانسه آن است که آمریکا را به عقب‌نشینی وادارد تا وانمود کند که آمریکا در برابر دیپلماسی فرانسه تسلیم شده است. به همین سان می‌توان انتظار داشت که آمریکا نیز از شورای امنیت استفاده کند. یا آن را نادیده بگیرد. تا بر نامه خود را پیش ببرد: حفظ نظام تک قطبی. بوش در سخنرانی خود با عنوان «وضع اتحادیه» در سال ۲۰۰۳ گفت: «سرنوشت این ملت به تصمیمات دیگران بستگی ندارد».

به احتمال بسیار، اگر فرانسه، روسیه یا چین نیز در موقعیت آمریکا در بحران عراق قرار داشتند، هر کدام از آنها در دست مانند ایالات متحده از شورای امنیت استفاده می‌کردند. یا تهدید به نادیده گرفتن آن می‌کردند. و به همین سان اگر واشنگتن خود را در وضع پاریس، مسکو یا پکن می‌یافت، حق وتوی خود را به همان گونه که آنها به کار بردند، به کار می‌برد. کشورها برای افزایش قدرت خود تلاش می‌کنند. نه افزایش قدرت رقیبان احتمالی خود. این دیدگاهی تازه نیست؛ دستکم به زمان توسیدید (Thucydides) باز می‌گردد که از ژنرالهای خود در آتن خواست به میلیانیهای نگون بخت بگویند «شما و هر کس دیگر، اگر قدرتی را که ما داریم می‌داشت، همان کاری را می‌کرد که ما انجام دادیم». این نگرش عاری از هر گونه داوری اصولی است؛ نشان دهنده چگونگی رفتار ملت‌هاست.

بنابر این، واقعیت این است که سرنوشت شورای امنیت هرگز به آنچه در مورد بحران عراق کرده یا نکرده است بستگی پیدا نمی‌کند. امروز رفتار آمریکا بر پایه نظام تک قطبی شورای امنیت را از پا انداخته است، درست به همان گونه که دو قطبی بودن جهان در زمان جنگ سرد، آن شورارافلج کرده بود. ساختار قدیمی قدرت به شوروی این انگیزه را می‌داد تا شورای امنیت را به بن بست بکشد؛ ساختار کنونی قدرت نیز آمریکا را تشویق می‌کند که آن را نادیده بگیرد. در عین حال، شورای

○ کشورها برای افزایش قدرت خود تلاش می‌کنند، نه افزایش قدرت رقیبان احتمالی خود. این دیدگاهی تازه نیست؛ دستکم به زمان توسیدید (Thucydides) باز می‌گردد که از ژنرالهای خود در آتن خواست به میلیانیهای نگون بخت بگویند «شما و هر کس دیگر، اگر قدرتی را که ما داریم می‌داشت، همان کاری را می‌کرد که ما انجام دادیم».

سازگار است. این، نشانه قانون گذاری درست نیست. نخستین مسئولیت هر قانونگذار این است که بسیار هوشمندانه صحبت کند، قوانین را با چنان واژه‌های روشنی وضع کند که همه آن را بفهمند و برای همه یک معنی داشته باشد. اعضای سازمان ملل بموجب منشور، ملزم به پیروزی از تصمیمات شورای امنیت هستند. بنابر این حق دارند انتظار داشته باشند که شورای امنیت تصمیماتش را روشن و واضح بیان کند. شانه خالی کردن از این مسئولیت در برابر تهدیدها، حکومت قانون را زیر سؤال می‌برد.

قطعنامه دوم در ۲۴ فوریه، گذشته از کاربرد دیپلماتیک آن، کوتاه آمدن شورای امنیت را ثابت کرد. عبارات مبهم آن، با هدف جلب حداکثر حمایت، به بهای سردرگمی حقوقی، تنظیم شده بود. عبارت پردازیهایی کلی در قطعنامه، امکان هر نوع تفسیری را فراهم می‌آورد، که هدف نیز همین بوده است. یک سند قانونی که همه چیز معنا بدهد، در عین حال هیچ معنایی ندارد. در واپسین دم، آنچه اهمیت داشت بیشتر این بود که شورای امنیت حرفی بزند، تا اینکه حرف مهمی بزند. این سازش باعث شد که کشورها بار دیگر، همانند زمان پذیرش قطعنامه ۱۴۴۱، ادعا کنند که برداشتهای فردی و غیرمستقیم، به عبارات توخالی شورای امنیت مفهوم می‌دهد. هشتاد و پنج سال پس از اصول چهارده گانه «وودرو ویلسون»، می‌بایست از جدی‌ترین تعهدات در زمینه حقوق بین‌الملل، با چشمک‌ها و اشارات، آنهم در پیمانهای سری یاد شود.

