

امنیت بین‌الملل در هزاره سوم و چالش‌های منشور برای مواجهه با تهدیدهای نوین

محمد آهنی امینه*

فاطمه زهرا فتح‌اللهی**

چکیده

در دهه نخست هزاره سوم، در نظام امنیت بین‌الملل بحران‌هایی به‌وقوع پیوست که موجب تغییراتی شگرف در مؤلفه‌های پیشین امنیتی در جهان شد، به نظر می‌رسد منشور که پس از تأسیس سازمان ملل متحد عهده‌دار مدیریت بحران‌های امنیتی جهان بود، در مواجهه با این بحران‌ها، ناکارآمد و در حالی از بهت و بلاتکلیفی به‌سر می‌برد. به دلیل خواست و تمایل قدرت برتر در نظام بین‌الملل، تروریسم از نوع بین‌المللی و دفاع در برابر آن، تحت عنوان دفاع پیشدستانه به‌عنوان مهم‌ترین این بحران‌ها برجسته شد. استمرار دفاع پیشدستانه با تعقیب سیاست قتل هدفمند اعضا و رهبران گروه‌های تروریستی با استفاده از هواپیماهای بدون سرنشین آمریکایی، همچنان منشور را نادیده می‌انگاشت که حوادث و اقدامات بعدی برخی کشورها باعث تسری این نادیده‌انگاری منشور به سایر کشورها نیز شد. بررسی این پژوهش نیز نشان از آن دارد که متن فعلی منشور توان مدیریت و قاعده‌مند کردن بسیاری از بحران‌های نوین امنیتی را دارا نیست. این چالش به میزانی عمیق است که برخی از جناح‌های افراطی در غرب را معتقد ساخته که منشور عملاً معاهده‌ای مرده و مربوط به دوران کهن است. جناح‌های افراطی غرب تمایل به آن دارند تا با حذف محذورات منبعت از منشور، نیازهای امنیتی خویش را با تکیه بر قدرت سخت حل و فصل کنند. در فقدان هرگونه واکنشی از سوی جامعه جهانی، این امر به رویه‌ای تبدیل خواهد شد که موجب بروز تهدیداتی جدی در نظام امنیت بین‌المللی خواهد گشت.

واژگان کلیدی

تروریسم بین‌المللی، دفاع پیشدستانه، قتل هدفمند، بازتعریف منشور ملل متحد

* دکتری روابط بین‌الملل و مدیر گروه مطالعات حقوق بین‌الملل دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه

Email: moahani@yahoo.com

Email: fathollahiz@yahoo

** کارشناس ارشد ژئوپلیتیک

تاریخ پذیرش: ۹۴/۱۰/۱۰

تاریخ ارسال: ۹۴/۴/۲۰

فصلنامه راهبرد / سال بیست و چهارم / شماره ۷۷ / زمستان ۱۳۹۴ / صص ۱۱۲-۸۵

جستار گشایی

نزدیک به هفت دهه از عمر سازمان ملل متحد می‌گذرد. در این مدت سازمان ملل متحد نقش قابل توجهی در نظام بین‌المللی ایفا نموده است، اما اینک با سپری شدن دهه نخست هزاره سوم به خوبی مشخص شده که تنوع و پیچیدگی‌های امنیتی متوجه نظام بین‌الملل بسیار بیشتر از زمان تدوین منشور ملل متحد در سال ۱۳۴۵ است. بر این اساس، نوشتار حاضر معتقد است که منشور ملل متحد با ساختار فعلی در بخش مربوط به امنیت بین‌الملل، از کفایت و بسندگی لازم برای مدیریت بحران‌های امنیتی هزاره سوم برخوردار نبوده، بنابراین لازم است به صورتی اصولی و بطئی، اقدام به بازتعریف آن شود. بازتعریف مدنظر این مقاله آن است که اصول غیرکاربردی حذف شود و برخی معضلات دوران معاصر که در منشور ذکر شده، به آن اضافه گردد.

در این نوشتار از مجموع ۱۹ فصل و ۱۱۱ اصل منشور ملل متحد، تنها یک فصل و ۱۳ اصل آن مورد بررسی دقیق و کنکاش قرار می‌گیرد. هدف مقاله این است که با ارائه ادله و شواهد عینی اعلام دارد فصل هفتم منشور در خصوص تأمین امنیت بین‌المللی، با عنایت به تغییراتی اساسی در شرایط بین‌المللی، نیازمند بازبینی و اصلاح است تا از کفایت لازم برای مواجهه با تهدیدات نوین امنیتی نظام بین‌الملل برخوردار شود. در پاسخ به این سؤال که آیا منشور ملل متحد با شکل و شمایل فعلی قادر به کنترل و نظام‌مندسازی بحران‌های امنیتی جهان است؛ فرضیه تحقیق این‌گونه تنظیم می‌شود که به دلیل بروز و ظهور بحران‌های نوین امنیتی از یکسو و با توجه به اینکه منشور ملل متحد در عصری نگارش یافته که منشأ بحران‌های عموماً دولت‌محور بوده‌اند، منشور به شکل فعلی توان مدیریت بحران‌های امنیتی جهان را ندارد و به دلیل این ضعف در منشور، قدرت‌های بزرگ درصدد تأمین منافع خویش با استفاده از قدرت سخت‌افزاری و نرم‌افزاری به صورت یک‌جانبه بر خواهند آمد.

۱. تغییر در نظام بین‌الملل و مؤلفه قدرت

کوفی عنان، دبیرکل وقت سازمان ملل متحد در گزارش مارس ۲۰۰۰ خود اعلام داشت زمانی که سازمان ملل متحد تأسیس شد، دوسوم اعضای فعلی آن به‌عنوان کشورهای مستقل وجود نداشتند و کل جمعیت کره زمین کمتر از ۲/۵ میلیارد نفر بود، درحالی‌که جمعیت امروز جهان بالغ بر ۶ میلیارد نفر است. پیش‌فرض اصول منشور آن بود که تهاجم خارجی، یعنی حمله یک کشور علیه دیگری، جدی‌ترین تهدید امنیتی است، اما در دهه‌های اخیر تعداد زیادی از انسان‌ها در جنگ‌های داخلی، پاکسازی‌های قومی و قتل‌عام افراد یا نژادی خاص کشته شده‌اند.

از دهه ۱۹۹۰، جنگ‌ها عمدتاً داخلی بوده و جان بیش از ۵ میلیون نفر را گرفته است. درک جدیدی درباره مفهوم امنیت در حال تکوین است. زمانی امنیت به معنای دفاع از سرزمین در مقابل حملات خارجی تلقی می‌شد، اما الزامات امروزی حمایت از جوامع و افراد در مقابل خشونت داخلی را نیز در برمی‌گیرد. اگر مداخله بشردوستانه تهاجم غیرقابل قبولی به حاکمیت تلقی شود، در آن صورت چگونه باید در مقابل حوادث رواندا و سربرنیتسا و نقض فاحش حقوق بشر و موارد دیگر واکنش نشان داد؟ هم دفاع از بشریت و هم دفاع از حاکمیت باید مورد توجه قرار گیرند، اما مشخص نیست به هنگام بروز تعارض میان این دو، کدام‌یک ارجح است. دخالت بشردوستانه که موضوعی بسیار حساس است، با مشکلات سیاسی مواجه است. بانیان سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۵ قادر به پیش‌بینی ملزومات دنیای معاصر نبودند. در سال‌های اخیر شاهد تأسیس دادگاه‌های موقتی در رواندا و یوگسلاوی سابق بودیم که در پاسخ به نگرانی‌های جامعه جهانی در مورد نقض حقوق بشر و تصمیم به پایان دادن به فرهنگ مصونیت از مجازات^۱ تأسیس شدند. سازمان ملل متحد نیز باید خود را با تغییر شرایط انطباق دهد. ما هنوز نهادهای خود را با این واقعیات نو منطبق نساخته‌ایم (H.L.P Report of, 2004: 54).

اظهارات دبیر کل وقت سازمان ملل به بهترین شکل ممکن نشان از ناکارآمدی منشور برای مواجهه با تهدیدهای نوین بین‌المللی داشت. اگر روزی تنها بروز مخاصمات مسلحانه تهدیدی علیه صلح یا نقض صلح به شمار می‌رفت، امروزه نقض حقوق بشر، نقض حقوق بشردوستانه، نسل‌کشی و کشتار جمعی، پاکسازی قومی، فقدان نظام دموکراتیک در کشورها یا حتی ترور یک فرد، نیز صلح و امنیت جهانی را تهدید می‌کند. به‌علاوه، آنچه طی سال‌های اخیر امنیت بین‌المللی را در معرض تهدیدات مضاعف قرار داده، معضل تروریسم از نوع بین‌المللی آن است که می‌تواند از درون جوامع ملی نشئت گرفته و تأثیرات آن به‌سرعت و به‌شدت فراملی شود. مجموعه این حوادث و رخدادها نشان از آن دارد که منشور ملل متحد که قرار بر آن است امنیت بین‌المللی را تأمین کند، باید خود را با حوادث و رخدادها همخوان و منطبق کند. در غیر این صورت به معاهده‌ای ناکارآمد تبدیل می‌شود و به گفته برخی از جناح‌های تندرو در غرب، معاهده‌ای مربوط به دوران کهن دانسته خواهد شد.

همان‌گونه که در نظریه رژیم‌های بین‌المللی عنوان می‌شود، سازوکارها یا نهادها جنبه اجتماعی داشته و این دولت‌ها هستند که با رویه‌های خود به آنها شکل می‌دهند و عمل آنها به نوع خاصی از رفتارها جنبه قانونی می‌بخشند، به آن مشروعیت می‌دهند یا سودمندی آن را برای حفظ جامعه به اثبات می‌رسانند. بنابراین اگر منشور خواهان حضور مستمر در عرصه

سیاست بین‌المللی است تا کنترل نیروهای ناامن‌ساز جهان را در اختیار گیرد، راهی جز انطباق خود با شرایط نوین و توجه به مؤلفه‌های امنیت‌سوز و امنیت‌ساز جهان ندارد. افراط‌گرایان غربی در تلاشند که در عمل، منشور را ناکارآمد نشان دهند و آن را از گردونه بازی‌سازی در نظام بین‌الملل حذف کنند و با زبان قدرت نظامی با جهان تعامل کنند و سایر نیروها و عناصر صاحب نفوذ جهان را به انقیاد و تسلیم خود وادارند، اما قطعاً تجربه دهه نخست قرن ۲۱ به آنها ثابت کرد که این امر به معنای تأمین امنیت در مرزهای سرزمینی آنها نخواهد بود. امنیت، مفهومی مطلق است و نمی‌توان در جزیره‌ای امن زیست و درعین حال بخش عمده‌ای از جهان و مردم سایر کشورها را غرق در ناامنی کرد. وقوع حوادث تروریستی در کشورهای مختلف اروپایی به دنبال ظهور و گسترش پدیده‌ای به نام داعش، بهترین شاهد بر این مدعاست. احتمالاً اینک شهروندان اروپایی که دولت‌های آنان حداکثر تلاش خویش را برای ناامن‌سازی خاورمیانه به عمل آورده‌اند، بهتر از هر ملت دیگری می‌توانند مهر تأیید بر این ادعا زنند.

روابط قدرت با دوران تدوین منشور به کلی دگرگون شده و اولویت‌های نظام، ابزارها و روش‌های اعمال قدرت، ساختار تصمیم‌گیری و ... دچار تحولات شگرفی شده است. دیگر هژمون مسلط در دوران پس از جنگ دوم جهانی، علی‌رغم تأثیرگذاری زیاد، دارای قدرت مطلق برای اعمال نظرات خویش نمی‌باشد و سایر قدرت‌ها، اعم از مجموعه قدرت‌های کوچک و یا برخی قدرت‌های نوظهور بین‌المللی نیز در این رابطه تأثیرگذارند. به این پیچیدگی باید نیروهای غیردولتی تأثیرگذار بر نظام بین‌الملل را نیز افزود.

پس از حادثه ۱۱ سپتامبر، نگاه دولت آمریکا به سازمان ملل متحد برای مبارزه با تهدیدات تروریستی نوظهور علیه این کشور، نگاهی سلبی بود. بوش در ۲۳ سپتامبر ۲۰۰۳ در مجمع عمومی هشدار داد که سازمان ملل در حال تبدیل شدن به یک سازمان قدیمی و بی‌فایده است. او این سازمان را تنها مکانی برای بحث و گفتگو خواند.

منطق مسلط کنونی در نظام بین‌الملل، منطقی دولت‌محور و مبتنی بر حاکمیت است که حقوق و قواعد بین‌المللی و تمهیدات کم‌وبیش چندجانبه‌گرایانه، آن را مقید می‌سازد. این امر به فهم بینادهنی موجود از نظام و چگونگی کارکرد آن شکل می‌دهد. این واقعیت که تصمیم حمله به عراق، مشاجرات فراوانی را برانگیخت، نشان از آن داشت که این اقدام تلاشی برای برهم‌زدن بنیان برخی قواعد اصلی جامعه بین‌الملل تلقی شده، بنابراین نخبگان سیاسی اروپای کهنه در برابر آمریکا موضع‌گیری کردند و این کشور را مقابل بسیاری از متحدان سنتی خود قرار دادند (Brunnee, et al., 2004: 787). قاعده آمره منع توسل به زور یکی از قواعد اصلی منبعث از منشور ملل متحد است. به صورت سنتی شرط لازم برای توسل به زور با استناد به

دفاع مشروع، به هیچ دولتی اجازه نمی‌دهد رژیمی را بر دولتی دیگر تحمیل کند. هیچ قاعده و هنجاری که تعریف‌کننده یا مشروعیت‌بخش اقدام نظامی برای براندازی یک رژیم باشد، در جامعه بین‌المللی شکل نگرفته است. قواعد حاکم بر جامعه بین‌الملل با توجه به اصول بنیادین حاکمیت و عدم‌مداخله، متضمن محدودیت‌هایی تعریف‌شده در کاربرد زور است (مشیرزاده، ۱۳۸۶).

باید توجه داشت که قدرت رژیم‌ها، از جمله رژیم‌های بین‌المللی وابسته به میزان رعایت و اجرای قواعد آن بوده و عدم رعایت قواعد یک رژیم، کاهش قدرت و نفوذ آن را در پی خواهد داشت. اقدامات آمریکا و برخی کشورهای دیگر در نادیده‌انگاری منشور و برخی قواعد آمره بین‌المللی، موجب می‌شود اعتباری برای منشور باقی نماند و آمریکا بدون آنکه با رژیم منشور به مقابله بپردازد، رفته‌رفته با نادیده‌انگاری آن که خود مبنایی برای نادیده‌انگاری سایر کشورها نیز خواهد شد، در عمل منشور را منسوخ یا آن را متعلق به دوران کهن معرفی کند. بر اساس نظریه رژیم‌های بین‌المللی، اگر ارتباط و انسجام بین اصول، هنجارها، قواعد و رویه‌های تصمیم‌گیری کاهش یابد یا رفتار بازیگران به‌نوعی باشد که اصول، هنجارها، قواعد و رویه‌ها در آن رعایت نشود، رژیم‌ها رو به ضعف گذارده و نسخ خواهند شد. اینک هیچ کشوری در جهان، برای مثال از مبانی قانونی تهاجم نظامی فرانسه به مالی، آمریکا به سوریه، عربستان به یمن نمی‌پرسد. بر این اساس به نظر می‌رسد سایر کشورها نیز به‌خوبی قادرند اقدامات غیرقانونی خویش را موجه بدانند و آن را تحت عناوینی همچون عرفی‌آنی، رویه‌های جاری توجیه کنند.

۲. سازمان ملل متحد و به‌روزرسانی منشور

در سال ۱۳۸۲، کوفی‌عنان، دبیرکل وقت سازمان ملل متحد در اجلاس ۵۸ مجمع عمومی از تعیین یک هیئت عالی‌رتبه متشکل از شانزده نفر صاحب‌نظر مطرح جهان خبر داد که به‌عنوان هیئت عالی‌رتبه مأموریت یافتند با نگاهی امنیتی، مسائل جهان معاصر را بررسی کنند و پیشنهادهای خود را برای اصلاح منشور و ساختار سازمان ملل متحد ارائه دهند. در نهایت *آنانند پانیا راجان*، رئیس هیئت عالی‌رتبه، گزارش نهایی را با عنوان «جهانی امن‌تر، مسئولیت مشترک ما» به دبیرکل سازمان ارائه داد. او مهم‌ترین نظرات هیئت را چنین عنوان داشت: «زمانه ما، عصر تهدیدات به‌هم‌پیوسته و غیرموازی علیه صلح و امنیت بین‌المللی و عصر آسیب‌پذیری متقابل کشورهای قوی و ضعیف است. ایجاد تغییرات اساسی در سازمان ملل متحد برای تأمین امنیت جمعی در قرن ۲۱ ضروری است تا این سازمان را به سازمانی مؤثر و کارآمد تبدیل کند». (H.L.P Report of, 2004: VII). در این گزارش از شش نوع تهدید نام برده شده که باید در دوران معاصر و در سالیان آتی نگرانی کشورها را به خود جلب کند: ۱. تهدیدهای اقتصادی-

اجتماعی شامل فقر، بیماری‌های مسری و تخریب محیط‌زیست؛ ۲. منازعات بین دولتی؛ ۳. جنگ‌های داخلی شامل جنگ شهری، نسل‌کشی و سایر قساوت‌های با تلفات وسیع؛ ۴. سلاح‌های هسته‌ای، رادیولوژی، شیمیایی و بیولوژیک؛ ۵. تروریسم و ۶. جنایات سازمان‌یافته بین‌المللی فرامرزی (H.L.P Report of, 2004: 23).

در واقع غیر از بند ۲، هیچ‌یک از این تهدیدات به‌طور مستقیم مورد عنایت منشور نبوده و در آن راهکارهای قانونی برای مواجهه با تهدیدهای بالا در نظر گرفته نشده است. این امر خلأیی اساسی در منشور برای مواجهه با تهدیدهای نوین امنیتی تلقی می‌شود. اساساً بهت و بلاتکلیفی منشور در دهه نخست قرن ۲۱ برای مواجهه با تهدیدهای نوین، ریشه در این واقعیت داشته است. در اینجا لازم است به چالش‌های اساسی منشور برای مدیریت و نظام‌مند کردن امنیت بین‌الملل در هزاره سوم اشاره شود.

۳. چالش‌های سیزده‌گانه منشور ملل متحد در بخش امنیت بین‌المللی

در یک بررسی کلی می‌توان تعارضات و چالش‌های موجود در منشور را به این قرار خلاصه کرد: **مغایرت اصل ۱۲ با رویه دولت‌ها.** فلج‌شدن شورای امنیت به علت اعمال حق وتو از سوی اتحاد جماهیر شوروی در جنگ کره سبب شد تا مجمع عمومی به دنبال راهی برای برون‌رفت از این چالش برآمده و در نهایت به دنبال تلاش‌های انگلیس و آمریکا در نوامبر ۱۹۵۰ قطعنامه «اتحاد برای صلح» از تصویب مجمع عمومی گذشت.