پوزش خواهی به علت ناتوانی

کشورها و منتقدانی که خواهان بازگرداندن جهان به ساختار چند قطبی هستند، استراتژیهای متفاوتی در پاسخ به از پا افتادگی شورای امنیت طراحی کرده‌اند. برخی کشورهای اروپایی مانند فرانسه معتقد بودند که شورای امنیت بعنوان نهاد فراملی می‌تواند از راه کنترل اقدامات آمریکا، بر عدم توازن قدرت و ناسازگاریهای فرهنگی و امنیتی چیره شود. دقیق‌تر بگوئیم، فرانسه امیدوار بود که از توان شورای امنیت برای مهار قدرت آمریکا استفاده کند. اگر این استراتژی کارساز می‌افتاد، می‌توانست از راه فراملیت‌گرایی، جهان را به

امنیت خود گزینه مطلوبی پیش رو نداشت. در صورت تصویب حمله آمریکا، چنین برداشت می‌شد که مهر تأیید برجیزی زده است که توان متوقف کردن آن را نداشته است؛ اگر از تأیید جنگ هم سر باز می‌زد، آمریکا از حق و تو استفاده می‌کرد. اگر شورا دست به هیچ کاری نیز نمی‌زد، باز نادیده گرفته شده بود. آنچه شور بختی شورای امنیت را رقم زد، پراکندگی آراء بر سر مسئله عراق نبود، بلکه واقعیتی ژئوپلیتیکی بود. این، همان پیام مستتر در سخنرانی غیرعادی و تقریباً تناقض آلود پاول در نوامبر ۲۰۰۲ بود که آمریکا خود را پایبند به تصمیمات شورای امنیت نمی‌داند. گرچه انتظار دارد که عراق بعنوان «ناقض» قطعنامه‌های پیشین اعلام شود.

گفته می‌شود که قطعنامه ۱۴۴۱ و پذیرش آن از سوی عراق، به گونه‌ای نشان دهنده پیروزی سازمان ملل و حاکمیت قانون بوده است. اما چنین نیست. اگر آمریکا عراق را تهدید به استفاده از زور نکرده بود، تقریباً با اطمینان می‌توان گفت که عراقیها از پذیرش بازرسیهای جدید سر باز می‌زدند. اما این گونه تهدید به کاربرد زور، نقض منشور سازمان ملل است. شورای امنیت هرگز به آمریکا حق اعلام سیاست تغییر حکومت در عراق یا اقدام نظامی در این جهت را نداده بود. لذا «پیروزی» شورای امنیت، به صورتی که دیدیم، پیروزی دیپلماسی با پشتوانه زور - یا به سخن دقیقتر، پیروزی دیپلماسی با پشتوانه تهدید کاربرد زور به صورت یکجانبه و ناقص منشور بوده است. تهدید یک جانبه نامشروع، امکان اجرای «مشروع» چندجانبگی را فراهم کرده و شورای امنیت از نقض منشور سود برده است.

قطعنامه ۱۴۴۱ به همان اندازه که نشانگر پیروزی دیپلماسی آمریکا بود، بیانگر نقض حکومت بین‌المللی قانون نیز بود. هنگامی که پس از هشت هفته مذاکره، این قطعنامه تصویب شد، دیپلماتهای فرانسه، چین و روسیه با این ادعا شورا را ترك کردند که ما به آمریکا اختیار حمله به عراق را نداده‌ایم - یعنی اینکه قطعنامه ۱۴۴۱ خود به خود متضمن چنین اجاره‌ای نیست. در حالی که دیپلماتهای آمریکایی ادعا می‌کردند شورای امنیت دقیقاً این اختیار را داده است. اگر به لحن قطعنامه توجه کنیم، می‌بینیم که با هر دوی این ادعاها

○ امروز رفتار آمریکا بر پایه نظام تک قطبی شورای امنیت را از پا انداخته است، درست به همان گونه که دو قطبی بودن جهان در زمان جنگ سرد، آن شور را فلج کرده بود. ساختار قدیمی قدرت به شوروی این انگیزه را می‌داد تا شورای امنیت را به بن بست بکشد؛ ساختار کنونی قدرت نیز آمریکا را تشویق می‌کند که آن را نادیده بگیرد.

ساختار چند قطبی باز گرداند. اما این رویکرد با معضلی گریز ناپذیر روبه‌رو است: چه چیز می‌تواند ضامن موفقیت فرامیت گریبان اروپایی باشد؟

البته فرانسه می‌توانست پروژه آمریکا در مورد عراق را تو کند. اما این روش به شکست می‌انجامید زیرا آمریکا مصمم بود به هر صورت به راه خود ادامه دهد. و در این روند تنها زنجیری را که فرانسه برای بازداشتن آمریکا در اختیار دارد بگسلد. ناتوانی فرانسویان از حل این مشکل باعث شد که اقداماتشان در حد تلاش بی‌ثمر دیپلماتیک باقی بماند. وزیر امور خارجه فرانسه می‌توانست انگشت خود را در برابر صورت وزیر خارجه آمریکا، چنان که دوربینها نشان دادند، تکان دهد یا با پیش کشیدن موضوع عراق در نشستی که به دلیل دیگری برگزار شده بود، او را غافلگیر کند؛ اما ناتوانی عملی شورای امنیت در جلوگیری از جنگی که فرانسه سخت با آن مخالفت کرده بود، ضعف فرانسه و تا اندازه بیشتری، از پافتادگی شورای امنیت را پررنگ‌تر می‌کرد. در همان حال، مفسران، استراتژی‌هایی کلامی و شعاری در پیش گرفتند تا از تهدید مفروض آمریکا نسبت به حاکمیت قانون جلوگیری کنند. برخی از آنان در قالب مفاهیم اشتراکی (کمونیستی) سخن گفتند مبنی بر اینکه کشورها باید بر اساس خواست عمومی عمل کنند نه چنان که «ودرین» (وزیر امور خارجه فرانسه) گفته است: «تصمیم‌گیری بر پایه برداشتهای خود و برای اهداف خود». اسلالتر استدلال کرد که ایالات متحده باید در چارچوب سازمان ملل باقی بماند زیرا دیگر ملتها نیاز به جایی دارند که در آن آمریکا را مهار کنند. «هنریک هرتر برگ» می‌پرسد: «چه بلایی بر سر بدبینی‌های محافظه کارانه نسبت به قدرت بی‌قید و شرط آمده است؟ اعتقاد محافظه کارانه به دولت محدود، در سایه سیستم کنترل و توازن، کج‌آرفته است؟ «بورک» در گور خود می‌لرزد؛ «مادیسون» و «هامیلتون» نی «چنین اند. «هرتر برگ» می‌گفت، و اشنگین باید داوطلبانه قدرت خود راها کند و از سلطه جویی، به سود جهان چندقطبی دست بکشد؛ جهانی که در آن، آمریکا با دیگر قدرتها برابر و متوازن باشد.

هیچ کس نمی‌تواند در مورد سودمندی

سیستمهای کنترل و توازن که در داخل کشورها برای محدود کردن کاربرد قدرت طراحی می‌شود شك کند. قرار دادن بلندپروازی در برابر بلندپروازی، شیوه‌ای بوده است که طراحان این سیستمها برای حفظ آزادی به کار می‌برده‌اند. اما مسئله‌ای که با به کار گرفتن این شیوه در سطح بین‌المللی پیش می‌آید، آن است که آمریکا باید برخلاف منافع خود عمل کند، تا شرایط برای افزایش قدرت رقیبانش فراهم شود؛ رقیبانی که ارزشهایی بسیار متفاوت از ارزشهای آمریکا دارند. «هرتر برگ» و دیگران احتمالاً دریافته‌اند که واقع‌بینانه نیست که انتظار داشته باشیم آمریکا اجازه دهد، چین یا روسیه مهارش کنند.

گذشته از آن، آیا چین، روسیه و فرانسه - یا هر کشور دیگری - اگر موقعیت آمریکا را داشت حاضر می‌شد برتری خود را از دست بدهد؟ به خاطر داشته باشیم که در حال حاضر نیز فرانسه به دنبال کم کردن فاصله میان خود و آمریکاست. اما نمی‌کوشد از فاصله خود با قدرتهای کوچکتر (که شیراک برخی از آنها را به علت «خوب رشد نکردن» سرزنش می‌کند) بکاهد؛ کشورهایی که ممکن است قدرت خود فرانسه را مهار کنند.

گذشته از آن، به سختی بتوان باور کرد که چند کانون جدید و آزموده نشده قدرت که احتمالاً زیر نفوذ کشورهای با پیشینه دراز سرکوب قرار می‌گیرد، از قدرت هژمونیک آمریکا قابل اعتمادتر باشد. کسانی که سرنوشت کره‌خاکی را به برخی محافظان ناشناخته پلورالیسم جهانی می‌سپارند ظاهراً این پرسش دیرپا را فراموش کرده‌اند: چه کسی حافظ این محافظ است؟ و این محافظ چگونه صلح بین‌المللی را پاسداری می‌کند؟ با درخواست از دیکتاتورها برای قانونگذاری در مورد ممنوعیت سلاحهای کشتار جمعی (همان درخواستی که فرانسه از صدام حسین داشت)؟

از يك نظر، حق با جیمز مادیسون است، گرچه منادیان مفاهیم اشتراکی نتوانسته‌اند حرفش را بفهمند. به هنگام تنظیم قانون اساسی آمریکا، مادیسون و دیگر بنیان‌گذاران، با همان مشکلی روبه‌رو شدند که امروز جامعه جهانی در رابطه با هژمونی آمریکا با آن مواجه است. پرسش، چنان که بنیان‌گذاران مطرح کردند، این بود که چرا قدرتمندان باید انگیزه‌ای برای پیروی از قانون

○ اگر آمریکا عراق را

تهدید به استفاده از زور نکرده بود، تقریباً با اطمینان می‌توان گفت که عراقیها از پذیرش بازرسیهای جدید سرباز می‌زدند. اما این گونه تهدید به کاربرد زور، نقض منشور سازمان ملل است.