براساس بند «الف» این قطعنامه، اگر شورای امنیت به علت عدم توافق اعضای دائم نتواند مسئولیت درجه نخست خود را در مورد نقض یا تهدید یا تجاوز صلح به انجام رساند، مجمع عمومی می‌تواند توصیه‌های لازم برای اقدامات مشترک از جمله استفاده از نیروهای نظامی را به عمل آورد (UN.doc GA/res/377, 1950). همان‌گونه که ملاحظه می‌شود مجمع عمومی طبق این قطعنامه، حق جانشینی شورای امنیت را برای خود پیش‌بینی کرده است. بر اساس منشور، مجمع عمومی حق صدور توصیه‌نامه دارد، اما قطعنامه اتحاد برای صلح، اصل ۱۲ منشور را به چالش کشید؛ زیرا بر اساس این اصل، مجمع عمومی از حق بررسی یک موضوع مادامی که در شورای امنیت در دست بررسی است، برخوردار نیست. البته اقدامات و تصمیمات بعدی دیوان حکایت از آن دارد که اساساً اصل ۱۲ منشور نیز از حیث انتفاع ساقط‌شده است. مهم‌ترین استدلال در این خصوص مربوط به نظر دیوان در خصوص دیوار حائل در سرزمین‌های اشغالی فلسطین است، جلسه اضطراری مجمع عمومی در دسامبر ۲۰۰۳، از دیوان بین‌المللی دادگستری درخواست کرد نظر خود را در مورد آثار حقوقی ساخت دیوار اعلام دارد. ابتدا دولت‌های غربی نسبت به درخواست مجمع ایراد وارد کرده و عنوان داشتند که مسئله فلسطین

در دستور کار شورای امنیت قرار دارد و بر اساس اصل ۱۲، مجمع عمومی نمی‌تواند در این خصوص قطعنامه صادر و آن را به بحث گذارد؛ اما دیوان به‌صراحت به این ایراد پاسخ داده و با اشاره به عملکرد مجمع عمومی در طول چند دهه پیش از آن اعلام داشت که اصل ۱۲ عملاً هیچ‌گاه به اجرا گذارده نشده (شایان ذکر است در قضایای کنگو، بوسنی، سومالی و ... با وجود آنکه موضوع در دستور کار شورای امنیت قرار داشت، مجمع عمومی نیز به آنها رسیدگی کرد) و در نهایت دیوان به این نتیجه رسید که عملکرد بعدی دولت‌ها حکایت از آن دارد که مانعی به‌عنوان اصل ۱۲ در منشور جایگاهی ندارد (I.C.J., Press Release, 9 July 2004).

۴. تجمیع مرجع احراز نقض یا تهدید صلح با عامل اجرا در یک ارگان

منشور به شورای امنیت اختیار داده تا در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، هرگونه تفسیری از مفهوم صلح و امنیت از جمله کاربرد زور را به عمل آورد، اما موضوعی که قدری مسئله را پیچیده می‌کند این است که مفهوم صلح از آغاز تأسیس سازمان ملل متحد تاکنون شاهد تغییرات بسیار اساسی بوده است. در دوران جنگ سرد، صلح تنها در مقابل جنگ و مخاصمه مسلحانه قرار داشت، یعنی هرگاه جنگ و یا مخاصمه‌ای به وقوع می‌پیوست، اعلام می‌شد که صلح و امنیت به خطر افتاده است، اما با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی روزبه‌روز مفهوم صلح، دستخوش تغییر شد و شورای امنیت تعاریف تازه‌ای از صلح و امنیت ارائه داد. امروزه شورای امنیت اعلام می‌کند که ترور یک فرد مانند رفیق حریری نخست‌وزیر اسبق لبنان یا فقدان حکومت دموکراتیک در کشوری مانند هائیتی باعث به‌مخاطره افتادن صلح و امنیت بین‌المللی شده یا عدم همکاری دولتی مثل: دولت لیبی در زمان معمر قذافی، حمایت آن دولت از تروریسم تلقی شده و علیه او قطعنامه شماره ۷۳۱ در سال ۱۹۹۹ صادر شده است و عدم همکاری آن در اجرای کامل قطعنامه، تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی اعلام می‌شود.

یکی از دلایل توسعه مفهوم تهدید صلح، صالح دانستن شورای امنیت برای تفسیر اصول منشور، به‌ویژه فصل هفتم آن است؛ بنابراین هیچ مرجعی وجود ندارد تا مشخص کند که اگر در آینده شورای امنیت بنا به ملاحظات سیاسی، اقدام یا عدم اقدام کشوری را مغایر با صلح و امنیت بین‌المللی تشخیص دهد، این تشخیص واقعی و حقیقی است یا بر اصول سیاسی و منافع کشورهای عضو شورا مبتنی است. علاوه بر واژه صلح، واژه تجاوز نیز از واژه‌های مناقشه‌برانگیز است که مجادلات فراوانی را باعث شده است. با وجود ذکر مکرر واژه تجاوز در منشور، تعریفی از این واژه به‌عمل نیامده و تاکنون شورای امنیت در هیچ‌یک از قطعنامه‌های صادره، حتی در شدیدترین جنگ‌ها مثل جنگ تحمیلی عراق علیه ایران یا تهاجم عراق به کویت، عنصر تجاوز

را احراز نکرده و در تمام موارد یا از عبارت تهدید علیه صلح استفاده کرده و یا از «تقض صلح» سخن به میان آورده است.

۵. وجود آرای ممتنع در تصویب قطعنامه‌های قهری شورای امنیت

یکی دیگر از چالش‌های منشور، وجود رأی ممتنع اعضای دائم شورای امنیت در قطعنامه‌های قهری این شورا است. بند سوم اصل ۲۷ منشور در خصوص آیین رأی‌گیری در شورای امنیت اعلام می‌دارد: «... تصمیمات شورای امنیت راجع به سایر مسائل با رأی مثبت ۹ عضو شامل آرای موافق تمام اعضای دائم، اتخاذ می‌گردد...». با این وجود مشاهده می‌شود که برخی از تصمیمات لازم‌الاجرای شورای امنیت با رأی ممتنع یک یا چند عضو اتخاذ می‌شود. رأی ممتنع در این حوزه معادل با ردّ اتخاذ موضوع، به دلیل ملاحظات تاکتیکی از بازی قدرت جهانی، از سوی یک بازیگر تعیین‌کننده است. بنابراین، این تصمیمات باید به دلیل آرای مخالف اعضای دائم مبتنی بر تصویب قطعنامه‌های شورای امنیت که ماهیت شکلی ندارند، بی‌اعتبار تلقی شوند، زیرا رأی ممتنع را حتی با اغماض هم نمی‌توان به‌عنوان تجلی رضایت محسوب کرد. با این حال، شورای امنیت پس از پایان جنگ سرد بر آن شده که رأی ممتنع را معادل با رضایت و رأی موافق تفسیر کند. به این دلیل هاله‌ای از ابهام بر بسیاری از تصمیمات و قطعنامه‌های الزام‌آور در شورای امنیت در خصوص تجویز توسل به‌زور بر اساس فصل هفت منشور، به‌ویژه در مواردی که این قطعنامه‌ها، سازمان را وارد عرصه جنگ نموده، سایه افکننده است (کوچلر، ۱۳۸۳: ۴۷). توجه به عبارت مندرج در بند سوم از اصل ۲۳ منشور به‌خوبی و به صورتی مشخص و واضح بیان داشته، آنچه که برای لازم‌الاجرا شدن قطعنامه‌های قهری شورای امنیت ضروری است «رأی مثبت» یا «نظر مساعد» و نه رأی «عدم مخالفت» کشورهای عضو دائم شورای امنیت است، بنابراین رأی‌ندادن یا رأی ممتنع یکی از اعضای دائم نمی‌تواند تأمین‌کننده ضروریات صدور یک قطعنامه لازم‌الاجرای شورای امنیت تلقی شود.

۶. شورای امنیت نهادی سیاسی یا قضایی؟

شورای امنیت قاعداً باید قطعنامه‌های خود را مستند به حقی نمایند که منشور به آن اعطا نموده، اما هیچ مرجعی برای تعیین اعتبار مستندات اعلام‌شده در متن قطعنامه‌ها، مشخص نشده است. دیوان نیز در مواردی که اختلاف در مورد حقانیت تصمیم شورای امنیت وجود داشته، مرجع شناسایی حقانیت را، خود شورای امنیت دانسته است. طبیعی است واگذاری مرجع تعیین صلاحیت به مجری، قابلیت بررسی و پاسخگویی آن را به‌شدت کاهش خواهد داد.

شورای امنیت رویه‌ای موسع در مورد صلاحیت‌های خود ایجاد کرده که این سطح گسترده از صلاحیت را نمی‌توان از مفاد منشور استنتاج کرد. اغلب اعمال این‌گونه صلاحیت‌های شورا با بی‌توجهی نسبت به هنجارهای آمره نیز همراه بوده است. به‌عنوان مثال، شورا با ایجاد محاکم جنایات جنگی مربوط به یوگسلاوی سابق و رواندا براساس فصل ۷ به اعمال صلاحیت‌های قضایی موقت نیز پرداخته است (کوچلر، ۱۳۸۳: ۴۶). در این رابطه برنهارد گریفراث عنوان کرده که تشخیص اقدام غیرقانونی و استناد آن به یک دولت، نقش و وظیفه‌ای حقوقی تلقی می‌شود که باید توسط دادگاه احراز شود. درحالی‌که اجرای عملیات شورای امنیت، بر اساس فصل هفتم منشور، منحصرأ به‌عنوان ملاک امنیت جمعی است که توسط یک نهاد سیاسی سازمان صورت می‌گیرد (Graefrath, 1998: 241). به هر صورت، در منشور اهرمی برای نظارت حقوقی نسبت به تصمیمات شورای امنیت پیش‌بینی نشده، بنابراین شورای امنیت در حوزه‌ای که ماهیتی حقوقی و قضایی دارد نیز وارد و نظام امنیت جمعی سازمان را به سمتی که خود تشخیص می‌دهد، هدایت می‌کند. گریفراث در این رابطه می‌گوید: «شورای امنیت نهادی سیاسی و مسئول حفظ صلح بین‌المللی است، اما جلوگیری از عملیات نظامی میان دول برای حفظ یا اعاده صلح اساساً عملی پلیسی تلقی می‌شود... شورای امنیت حاکم جهانی یا قانون‌گذار بین‌المللی و یا ضابط دادگستری نیست (Graefrath, 1998: 224)».

وی معتقد است تشخیص تهدید صلح و امنیت بین‌المللی بر اساس اصل ۳۹ صرفاً یک قضاوت سیاسی نبوده، بلکه یک قضاوت حقوقی نیز می‌باشد و از آنجاکه صلح حق است، چنین تصمیمی لزوماً شامل تشخیص نقض یک هنجار اساسی بین‌المللی توسط یک دولت بوده و این تشخیص در اصل ۳۹ در صورتی‌که مبتنی بر آراء قضایی نباشد، خارج از حدود و اختیارات قانونی خواهد بود.

در هر صورت آنچه مسلم است هنگام تدوین منشور، بانیان تصمیم بر آن نداشته‌اند که نقشی قضایی و تشخیصی به شورای امنیت دهند. درحالی‌که در دوران معاصر با تفسیر موسعی که از اختیارات شورای امنیت بر اساس فصل هفتم شده، این شورا مبدل به مقام صلاحیت‌دار قضایی نیز شده است. در این شرایط شورای امنیت خود مشخص می‌کند چه اقدامی مغایر با صلح و امنیت بین‌المللی است و با صدور قطعنامه لازم‌الاجرا تصمیم به اقدام گرفته و خود این تصمیم را اجرا می‌کند. علاوه‌بر، آن با تشکیل دادگاه‌های بین‌المللی عدم پیروی از قطعنامه‌های خود را به محکمه نیز می‌برد،^(۱) این امر زمانی غامض‌تر می‌شود که آن را به همراه چالش مربوط به تغییر مفهوم تهدید صلح و امنیت بین‌المللی مورد ملاحظه قرار دهیم. در شرایطی که در آن حتی ترور یک فرد می‌تواند مبنایی برای اعلام تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی

شود، بسیار بدیهی است که تعیین مصادیق تهدید صلح و امنیت بین‌المللی امری پیچیده و غامض خواهد بود. بنابراین منطقی نیست که یک نهاد کاملاً سیاسی و امنیتی را منشأ تعیین مصادیق تهدیدات بدانیم و به او اختیار دهیم تا در خصوص انجام عملیات قهری و غیرقهری علیه این تهدیدات تصمیم‌گیری و خود این تصمیمات را عملی کند و در نهایت نیز برای بررسی تخلف کشورها از این تصمیمات محکمه نیز برپا سازد.

بنابراین به نظر می‌رسد در دنیای پیچیده و متکثر کنونی لازم و ضروری است حداقل «تعیین مصادیق تهدید صلح و امنیت بین‌المللی» را به یک نهاد صلاحیت‌دار کاملاً حقوقی واگذار کرد. بر اساس این مطالب می‌توان چنین عنوان داشت که در شرایط کنونی لازم است: نخست، اقدامات شورای امنیت برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باید مستند به مفاد منشور ملل متحد باشد. دو، شورای امنیت باید مستند تصمیمات خود را در قطعنامه‌ها ذکر کند و سوم، مرجعی برای صحت انطباق این مستندات با منشور وجود داشته باشد.

این‌گونه به نظر می‌آید که در صورت فقدان مؤلفه‌های مورد اشاره، امکان بررسی مواضع و تخلفات شورا، عملاً وجود نخواهد داشت. ممکن است در پاسخ عنوان شود که معمولاً شورای امنیت دلایل صدور قطعنامه و مستندات منشوری آن را عنوان می‌دارد، اما در این صورت نیز باید مرجعی ثالث برای تشخیص وجاهت و مشروعیت استناد شورا به وظایفش در منشور تعیین شود زیرا در غیر این صورت دست شورا برای انتساب صفت «تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی» در هر حادثه بین‌المللی بازخواهد بود، همچنان که تاکنون نیز این‌گونه بوده است.

۷. عدم اختصاص نیروهای نظامی توسط دول عضو به شورا و اتکا به ناتو

اصل ۴۳ منشور عنوان می‌دارد: دول عضو باید نیروهای مسلح در اختیار شورای امنیت قرار دهند. این نیروها باید با انعقاد موافقت‌نامه‌های خاص، با دول یا گروهی از دول و پس از تصویب آن توسط دولت‌های شرکت‌کننده در اختیار شورا قرار گیرند. امری که تاکنون محقق نشده و پیش‌بینی تحقق آن نیز بسیار دور از انتظار به نظر می‌رسد (مارک‌سورل، ۱۳۷۶). لازم به ذکر است منظور نیروها و کارکنان نظامی اختصاص‌یافته برای انجام عملیات قهری منبعت از فصل هفتم منشور است که باید در اختیار شورا قرار گرفته و تحت فرمان آن عمل کنند. این امر با اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت توسط سازمان‌ها و نهادهای منطقه‌ای که آن‌هم باید مبتنی بر عقد قرارداد با سازمان ملل متحد صورت پذیرد (بند یک اصل ۴۳) متفاوت است.

عدم اختصاص نیرو به سازمان ملل متحد، دست این سازمان برای انجام مأموریت‌های پیش‌بینی‌شده در منشور را بسته است. از سوی دیگر، ناتو بر اساس اهداف و دستور کار اجلاس پراگ، مأموریت‌های جدیدی برای خود در قالب مفهوم نوین استراتژیک تعریف کرده که به‌نوعی

با مأموریت‌های سازمان ملل متحد در تضارب و تلاقی قرار گرفته از جمله این مأموریت‌ها، اقدام پیشگیرانه و پیشدستانه علیه سلاح‌های کشتار جمعی و تروریسم است. در اجلاس سران ناتو در پراگ مفهوم جدید دفاعی ناتو تنظیم شد. بر اساس این مفهوم، در صورت لزوم برای مبارزه با تروریسم، نیروهای نظامی اتحادیه به هر نقطه‌ای از جهان که لازم باشد، اعزام خواهند شد. در این راستا، ناتو منطبق با تهدیدات و چالش‌های مهم آینده، به‌ویژه تهدیدات ناشی از تروریسم بین‌المللی، حیطه مأموریت‌های خود را به خارج از محدوده قبلی گسترش داده و این امر به معنای آن است که در مقابله با تهدیدات جدید، دیگر محدودیت‌ها و مرزهای جغرافیایی، معنا و مفهوم نداشته و بنابراین در هر نقطه‌ای از جهان که این تهدیدات شکل گیرد، باید با آن مقابله شود. به همان اندازه که حوزه جغرافیایی ناتو گسترش یافته، حیطه عملیاتی آن نیز توسعه پیدا کرده است. این سازمان اکنون وظایفی را بر عهده می‌گیرد که دیگر مرتبط با تمامیت سرزمینی و امنیت اعضا نبوده، بلکه بیشتر با ثبات بین‌المللی در ارتباط است. بر این اساس دیگر بر دفاع سرزمینی تأکید نداشته بلکه مبارزه با معضلات جهانی را هدف‌گذاری کرده است. ناتو دیگر صرفاً دارای مشخصه فراآتلانتیکی نبوده و برخی دیگر از کشورها همانند استرالیا، برزیل، ژاپن، هند، نیوزیلند، آفریقای جنوبی و کره جنوبی نیز سهم به‌سزایی در تلاش ناتو برای تأمین نیروی نظامی یا حمایت لجستیکی در مواجهه با تهدیدها و نیازهای جهانی برعهده دارند. بر این اساس به‌نظر می‌رسد کشورهای مهم غربی به دنبال هدف جاه‌طلبانه تبدیل ناتو به یک سازمان امنیتی جهانی بوده و طرح دکترین ناتوی جهانی را دنبال می‌کنند. این امر به دلیل عدم اجرای اصول منشور برای تأمین نیروهای وابسته به سازمان ملل متحد از یک‌سو و ضرورت انجام اقدامات قهریه این سازمان از سوی دیگر حادث نشده است، بنابراین نتیجه حاصله از تلاقی و تضارب این نیاز و آن واقعیت، اتکای سازمان ملل متحد به ناتو، جهت اجرای مصوبات شورای امنیت خواهد بود.