فروریختن سازمان ملل از جای دیگری مایه می‌گیرد. از رانش زمین زیر این ساختمان. چنان که امسال به گونه‌ای اسف‌انگیز مشخص شد، زمینی که معبد سازمان ملل روی آن برپا شده، شکافهایی برداشته است. این زمین، توان سرپا نگهداشتن کاخ عظیم قانون‌گذاری بشری را نداشته است. ناسازگاری قدرتها، ناهمخوانیهای فرهنگی و نگرشهای متفاوت در زمینه کاربرد زور، این پرستشگاه را سرنگون کرد.

قانون معمولاً بر رفتار اثر می‌گذارد؛ البته هدف قانون نیز همین است. به هر روی سازمانهای قانونمندان بین‌المللی، نظامها و قواعد مرتبط با امنیت بین‌المللی، در بهترین حالت، بیشتر پدیده‌های ثانوی - یعنی بازتابی از علل بنیادین - هستند؛ نهادهایی خویش فرما و مستقل نیستند که رفتار کشورها را معین کنند، بلکه نیروهای بزرگتری در کارند که این رفتارها را شکل می‌دهند. هنگامی که روندهای عمده دستخوش دگرگونی می‌شود و هنگامی که حقایق جدید و روابط تازه ((پدیده‌های)) نو رخ می‌نماید، کشورها تغییر موضع می‌دهند تا از فرصتهای تازه برای افزایش قدرت خود بهره‌گیرند. نقض قوانین ناظر به امنیت زمانی رخ می‌دهد که دگرگونی اوضاع، کشورها را از سازگاری با نهادهای پابرجایی که نمی‌توانند خود را با شرایط جدید وفق دهند، باز می‌دارد. بدین سان آنچه زمانی ضوابط کاربردی بوده، به قواعدی تنها نوشته بر کاغذ تبدیل می‌شود.

این وضع حتی در مورد قوانینی که به بهترین وجه برای حفظ امنیت بین‌المللی تنظیم شده و زمانی منعکس‌کننده واقعیتهای بنیادین ژئوپلیتیکی بوده است، پیش می‌آید. قوانین بدتر - یعنی قوانینی که بی‌توجه به واقعیتهای تنظیم شده‌اند - حتی کمتر می‌پابند و معمولاً به محض آنکه شرایط ایجاد کند، کنار گذاشته می‌شوند. به هر روی اعتبار آنها، چنان که از با افتادگی سازمان ملل نشان داده است همیشه نخواهد بود. کمیته نظامی سازمان ملل تقریباً بلافاصله از میان رفت. از سوی دیگر، رژیم استفاده از زور که در منشور پیش‌بینی شده بود، در گذر سالها رنگ باخت. شورای امنیت خود طی جنگ سرد تضعیف شد، در دهه نود جانی تازه یافت و سپس با بحران عراق و کوزوو، یکسره از نفس افتاد.

داشته باشند؟ پاسخ مادیسون، چنان که در یادداشتهای طرفداران فدرالیسم (در آن زمان) آمده است، این بود: انگیزه، در ارزیابی شرایط و مقتضیات آینده نهفته است - این احتمال ترس آور که شاید روزی خودشان ضعیف شوند و نیاز به حمایت قانون داشته باشند. مادیسون می‌نویسد: «نامعلوم بودن وضع قدرتمندان» ایجاد می‌کند که امروز بر اساس قوانین عمل کنند. اما اگر آینده معلوم باشد، یا قدرتمندان به آن اطمینان داشته باشند، یا پیش‌بینی‌ها در مورد آینده نشان‌دهنده پا برجا بودن قدرت باشد، در این صورت انگیزه قدرتمندان برای پیروی از قانون از میان می‌رود. بنابراین، هژمونی با اصل برابری در تنش است.

سلطه جویان همواره از اینکه قدرتشان در معرض محدودیت قانونی قرار گیرد پرهیز داشته‌اند. زمانی که بریتانیا بر دریاها فرمان می‌راند، دولت انگلیس با محدود شدن کاربرد زور به مخالفت برخاست تا بتواند محاصره‌های دریایی خود را انجام دهد - محدودیتهایی که ایالات متحده نوپا و دیگر کشورهای ضعیف‌تر سخت از آن حمایت می‌کردند. هر سیستمی که زیر سلطه یک «قدرت برتر» در آید، برای ایجاد و حفظ حکومت پایدار قانون، مشکلات بسیار خواهد داشت. مشکل کنونی جامعه بین‌المللی، همان مشکل بزرگ مادیسون است؛ همان مشکلی که در زمستان امسال در شورای امنیت به گونه کشمکش بدفرجام خودنمایی کرد.