۸. تدابیر پیش‌بینی‌شده برای کاربرد زور

شورای امنیت برای کاربرد زور رویه‌ای ایجاد کرده که حداقل منطبق با منشور نیست؛ زیرا مجبور است میان صدور مجوز توسل به‌زور و در اختیار نداشتن نیروهای مسلح که ناشی از عدم اجرای اصل ۴۳ به بعد می‌باشد، مانور کند. علاوه بر بحران شبه‌جزیره کره که پس از مداخله مجمع عمومی راهی کاملاً متفاوت پیمود، در قضیه کنگو در سال ۱۹۶۰ که مداخله کلاه‌آبی‌ها را به دنبال داشت، نیروهای سازمان ملل متحد پا را از حد مأموریت خود که حائل‌شدن میان طرفین درگیر بود فراتر گذاشته و از سلاح علیه جدایی‌طلبان کاتانگا استفاده کردند، جنگ خلیج‌فارس نیز بیانگر مورد خاصی است، شورای امنیت در قطعنامه ۶۷۸ عبارت «کلیه اقدامات

لازم» که استفاده از زور نیز در آن مستتر است را برای آزادسازی کویت به کار برد. در این قطعنامه تنها به عبارت «در اجرای فصل هفتم منشور» اشاره شده است. این واقعیت وجود دارد که این مجوز به ائتلافی از دولت‌ها داده شده که مستقیماً وابسته به سازمان ملل متحد نبوده و نمی‌توان این مجوز را به مجوز پیش‌بینی شده در اصل ۴۲ در مورد نیروهای مسلحی که دولت‌های عضو در اختیار سازمان ملل متحد قرار می‌دهند، تشبیه کرد (مارک‌سورل، ۱۳۷۶).

پطروس غالی برای برخورد با این چالش، پیشنهاد ایجاد یک نیروی واکنش سریع در اختیار دبیرکل را مطرح کرد که با مقاومت اعضای ملل متحد مواجه شد. پیدایش این معضل به همراه شکست عملیات استقرار صلح سازمان در سومالی و بوسنی به پدیده پیچیده و مناقشه برانگیز جدید «عملیات نیابتی^۲» به‌عنوان نسل چهارم عملیات حفظ صلح سازمان انجامید. این عملیات از سوی سازمان ملل متحد به رسمیت شناخته شده و توسط قدرت‌های برتر و اتحادیه‌های نظامی اعمال می‌شود. البته این نوع عملیات با توجه به صراحت حاکم بر جامعه جهانی پس از جنگ سرد، محدود به ناتو شده است. پس از پیمان صلح دیتون در ۲۱ نوامبر سال ۱۹۹۵ عملیات نیابتی در یوگسلاوی سابق با عنوان *آی‌فور^۳* توسط ناتو مورد تصویب شورای امنیت قرار گرفت و پس از آن نیز عملیات گوناگونی همچون *کی‌فور^۴* در کوزوو و *ایساف^۵* در افغانستان به تصویب شورای امنیت رسید و شورا نقش ناتو را به‌عنوان یک اتحادیه نظامی برای ایجاد امنیت و استقرار صلح به رسمیت شناخت. در بحران دارفور چنین نقشی توسط اتحادیه آفریقایی ایفا شد، اما به دلیل بروز ضعف‌های ساختاری، پس از مدت کوتاهی ضرورت حضور نیروهای بین‌المللی آشکار شد (ظریف و سجادپور، ۱۳۸۷: ۵۵۷-۵۵۶). تنها اقدام صریح جمعی در چارچوب فصل هفتم منشور ملل متحد مربوط به جنگ کره در سال ۱۹۵۰ بود که به شکل نیابتی توسط ارتش آمریکا با استفاده از پرچم سازمان ملل متحد صورت گرفت. عملیات آمریکا و متحدان آن برای بیرون‌راندن عراق از خاک کویت در سال ۱۹۹۱ و همچنین سرنگونی طالبان در سال ۲۰۰۱، توسط شورای امنیت در قالب فصل هفتم منشور مورد شناسایی قرار گرفت و با وجود اجرای آن توسط نیروهای خارجی، مشروعیت خود را از سازمان ملل متحد دریافت کرد. تفاوت این دو عملیات با عملیات کره در این بود که این دو عملیات، رسماً توسط گروهی از کشورها با عنوان نیروهای ائتلاف صورت می‌گرفت و زیر پرچم سازمان ملل متحد

-
2. Delegated PeaceKeeping Operation
 3. International Force (IFOR)
 4. Kosovo Force (KFOR)
 5. International Security Assistance Force (ISAF)

هدایت نمی‌شد و شورای امنیت صرفاً بر اساس اصل ۵۱ منشور ملل متحد اجازه اقداماتی در چارچوب دفاع جمعی برای کشورهای مشارکت‌کننده در عملیات نظامی صادر کرده بود.

۹. فقدان موضوعیت کمیته ستاد فرماندهی نیروهای مسلح:

براساس اصول ۴۵، ۴۶ و ۴۷ منشور برای هدایت عملیات وجود یک «کمیته ستاد فرماندهی» متشکل از رؤسای «ستاد فرماندهی» ارتش‌های اعضای دائمی شورای امنیت را پیش‌بینی کرده است. این کمیته تحت فرماندهی شورای امنیت، مسئول هدایت و فرماندهی استراتژیک کلیه نیروهای مسلح تحت امر شورا می‌باشد. کمیته مذکور، کمیته دائمی شورای امنیت است و مسئولیتش تهیه طرح‌های کاربرد نیروهای مسلح شورا است. برای تکمیل این طرح، اصل ۵۳ منشور از فصل هشتم پیش‌بینی کرده که شورای امنیت، در صورت لزوم از موافقت‌نامه‌ها یا نهادهای منطقه‌ای برای اجرای تدابیر قهری استفاده کند. بدین ترتیب، شورای امنیت باید عملاً ارتش جهانی در اختیار داشته باشد؛ که این امر محقق نشده است (مارک‌سورل، ۱۳۷۶). علاوه بر سه اصل فوق که در فصل هفتم مندرج است اصل ۲۶ منشور نیز مبتنی است بر تشکیل همین کمیته که عملاً از دایره ایفای نقش به دور است، می‌باشد. احتمال تشکیل کمیته ستاد فرماندهی نیروهای مسلح آن‌قدر بعید است که هیئت عالی‌رتبه منصوب دبیرکل در سال ۲۰۰۴ نیز اعلام کرده، این اصل به دلیل عدم امکان تأسیس آن لازم است در اصلاح احتمالی منشور حذف شود.

۱۰. تعارض میان عملیات صلح و اصل دوم منشور

عملیات حفظ صلح در ابتدا موقتی و ویژگی مهم آن نظارت، استقرار و تضمین صلح بود. ترکیب این عملیات که از مأموریت نظارت متشکل از چند ده نفر گرفته تا یک ارتش واقعی ۲۰ هزارنفری را شامل شده و برحسب نوع و گستره حوادث بین‌المللی متغیر بوده بدون اینکه قاعده رفتاری واحدی بر آن حاکم باشد. در ابتدا غیرقهری بودن این عملیات ویژگی ذاتی آن بود؛ زیرا هم ناشی از وجه ارادی مشارکت دولت‌های عضو بوده و هم منبعث از آزادی دولت‌های پذیرنده در پذیرش و درخواست خروج این نیروها بوده است. ویژگی غیرقهری بودن این عملیات به این معنا بود که نیروهای نظامی حافظ صلح مجاز به انجام عملیات تهاجمی نبوده و مأموریت آنها شامل کاربرد زور نمی‌شود. این نیروها به‌عنوان نیروهای حائل عمل کرده و تنها امکان دفاع از تمامیت فیزیکی اعضای مأموریت را داشتند. با این وجود، این مأموریت‌ها خیلی سریع تحول یافته و از چارچوب دقیق آن منحرف شد. در عملیات کنگو این نیروها بر اساس قطعنامه ۱۶۹ سال ۱۹۶۱ شورای امنیت علیه شورشیان کاتانگا از زور استفاده کردند و این امر از آن به بعد

بیشتر متداول شد (مارک‌سورل، ۱۳۷۶). امروزه از سومین و حتی چهارمین نسل عملیات نیروهای حفظ صلح صحبت می‌شود.

در حال حاضر به‌طور کلی جریانی ایجاد شده است که پس از طی روندی تقریباً بیگانه با منشور سعی می‌کند پیوندی بین عملیات حفظ صلح و فصل هفتم برقرار کند. استناد اصلی این گرایش، ایجاد رابطه میان عملیات حفظ صلح، موضوع صلح و امنیت بین‌المللی و همچنین استناد به اصل عاملیت شورای امنیت به نیابت از اعضا است. با وجود آنکه مبانی این امر ممکن است صحیح باشد اما این نکته غیرقابل انکار است که در منشور هیچ سخنی از عملیات صلح نشده و استناد به این عملیات با ایجاد ارتباط میان اصول مختلف منشور و تفسیر این اصول صورت می‌پذیرد. با عنایت به تضاد این امر با اصل ۲ منشور در خصوص عدم‌مداخله در امور داخلی سایر کشورها که از قواعد آمره نیز تلقی می‌شود، قطعاً اگر مدنظر بنیان منشور ایجاد عملیات صلح مبتنی بر فصل هفتم منشور بود، باید آن را به صورتی مشخص و مستقیم از این قاعده آمره یعنی بند ۴ اصل ۲ مستثنا می‌کردند و یا اصلی از اصول منشور را به آن اختصاص می‌دادند؛ بنابراین، نه غیرقانونی بودن عملیات صلح بلکه غیرمندرج بودن آن در منشور، چالشی اساسی برای آن محسوب می‌شود.

۱۱. تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی و رای رکن قضایی منشور

دیوان کیفری بین‌المللی نه به ابتکار شورای امنیت تأسیس شده و نه ناشی از مقررات منشور است. این دادگاه دارای شخصیت حقوقی مستقلی از سازمان ملل متحد بوده و در واقع مرجعی است قضایی و نه سیاسی؛ بنابراین عدم پیش‌بینی این امر در منشور ملل متحد یکی از نواقصی است که می‌توان متوجه منشور دانست. در گذشته همواره دیوان بین‌المللی دادگستری که اساسنامه آن منضم به منشور است، به‌عنوان رکن قضایی ملل متحد محسوب می‌شد. البته تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی به‌معنای تداخل در امور کاری آن با دیوان دادگستری بین‌المللی نمی‌باشد؛ زیرا اولی مرجعی حقوقی و دومی مرجعی کیفری است. اما با عنایت به نقش حساسی که برای دیوان کیفری بین‌المللی در نظر گرفته شده، فقدان در نظر داشتن این دیوان در منشور، نقصی عمده متوجه منشور می‌نماید.

۱۲. مأموریت‌های پیش‌بینی نشده منبعث از عملیات صلح

در آغاز هزاره سوم در جریان مخاصمات، اقدامات و عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد ابعاد مختلفی در چارچوب‌های متفاوت اعم از بین‌المللی، منطقه‌ای و حتی داخلی به خود گرفته است. برای مواجهه و پاسخگویی به این مشکلات، سازمان ملل متحد مجبور به پذیرش

مأموریت‌های متعددی شده است. این عملیات به شکل کلاسیک عملیات حفظ صلح آغاز، اما به تدریج به فعالیت‌هایی سوق یافت که از مفهوم عملیات حفظ صلح بسیار فراتر رفته است. پس از خاتمه جنگ سرد این نوع عملیات به صورت محسوسی افزایش یافته به گونه‌ای که از ۴۱ عملیاتی که از سال ۱۹۴۸ تاکنون به اجرا درآمده، تعداد ۲۶ عملیات از سال ۱۹۹۰ به بعد انجام شده است. این امر باعث شد، درعین حال که سازمان متهم به عدم کارایی است، از اعتبار بیش از حد^(۲) نیز رنج می‌برد. هم‌اکنون سازمان ملل متحد مجبور به انجام مأموریت‌هایی شده که نمی‌توان هیچ نشانه‌ای برای آنها در منشور یافت. برخی از این مأموریت‌ها عبارتند از: ۱. مراقبت از برگزاری انتخابات؛^(۳) ۲. ایجاد نیروهای پلیس؛^(۴) ۳. کمک‌های بشردوستانه^(۵) و ۴. استقرار دولت قانونمند.^(۶)

تخصیصی شدن و افزایش مأموریت‌های محوله به سازمان موجب ایجاد مشکلات لجستیکی و لزوم آموزش نیروهای نظامی برای انجام وظایفی بسیار متنوع، فراتر از وظیفه سربازی شده است. شورای امنیت تنها به حفظ صلح اکتفا نکرده، بلکه با تکیه بر برخی از ارزش‌ها مانند دولت قانونمند و برخی ابزارها مانند دیوان کیفری، یک انتظام عمومی را پیشنهاد می‌کند. این امر موجب گسترش نقش شورای امنیت شده، به گونه‌ای که امروزه این شورا بیش از پیش معترض مسائل یا اموری می‌شود که در صلاحیت آن نبوده و حتی صبغه کیفری دارد (مارک‌سورل، ۱۳۷۶).

۱۳. خلأ قواعد حقوقی برای استفاده از سلاح‌های هسته‌ای در دفاع از خود

مجمع عمومی به موجب قطعنامه ۱۵ دسامبر سال ۱۹۹۴ با تکیه بر قواعد عام حقوق بین‌الملل و قطعنامه‌های این مجمع ناظر بر ممنوعیت تولید و استفاده از سلاح‌های هسته‌ای، از دیوان دادگستری بین‌المللی درخواست کرد نظر مشورتی خود را در این خصوص اعلام دارد که آیا به موجب حقوق بین‌الملل، تهدید یا کاربرد سلاح‌های هسته‌ای در کلیه شرایط مجاز است یا خیر؟ دیوان در پاسخ اعلام داشت. نخست، در حقوق بین‌الملل عرفی و معاهده‌ای، هیچ مجوز خاصی برای تهدید یا استفاده از سلاح‌های هسته‌ای وجود ندارد. دوم، بر اساس حقوق بین‌الملل عرفی و معاهده‌ای فعلی هیچ ممنوعیت جامع و جهانی برای تهدید یا استفاده از سلاح‌های هسته‌ای وجود ندارد. سوم، تهدید به استفاده و یا استفاده از سلاح‌های هسته‌ای عموماً مخالف قواعد حقوق بین‌الملل، لازم‌الاجرا در مخاصمه مسلحانه و به‌ویژه مغایر اصول و قواعد حقوق بشردوستانه بین‌المللی است؛ اما در وضع فعلی حقوق بین‌الملل و عناصر آن، دیوان نمی‌تواند به‌طور قطعی نتیجه بگیرد که در مقام دفاع مشروع و در شرایطی که کشوری به شدت در معرض نابودی قرار دارد، تهدید یا استفاده از سلاح هسته‌ای مشروع است یا نامشروع؟

در مجموع می‌توان چنین عنوان داشت که با وجود قواعد عام و خاص حقوقی در زمینه‌های مختلف سلاح‌های هسته‌ای، وضعیت حقوقی این سلاح‌ها شفاف و روشن نیست. این امر با توجه به مخاطراتی که در دوران معاصر از ناحیه این سلاح‌ها متوجه نظام امنیت بین‌الملل شده است، معضلی اساسی برای منشور ملل متحد و نظام امنیتی جهان محسوب می‌شود.

۱۴. تعیین تکلیف حقوقی تروریسم بین‌الملل

با عنایت به توسعه حقوق بین‌الملل ناظر بر توسل به زور طی قرون متمادی که اوج آن را می‌توان در منشور مشاهده کرد، به نظر می‌رسد مهم‌ترین هدف این حقوق، برخورد با تهدیدهای متعارف ناشی از بازیگران متعارف یعنی دولت‌ها بوده است. هم سلاح‌های کشتار جمعی، هم تروریسم بین‌الملل، تهدیدهایی را متوجه صلح و امنیت بین‌المللی کرده‌اند که از سوی حقوق بین‌الملل سنتی قابل پیش‌بینی نبوده است. اینک و با حوادث مستحدثه در خاورمیانه و ظهور گروه‌هایی همانند جبهه‌النصره، داعش یا دولت اسلامی به‌خوبی مشخص است که معضلاتی همانند گروه‌های مسلح غیردولتی، تهدیداتی نوین برای امنیت بین‌المللی تلقی شده اما منشور هیچ عنایتی به آن نداشته و جای خالی آن در فصل هفتم منشور به‌خوبی نمایان است.

هنگامی که منشور در سال ۱۹۴۵ تصویب شد، بنیانگذاران آن در پی جلوگیری از انواع مناقشاتی بودند که در جنگ جهانی دوم وقوع یافته بود؛ یعنی شرایطی که در آن نیروهای منظم یک دولت، آشکارا به تجاوز به خاک سایر دولت‌ها اقدام می‌کرد. در نتیجه اصل ۲ منشور، تهدید و کاربرد زور علیه دولت‌های دیگر را ممنوع ساخته و اصل ۵۱ آن حق ذاتی دفاع مشروع هر دولتی را در صورت وقوع حمله مسلحانه علیه او به رسمیت شناخته است. لذا نه سلاح‌های کشتار جمعی و نه تروریسم بین‌الملل ناشی از بازیگران غیردولتی، در این چارچوب مدنظر نبوده‌اند و این امر نقضی اساسی متوجه منشور ملل متحد می‌کند.

۱۵. وجود اصول خنثی در فصل هفتم و فقدان در نظر داشت تهدیدهای

نوین امنیتی در آن

فصل هفتم منشور فصلی است که در خوش‌بینانه‌ترین حالت تاکنون تنها سه اصل آن؛ یعنی اصول ۳۹ تا ۴۲ اجرایی بوده و اختلاف بر سر تفسیر یکی از اصول آن یعنی اصل ۵۱ بسیار وسیع و غیرقابل اغماض شده، به‌گونه‌ای که خود این اصل منشأ تهدید صلح و امنیت بین‌المللی شده است. باوجود این به نظر نمی‌رسد این فصل قادر به آن باشد که به نحو قابل‌اعتمادی نظام پیچیده امنیتی در دنیای معاصر را مدیریت، هدایت و نظام‌مند سازد. بر این اساس در عمل از

یک سو عدم انطباقی اساسی میان استناد به فصل هفتم و اجرای اصول آن مشاهده می‌شود و از سوی دیگر، خلأیی اساسی در خصوص تعیین تکلیف معضلات نوین امنیتی در نظام بین‌الملل و نحوه مقابله با این معضلات از این فصل قابل فهم است. جامعه جهانی طی هفت دهه گذشته، تنها ۴ اصل از ۱۳ اصل فصل هفتم را مورد استناد قرار داده است. از سوی دیگر، موضوعات نوینی در بحث امنیت بین‌المللی ایجاد شده که به دلیل اهمیت آنها باید به هر صورت نظام امنیت بین‌المللی در خصوص آنها تصمیم‌گیری کند. فقدان قوانین موجود در مواجهه با تهدیدات نوین از یک سو و ضرورت برخورد با این تهدیدات از سوی دیگر، موجبات آن را فراهم آورده تا نظام بین‌الملل با تفسیر برخی از اصول فصل هفتم، نهادها و سازمان‌هایی بنیان گذارد که مبانی آن در خارج منشور شکل گرفته است. از جمله تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی که یکی از مهم‌ترین تحولات عصر مابعد منشور تلقی می‌شود. با وجود صحت این امر که تأسیس این دیوان و سایر نهادها بر اساس اختیارات اعطاء شده توسط خود منشور بوده و نمی‌توان آنها را غیرقانونی دانست، ولی خارج بودن مبانی تأسیس این نهادها از منشور، نقضی است که باید در منشور مرتفع شود تا منشور و نهادهای تازه تأسیس از دوام و مشروعیت بیشتری برخوردار شوند. علاوه بر آن، موضوع مربوط به تروریسم فرامرزی و همچنین تبیین و تعیین تکلیف دفاع مشروع پیشدستانه با توجه به وجود برخی مبانی آن در حقوق بین‌الملل عرفی، جزو مواردی است که جای آن در منشور خالی است. البته ضروری است تلاقی و تباین موضوع مسئولیت حمایت با برخی اصول آمره در نظام حقوق بین‌الملل نیز به گونه‌ای مرتفع شود.