بازگشت به میز تصمیم‌گیری

وظیفه اصلی شورای امنیت، چنان که منشور مشخص کرده، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. منشور سازمان ملل دستور کاری برای تحقق این هدف زیر نظر شورای امنیت وضع کرده است. بنیان‌گذاران سازمان ملل ساختمانی عظیم به سبک گوتیک با چند طبقه، ایوانهای بزرگ، پشتبندهایی حجیم و تارکهای بلند برپا کردند. با سردرهایی اطمینان‌بخش و نقشه‌های برجسته ترسناک بر آن، برای دور کردن روحهای شیطانی.

در زمستان ۲۰۰۳، این ساختمان عظیم یکسره فروریخت. و سوسه می‌شویم که برای دریافتن دلایل این فروپاشی، به طرح اصلی بازگردیم و معماران را سرزنش کنیم. اما حقیقت این است که

○ سازمانهای
قانونمندان بین‌المللی،
نظامها و قواعد مرتبط با
امنیت بین‌المللی، در
بهترین حالت، بیشتر
پدیده‌های ثانوی - یعنی
بازتابی از علل بنیادین -
هستند؛ نهادهایی
خویش فرما و مستقل
نیستند که رفتار کشورها را
معین کنند، بلکه نیروهای
بزرگتری در کارند که این
رفتارها را شکل می‌دهند.

مورد قبولشان نیست. چه خوشمان بیاید و چه نیاید، این نظام وستفالیایی است و هنوز هم در کنار ماست. تظاهر به اینکه این نظام را می توان بر پایه برداشتهای فردی آرمانگرایان از اخلاقیات بنا کرد، چیزی را عوض نمی کند.

بنابر این معماران يك نظم جهانی با اعتبار، باید از خام اندیشی - از حقایقی خیالی که بر سیاست سایه می افکند - و برای نمونه نظریه جنگ عادلانه و مفهوم برابری حاکمیت کشورها، دست بکشند. شالوده این باورها و دیگر عقاید کهنه را، تعاریف منسوخ از حقیقت، عدالت و اخلاق جهانشمول تشکیل می دهد. جهان ما در حال حاضر دچار شکافهایی شده است که در گذشته، کمتر مانند داشته و علت آن، وجود انگاره های متعارض در مورد حقیقت برتر، و نیز اعتقاد کسانی در همه قاره ها است که همچون قیصر در داستانی از برناردشاو می بندارند «رسوم قبیله آنها و جزیره آنها همان قانون طبیعت است».

انگاره های قرون وسطایی در مورد قانون طبیعی و حقوق طبیعی (که بنیاد آنها را باورهای بزرگ نمایانده شده می خواند) کاربرد ندارد جز فراهم کردن برچسبهای مناسب برای امتیاز خواهی های تند و تیز؛ چیزهایی که هنوز شعار بسیاری از جنگجویان در هر جاست.

در حالی که جهان به دوران گذار تازه ای گام می نهد، فرهنگ اخلاق گرایانه قدیمی باید کنار گذاشته شود تا تصمیم گیرندگان بتوانند با واقع بینی بر آنچه واقعاً در معرض خطر است تمرکز کنند. پرسشهای راستینی که در زمینه دستیابی به صلح و امنیت مطرح است، بسیار روشن است: هدفهای ما چیست؟ چه ابزارهایی برای رسیدن به این هدفها برگزیده ایم؟ آیا این ابزارها کارساز است؟ اگر نیست، چرا؟ آیا گزینه های بهتری در دسترس است؟ اگر هست، نیاز به چه سازشهایی دارد؟ آیا می خواهیم چنین سازشهایی بکنیم؟ هزینه ها و منافع دیگر گزینه ها چیست؟ به چه پشتوانه هایی نیاز دارند؟

برای پاسخ دادن به این پرسشها، لازم نیست اشراف فوق العاده بر علم حقوق داشته باشیم، نیازی به نظریه های آنجنانی نیست و جایی برای جزم اندیشی وجود ندارد. هلمز می گوید، جانمایه قانون، منطق نیست