بر این اساس به نظر می‌رسد با وجود آنکه تنها بخش محدودی از اصول فصل هفتم منشور عملیاتی شده، اما موارد متعدد و متنوعی وجود دارد که باید بر اساس اصول این فصل تعیین تکلیف شود، اما جای آنها در منشور ملل متحد خالی است.

۱۶. نظریه حیات یا نسخ و مرگ منشور ملل متحد

در کنار عدم کفایت و بسندگی منشور برای مواجهه با تهدیدهای نوین امنیتی متوجه نظام بین‌الملل در خصوص ادامه حیات منشور نیز میان صاحب‌نظران، اختلاف نظرات عمیقی بروز کرده است. پاره‌ای از آنها مانند روزنا معتقدند که تحولات عمیق روابط بین‌الملل پس از جنگ سرد به نفع ادامه حیات سازمان ملل متحد تمام شده است (Rosenau, 1992: 40-58). در مقابل، برخی ضمن یادآوری نقض مکرر قواعد و مقررات منشور یا آثار قواعد ثابت و پایدار در زمینه توسل به زور، چنین نتیجه‌گیری می‌کنند که قواعد منشور به دلیل نادیده‌انگاری آن توسط دولت‌ها به خصوص دولت‌های بزرگ، عملاً منسوخ شده‌اند (اکنل، ۱۳۸۲: ۱۲۶). یکی از حامیان دکترین بوش ضمن پذیرش ممنوعیت صریح کاربرد پیش‌دستانه زور یک‌جانبه و بدون وجود

خطر قریب‌الوقوع در منشور، به اختلاف‌نظر حقوقدانان اشاره می‌کند که عده‌ای از آن به نسخ دکترین وبستر^۶ در قضیه کشتی کارولین به دلیل تدوین و تصویب لاحق اصل ۵۱ نظر داده و عده دیگری به بقای آن، حتی با وجود اصل ۵۱ رأی داده‌اند. وی سپس ضمن اشاره به این واقعیت که نه دیوان بین‌المللی دادگستری، نه شورای امنیت هیچ‌کدام به تبیین معنای دقیق اصل ۵۱ نپرداخته‌اند، چنین نتیجه‌گیری می‌کند که عبارات به‌کاررفته در منشور به‌گونه‌ای است که آشکارا به دو تفسیر متفاوت درباره دفاع پیش‌دستانه جواز پذیرش می‌دهد. لذا برای روشن شدن این ابهام، عملکرد بعدی دولت‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. او عنوان می‌دارد: «با توجه به ابهام بیش‌ازحد منشور در این مسئله و نیز قاعده عرفی پیش از منشور که دفاع پیش‌دستانه را مجاز می‌دارد، ضرورتی نسبت به اثبات یک قاعده عرفی که به‌طور قانونی دولت‌ها را مجاز به استفاده پیش‌دستانه از زور نماید، وجود نداشته، بلکه برعکس آنچه ضرورت دارد اثبات هرگونه قاعده ممنوع‌کننده دولت‌ها نسبت به کاربرد پیش‌دستانه زور است» (Arend, 2003: 93).

اما آنچه در نتیجه‌گیری‌های پایانی وی اهمیت دارد تمهید مقدماتی برای اعلام مرگ منشور است. او ضمن ارائه فزاینده‌ای به نسبت مفصلی به تبیین دو نکته اساسی می‌پردازد که بر اساس آن: ۱. تهدیدهای در حال ظهور ناشی از تروریسم و سلاح‌های کشتار جمعی به‌هیچ‌وجه قابل پیش‌بینی در منشور نبوده‌اند. ۲. مقررات منشور به‌ویژه اصل ۵۱ آن هرگز کفایت برخورد با چنین تهدیدهای را ندارد. سپس ضمن اشاره به تخلفات مکرر دولت‌ها از قواعد منشور و نیز عدم تحقق اهداف منشور در دهه‌های گذشته بیان می‌دارد که: «چارچوب منشور ملل متحد برای تأمین تمام اهداف عملی آن، مرده است ... از این‌رو، به دلیل آنکه چارچوب منشور دیگر انعکاسی از رویه دولت‌ها نیست، دکترین پیش‌دستی بوش، حقوق بین‌الملل را نقض نمی‌کند» (Arend, 2003: 101). سوفاتر از دیگر صاحب‌نظران، معتقد است حقوق بین‌الملل در دنیای تروریسم و رهبران یاعی، دیگر توانایی حاکمیت و کنترل توسل به‌زور را نداشته یا آنکه حقوق بین‌الملل در دوران معاصر نقش شایسته‌ای برای اعمال صلاحیت بر این موارد را ندارد (Sofaer, 2003: 212).

در مجموع می‌توان گفت، این نظر که نقض مکرر منشور نشان از آن دارد که منشور با این شکل و شمایل و سبک و سیاق دیگر پاسخگوی حقوق بین‌الملل معاصر نسبت به مسائل مربوط به تأمین صلح و امنیت بین‌المللی نیست، ریشه در برخی واقعیات دارد، اما باید در نظر داشت که این امر به معنای آن نیست که بدون وجود آن، شرایط امنیت بین‌المللی بهتر از شرایط

فعلی خواهد بود. با وجود نقض مکرر منشور، مشاهده می‌شود که رویه دولت‌ها، مؤید چارچوب منشور بوده و حتی دولت‌های متخلف نیز ولو با استدلال‌های بی‌بنیان، اصول مختلف منشور و رویه‌های پذیرفته‌شده آن را مورد استناد قرار داده و خود را تابع آن اعلام داشته، اما سعی به «تفسیر به رأی» در اصول آن را دارند؛ بنابراین، در دنیایی که هیچ قانون جهانی مورد پذیرش تمامی دولت‌ها وجود نداشته و کشورها صرفاً بر اساس منافع خود حرکت می‌کنند، منشور ملل متحد تنها بنیان مشترک مورد توافق کشورها برای تعامل دولت‌ها و حل‌وفصل معضلات بین‌المللی است. در صورت فقدان منشور به نظر می‌رسد جهان به سوی بی‌نظمی از نوع هابزی سوق پیدا خواهد کرد که حاکمیت اقویا بر ضعفا نتیجه حتمی آن خواهد بود.

بنابراین، وجود موارد مکرر مغایر با این قواعد را باید مثال‌های بارز تخلف دولت‌ها دانست همچنان که در جوامع داخلی نیز تخلفات و جرایم مکرر و متعدد افراد دلیلی بر نسخ یا لغو قانون موردنظر محسوب نمی‌شود. این استنباط دقیقاً منطبق با نظریه‌ای است که دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نیکاراگوئه بدان تصریح کرده است: «وضعیت‌های ناسازگار و رفتار مغایر با قاعده‌ای معین، معمولاً به‌مثابه نقض آن قاعده محسوب می‌شود و نه به‌عنوان دلیلی برای شناسایی قاعده‌ای جدید. چنانچه دولتی به شیوه‌ای عمل کند که ظاهراً با قاعده به رسمیت شناخته شده سازگار نباشد، اما در مقام دفاع از رفتار خود به استثنائات یا مبانی توجیهی موجود در خود قاعده استناد کند، چه رفتار آن دولت بر اساس آن مبانی قابل توجیه باشد یا نباشد، چنین موضعی خود دلیلی بر تأیید آن قاعده است، نه تضعیف آن» (I.C.J 1986: 185).

اگرچه عملکرد شورای امنیت با انتقادات بسیاری مواجه بوده و در مجموع انعکاسی از خواست و اراده ابرقدرت‌ها به شمار می‌رود، با این وجود، آنجا که سخن از کفایت و کارایی منشور و سازمان ملل متحد به میان می‌آید، سازوکار موجود در آن را می‌توان با همه کاستی‌ها، مفید و مؤثر دانست. در مقام مقایسه و انتخاب میان نظام امنیت جمعی موجود در منشور از یک‌سو و اراده فردی یکی از قدرت‌های بزرگ از سوی دیگر، اصولاً برای سلامت و صحت نسبی تصمیمات و پرهیز از خطر استبداد باید اولی را بر دومی ترجیح داد، اما به نظر می‌رسد آنچه به عدم کفایت و کارایی منشور برای مواجهه با تهدیدات بین‌المللی دامن می‌زند، عملکرد قدرت‌هایی است که کارنامه قابل قبولی چه در خصوص اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی میان خود و متحدان خویش در زمینه حمایت یا بسترسازی برای ظهور تروریسم و خشونت‌گرایی در مناطق مختلف جهان از خود به‌جای نگذارده‌اند. مضافاً اینکه اعلام نسخ یا مرگ منشور و حقوق بین‌الملل در واقع خواست و آرزوی ابرقدرت‌های طراز اول جهان است که میل‌اند در فقدان

هرگونه قاعده‌ای محدودساز، تکلیف هر تصمیمی را با تکیه بر قدرت برتر نظامی خود روشن کنند.