روزی سیاستگذاران به میز تصمیم گیری باز خواهند گشت. در آن هنگام، درسی که از سقوط شورای امنیت گرفته شده است، باید نخستین اصل در طراحی نهادها تلقی شود: آنچه ظاهر هر طرحی نشان می دهد باید تابعی از آن چیزی باشد که می تواند نشان داده شود. يك نظم حقوقی بین المللی جدید، اگر بخواهد کارکرد مؤثر داشته باشد، باید منعکس کننده واقعیتهای بنیادین قدرت، فرهنگ و امنیت باشد. اگر چنین نباشد - یعنی اگر معیارهای آن باز هم غیر واقعی باشند و نتوانند چگونگی رفتار واقعی کشورها و نیروهای حقیقی را که کشورها در برابر آنها واکنش نشان می دهند، منعکس کنند - جامعه ملتها باز به همان قواعد و اصولی خواهد رسید که فقط بر کاغذ نقش بسته است. مشکل نا کار آیی سازمان ملل، در اصل، بن مایه حقوقی ندارد بلکه مشکلی ژئوپلیتیکی است. کژیها و نارسایی های حقوقی، معلول است نه علت.

«اسلاتر» در تأیید این نکته می گوید «سازمان ملل بر این فرض بنا شد که برخی حقایق بر سیاستها چیره می شوند». دقیقاً چنین است. و مشکل نیز در همین جاست. اگر قرار باشد نهادهای قانونمدار و «حقیقی» که با توجه به آنها کار می کنند، بر پایه اصول عملی و نه اصول نوشته شده بر کاغذ بچرخند، باید از الزامات سیاسی سرچشمه بگیرند، نه برعکس.

دومین درسی که از شکست سازمان ملل می گیریم این است که قواعد و ضوابط باید از شیوه واقعی رفتار کشورها نشأت بگیرد، نه از اینکه آنها چگونه باید رفتار کنند. «اولیور و ندل هولمز» می نویسند: «نخستین لازمه يك قاعده حقوقی بی نقص، آن است که با احساسات و نیازهای واقعی جامعه، چه درست و چه نادرست، همخوان باشد». چنین نگرشی برای کسانی که همچنان به قانون طبیعی معتقدند، مردود و سزاوار نفرین است؛ همان فیلسوفانی که بر صندلی لمیده اند و «می دانند» چه اصولی باید ناظر بر کشورها باشد، خواه کشورها این اصول را بپذیرند یا نپذیرند. اما این آرمان گرایان باید به یاد داشته باشند که نظام حقوقی بین المللی، اختیاری است؛ چه خوب و چه بد، اصول و قواعد این نظام مبتنی بر رضایت کشورهاست. کشورها پایبند قواعدی نیستند که

○ يك نظم حقوقی

بین المللی جدید، اگر بخواهد کارکرد مؤثر داشته باشد، باید منعکس کننده واقعیتهای بنیادین قدرت، فرهنگ و امنیت باشد. اگر چنین نباشد - یعنی اگر معیارهای آن باز هم غیر واقعی باشند و نتوانند چگونگی رفتار واقعی کشورها و نیروهای حقیقی را که کشورها در برابر آنها واکنش نشان می دهند، منعکس کنند - جامعه ملتها باز به همان قواعد و اصولی خواهد رسید که فقط بر کاغذ نقش بسته است.

هنگامی که مشخص شد آنگولا، گینه یا کامرون می‌توانند خواست شورای امنیت را رقم بزنند. ملت‌هایی که نمایندگانشان شانه به شانه نمایندگان اسپانیا، پاکستان و آلمان نشستند و درست به اندازه آنان، حق اظهار نظر و رأی دادن داشتند. اصل برابری، بالفعل به هر یک از اعضای غیر دائم شورای امنیت نیز حق و تومی دهد (چنانچه اکثریت به دست نیاید، رأی نهم برای پیروزی نهایی ضروری خواهد بود).

البته حق و تومی رسمی که منشور به پنج عضو دائم شورای امنیت داده، پادزهری بوده است برای این برابری خواهی افسار گسیخته. اما این روش کار ساز نیفتاده است: این حق، همزمان مشکل را کاهش و افزایش می‌دهد: ایالات متحده را تا حد فرانسه پایین می‌آورد و فرانسه را از هند بالاتر می‌برد و هند کشوری است که به هنگام بحث دربارهٔ بحران عراق، حتی عضو غیر دائم شورای امنیت نیز نبود. بدین سان حق و تومی رسمی کمکی به کم اثر شدن حق و تومی بالفعل اعضای غیر دائم نمی‌کند. نتیجه همه اینها، شورای امنیتی است که ساختار واقعی قدرت در جهان را البته در آینه‌های خنده آور [که هر چیز را بزرگتر یا کوچکتر از آنچه هست نشان می‌دهد] می‌نمایاند و بر همین اساس هم عمل می‌کند. بنابر این، درس سوم زمستان گذشته این است که: نمی‌توان انتظار داشت که نهادها کژیهای موجود در ساختارشان را اصلاح کنند.

آیا شورای سراپا خواهد ماند؟

دلیل چندانی وجود ندارد که باور کنیم شورای امنیت به زودی به خود می‌آید و می‌تواند مسائل امنیتی مهم را اداره کند، هر چند جنگ بر ضد عراق رو به پایان است. اگر جنگ سریع و موفقیت آمیز باشد، اگر آمریکا بتواند تسلیحات کشتار جمعی عراق را که احتمالاً وجود ندارد پیدا کند، و اگر کار بازسازی حکومت عراق خوب پیش برود، آنگاه می‌توان به حیات دوباره شورای امنیت اندک امیدی داشت. در این صورت شورای امنیت به همان سرنوشت جامعه ملل دچار شده است. از این پس تصمیم گیرندگان در آمریکا در برابر شورای امنیت همان واکنشی را نشان خواهند داد که در قبال ناتو در بحران کوزوو نشان دادند: دیگر تکرار نخواهد

بلکه تجربه است. انسانها نیاز ندارند که به توافقی قطعی در مورد خوب و بد برسند. کاری که باید انجام دهند تجربی است نه تئوریک. رسیدن به اجماع، با کنار گذاشتن بحثهای کلی و پرهیز از سخن پردازیهای مجادله انگیز دربارهٔ «درست» و «نادرست»، و تمرکز واقعگرایانه بر نیازها و خواسته‌های واقعی افراد واقعی که رنج‌هایی می‌بینند که چه بسا ضرورتی برای تحمل آنها وجود ندارد، تسریع خواهد شد. سیاستگذاران ممکن است هنوز نتوانند به این پرسشها پاسخ دهند.

نیروهایی که شورای امنیت را به زانو در آوردند - نیروهایی که «جرج کتان» آنها را «سرچشمه‌های ژرف بی‌ثباتی بین‌المللی» می‌نامد - از میان نخواهند رفت. اما دستکم سیاستگذاران می‌توانند مسائل را به درستی دریابند.

از پیامدهای زیانبخش قانون طبیعی این نظریه است که کشورها برابر و مستقل هستند. حاکمیت برابر، چنان که آنان می‌گویند، افسانه‌ای بیش نیست. تفاوتی که میان کشورها وجود دارد، این مفهوم را به مقوله‌ای خنده‌آور تبدیل می‌کند. نادرست بودن این ادعا که همه کشورها با یکدیگر برابرند، با در دست بودن قرائنی در همه زمینها مبنی بر اینکه آنها یکسان نیستند - چه در قدرت، چه در ثروت و چه از نظر لرح نهادن به نظم بین‌المللی یا حقوق بشر - ثابت می‌شود. در همین حال، اصل برابری حاکمیت کشورها، جانمایه ساختار کلی سازمان ملل است. و مانع می‌شود که این سازمان بتواند به گونه‌ای مؤثر به بحرانهایی که پیش می‌آید، مانند دستیابی به WMD (سلاحهای کشتار جمعی) و دقیقاً ناشی از فرض برابری حاکمیت کشورها است، بپردازد.

برابر شمردن کشورها، مانع از آن است که با انسانها یکسان برخورد شود: اگر در واقع یوگسلاوی می‌توانست همانند دیگر کشورها از اصل عدم مداخله بهره‌گیرد، شهروندانش نمی‌توانستند به حقوق خود به صورت برابر با دیگران در دیگر کشورها دست یابند، زیرا حقوق آنها تنها از راه مداخله می‌توانست پشتیبانی شود. غیر منطقی بودن برخورد با کشورها به صورت برابر، امسال به گونه‌ای بی‌سابقه نمود یافت،

○ مشکل ناکارایی سازمان ملل، در اصل، بن‌مایه حقوقی ندارد بلکه مشکلی ژئوپلیتیکی است. کژیها و نارساییهای حقوقی، معلول است نه علت.

داد). خطر اصلی پس از جنگ دوم خلیج فارس این نیست که آمریکا ممکن است از آن پس زور را در جایی که نباید، به کار گیرد، بلکه این است که به علت ترس از جنگ، مخالفت افکار عمومی و تحولات اقتصادی، در زمانی که لازم است، آن را به کار نگیرد. این واقعیت که خطر بی‌ظمی جهان را تهدید می‌کند، مسئولیتی بزرگتر بر دوش آمریکا می‌گذارد که قدرتش را برای جلوگیری یا کند کردن آهنگ این از هم پاشیدگی به کار گیرد.

همه کسانی که به حاکمیت قانون اعتقاد دارند، آرزومندند که ببینند پیشرفت کاروان بشریت از سر گرفته شده است. در حرکت بر علیه مراکز بی‌ظمی، آمریکا می‌تواند از مزایای به کار انداختن قدرت خود در راه ساخت مکانیزم‌های بین‌المللی تازه برای حفظ صلح و امنیت جهانی، بهره‌گیرد.

برتری آمریکا همیشگی نخواهد بود. بنابراین به حکم احتیاط، بهتر است نهادهایی با ساختارهای واقع‌بینانه برپا شود که حتی در زمانی که کاربرد نیروی نظامی نامناسب است، یا امکان‌پذیر نیست، از منافع ملی آمریکا حمایت یا تحقق آنها را تسریع کند. چنین نهادهایی می‌تواند برتری آمریکا را در درازمدت تضمین و در نتیجه دوران تک‌قطبی بودن جهان را طولانی‌تر کند.

در عین حال قانون‌نگرانان باید هرچه زودتر و به گونه‌ی پی‌گیر به موضوع برپایی یک چارچوب نهادی بین‌المللی جدید به جای ساختار پوسیده شورای امنیت بپردازند. نیروهایی که باعث ناکارآمدی شورا شده‌اند از میان نخواهند رفت. آمریکا چه پیروز شود و چه شکست بخورد، هیچ انگیزه‌ای برای تن دادن به محدودیت‌های قدیمی در زمینه‌های تازه نخواهد داشت. کشورهای رقیب نیز چه پیروز و چه سرشکسته، آنقدر دل‌سرد نخواهند شد که از اعمال چنین محدودیت‌هایی دست بکشند. ملتها همچنان برای دستیابی به قدرت بیشتر و امنیت، به زبان دیگران تلاش خواهند کرد. اختلاف‌نظرها در مورد چگونگی کاربرد زور نیز ادامه خواهد یافت. چه بخواهیم و چه نخواهیم، جهان اینگونه است. در حرکت مجدد جهانیان به سوی حاکمیت قانون، شناخت این واقعیت، نخستین گام خواهد بود.

از سوی دیگر، اگر جنگ طولانی و خونین باشد، اگر آمریکا نتواند سلاحهای کشتار جمعی عراق را کشف کند و اگر بازسازی حکومت عراق دچار مشکل شود، آنگاه ائتلافهای ویژه متشکل از کشورهای همسود پدید می‌آید و مخالفان جنگ سود می‌برند و می‌توانند ادعا کنند که اگر آمریکا به منشور پایبند مانده بود، زمین‌گیر نمی‌شد. اما شکست آمریکا نیز به سود شورای امنیت نخواهد بود. ائتلافی از کشورهای رقیب شکل می‌گیرد و مواضع سخت‌تری گرفته می‌شود، مخالفان در شورای امنیت منتظر می‌مانند و به گونه‌ای تناقض آلود آن را به صورت صحنه‌ای در می‌آورند که ایالات متحده حضور در آن و همکاری با آن را حسب‌الوظیفه هرچه دشوارتر می‌یابد، چرا که پیوسته با توهایی بیشتری روبه‌رو می‌شود.

اما شورای امنیت در پرداختن به مسایلی که مستقیماً به سلسله مراتب بالای قدرت در جهان مرتبط نمی‌شود، همچنان می‌تواند سودمند افتد. برای مثال، همه کشورهای بزرگ با خطر تروریسم و موج جدید گسترش سلاحهای کشتار جمعی روبه‌رویند و هیچ کشوری از به نتیجه رسیدن این موارد سود نخواهد برد. اما حتی زمانی که نیاز به مداخله نظامی نباشد، سوءظن‌های دیرپا میان اعضای دائم شورا، و از دست رفتن اعتبار این نهاد، باعث کاهش تأثیر و کارایی آن در پرداختن به این مسائل می‌شود.

هرچند جنگ به راه افتاده است، اما آمریکا باز تحت فشار قرار خواهد گرفت تا از کاربرد زور بکاهد؛ و واشنگتن باید با این فشارها مقابله کند. با وجود موعظه‌های شیراک، جنگ همواره بدترین راه حل نیست. کاربرد زور در برابر دیکتاتورهای متعدد، از میلو شویچ گرفته تا هیتلر، گزینه‌ای بهتر از دیپلماسی بوده است. شوربخانه کاربرد زور گاهی بعنوان تنها و بنا بر این بهترین روش مقابله با تکثیر سلاحهای کشتار جمعی مطرح می‌شود. اگر رنج افراد غیر نظامی معیار قرار گیرد، کاربرد زور اغلب می‌تواند شیوه انسانی‌تری از تحریمهای اقتصادی باشد که کودکان را بیش از سربازان به گرسنگی و قحطی می‌کشاند (چنان که اعمال آن در مورد عراق نشان

○ برابر شمردن کشورها، مانع از آن است که با انسانها یکسان برخورد شود: اگر در واقع یوگسلاوی می‌توانست همانند دیگر کشورها از اصل عدم مداخله بهره‌گیرد، شهروندانش نمی‌توانستند به حقوق خود به صورت برابر با دیگران در دیگر کشورها دست یابند، زیرا حقوق آنها تنها از راه مداخله می‌توانست پشتیبانی شود.