۱۷. بررسی اصول فصل هفتم منشور ملل متحد

هیئت عالی‌رتبه دبیرکل وقت سازمان ملل متحد، در مجموع پیشنهاد کرد هفت اصل منشور شامل اصول ۲۳، ۲۶، ۴۵، ۴۶، ۴۷، ۵۳، ۱۰۷ تغییر یافته یا اصلاح شوند (H.L.P Report of, 2004). از مجموع ۷ اصل مورد نظر هیئت عالی‌رتبه دبیرکل، سه اصل؛ یعنی اصول ۴۵، ۴۶ و ۴۷ مربوط به فصل هفتم امنیت بین‌المللی است. به نظر می‌رسد اصولی که هیئت عالی‌رتبه بر حذف آنها رأی داده اصولی است که بر سر حذف آن میان کشورهای عضو سازمان به‌خصوص قدرت‌های بزرگ، توافق نسبی وجود داشته؛ زیرا حاوی تعهداتی برای آنها بوده است، اما هیئت به برخی اصول ناکارآمد و خنثی اشاره‌ای نکرده است. اصولی که بنا به همان دلایلی که اصول مربوط به ستاد نظامی غیرقابل اعمال می‌باشند، نیز منسوخ شده‌اند. از جمله اصل ۴۳ که هیئت هیچ اشاره‌ای به آن نداشته است. البته این اصل مربوط به تعهد دولت‌های بزرگ نبوده بلکه حاوی تعهد اعضا است. اصل ۴۳ چنین مقرر می‌دارد.

بند ۱: کلیه دولت‌های عضو ملل متحد به‌منظور شرکت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی متعهد می‌شوند که نیروهای مسلح و تسهیلات از جمله حق عبور لازم برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به درخواست شورای امنیت و بر طبق موافقت‌نامه یا موافقت‌نامه‌های خاص در اختیار آن شورا قرار دهند.

بند ۲: موافقت‌نامه یا موافقت‌نامه‌های مذکور، تعداد و نوع نیروها، درجه آمادگی و قرارگاه عمومی آنها و ماهیت تسهیلات و کمک‌هایی را که باید ارائه شود، معین می‌سازد.

بند ۳: مذاکرات مربوط به موافقت‌نامه یا موافقت‌نامه‌های مزبور به ابتکار شورای امنیت هرچه زودتر صورت خواهد گرفت. این موافقت‌نامه‌ها بین شورای امنیت و اعضا یا بین شورای امنیت و گروه‌هایی از اعضا منعقد خواهد شد و کشورهای امضاکننده باید آن را طبق مقررات قوانین اساسی خود تصویب نمایند.

با مشاهده بندهای سه‌گانه اصل ۴۳، این نتیجه حاصل می‌شود که بنا به همان دلیلی که اصول ۴۶ یا ۴۵ مربوط به ستاد نظامی باید حذف شود، برخی از مؤلفه‌های مطرح در این اصل نیز از حیث انتفاع ساقط است و باید رأی به حذف آن داد؛ زیرا همانند اصول مربوط به کمیته نظامی، این مؤلفه‌ها نیز تاکنون در عمل اجرا نشده است. علاوه بر آن، به نظر می‌آید اصل ۴۸ نیز با اصل ۲۵ دارای همپوشانی بوده و از یک موضوع سخن می‌گویند. این اصول به این قرارند: **اصل ۲۵:** اعضای ملل متحد موافقت می‌کنند که تصمیمات شورای امنیت را طبق این منشور

قبول و اجرا کنند؛ اصل ۴۸: برای اجرای تصمیمات شورای امنیت جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی همه یا بعضی از اعضای ملل متحد به تشخیص شورای امنیت اقدام لازم را معمول خواهند داشت و اعضای ملل متحد مستقیماً و به‌وسیله اقدامات خود در سازمان‌های بین‌المللی مربوط که عضو آن هستند، تصمیمات مذکور را اجرا خواهند کرد.

بر این اساس، به‌نظر می‌رسد اصل ۴۸ نیز با عنایت به همپوشانی فوق از کارایی لازم برخوردار نبوده و یا حداکثر با جرح و تعدیل اصل ۲۵ قابلیت حذف داشته باشد. علاوه‌بر آن، با وجود آن که جای مسائل بسیاری در حوزه امنیت بین‌الملل مربوط به دوران معاصر در منشور خالی است، اما برخی اصول خنثی نیز در فصل هفتم همانند اصل ۴۹ وجود دارد که اعلام می‌دارد، کشورهای عضو در ارائه مساعدت به یکدیگر برای اجرای تصمیمات شورای امنیت اقدام خواهند کرد. در حالی که فحوای این اصل را بدون وجود هرگونه مناقشه‌ای می‌توان به‌خوبی از برخی دیگر از اصول منشور، از جمله اصول ۲۵ و ۴۸ استنباط نمود.

از اصل ۴۳ به بعد منشور، به‌صورت نظری وضع به این‌گونه است که در صورت نیاز شورای امنیت به نیروی نظامی، این نیرو باید از طریق قراردادهای خاص با دولت‌هایی که شورا از آنها می‌خواهد، در اختیار شورا قرار گیرد. این موافقت‌نامه‌ها باید بر اساس قوانین اساسی دولت‌های منعقدکننده به تصویب برسد. سپس شورا یک ستاد فرماندهی نظامی به ریاست مشترک رؤسای ارتش کشورهای عضو دائم شورای امنیت تشکیل داده و شورا به کمک این ستاد فرماندهی، باید طرح‌های نظامی تهیه و اعلام کند که در نظر دارد چگونه حملات خود را انجام دهد. طرح‌ها به تصویب شورای امنیت رسیده و پس از آن به فرمان شورای امنیت، عملیات نظامی آغاز می‌شود. این روند نظری منشور بوده که هیچ‌گاه منطبق با آن عمل نشده است. به‌عبارتی، اصول مربوط به این سیستم، مرده متولدشده و هیچ‌گاه مورد استفاده قرار نگرفته‌اند. در عمل در بحران‌ها، از پاره‌ای از دولت‌ها خواسته‌شده تا نیروی نظامی در اختیار شورا قرار دهند و یا از نیروهای حافظ صلح سازمان استفاده شده است. معمولاً نیز یکی از دولت‌ها (عموماً آمریکا) فرماندهی حملات شورای امنیت را برعهده می‌گیرد. دستور حمله را هم معمولاً سازمان ملل متحد صادر نکرده، بلکه اغلب دولتی که فرماندهی حمله را برعهده دارد فرمان را صادر می‌کند. بنابراین میان عمل و نظر در این اصول منشور، تفاوت‌های بسیاری قابل مشاهده است.

اصل پایانی فصل هفتم؛ یعنی اصل ۵۱ نیز خود محل مناقشه است. سوءاستفاده یا سوءتفسیر از این بند و استنتاج مشروعیت دفاع پیش‌دستانه از آن عملاً بستری خطرناک برای امنیت بین‌الملل بنیانگذاری کرده است که خود می‌تواند در آینده مبنایی برای نقض اصول منشور و تهدیدی برای نظام امنیتی جهان باشد. باید پذیرفت با وجود آنکه دفاع از خود

پیشدستانه دارای ریشه‌هایی در حقوق بین‌الملل عرفی است، ولی توسط منشور به رسمیت شناخته نشده، اما برخی کشورها با ارائه تفسیری موسع از اصل ۵۱ تلاش دارند از آن به‌عنوان یک رویه قانونی و مبتنی بر حقوق بین‌الملل در دوران معاصر استفاده کنند. این امر یکی از مهم‌ترین وجوه پازل امنیتی در منشور ملل متحد محسوب می‌شود. دفاع مشروع پیش‌دستانه اقدامی چندوجهی است. از یک‌سو، هیچ ردپایی از آن را نمی‌توان در منشور یافت، از سوی دیگر این نوع از دفاع در حقوق بین‌الملل عرفی، اقدامی مشروع تلقی و در عمل به آن استناد شده و برخی محاکم بر اساس آن انشای رأی کرده‌اند. در دوران معاصر سکوت جامعه جهانی در مقابل استناد به تفسیر موسع این اصل، موجب شده تا به قول مقامات آمریکایی نوعی عرف آتی ایجاد شود. به نظر می‌رسد تصمیم‌گیری در خصوص دفاع پیش‌دستانه به‌خصوص در مقابل گروه‌های تروریستی و بازیگران غیردولتی یکی از پیچیدگی‌های اساسی نظام امنیت بین‌الملل در قرن حاضر است. از یک‌سو، پذیرش دفاع از خود امکان سوءاستفاده‌های آتی را افزایش داده و از سوی دیگر عدم پذیرش آن نگاهی غیرواقعی به واقعیات موجود در نظام بین‌الملل است. بسیار ضروری است که میان دفاع مشروع پیش‌دستانه و جنگ پیشگیرانه تمایز قائل شده و به‌شدت با اقدام پیشگیرانه مخالفت شود، زیرا تنها پذیرش و مشروعیت‌بخشی یک مورد از آن، یعنی رهاکردن جهان در طوفان ناامنی‌های پیش از منشور و قانون جنگل. البته باید پذیرفت با توجه به شرایط میدانی و واقعیات موجود در عرصه جهانی، حصول به این نتیجه در آینده‌ای نزدیک عملی نبوده و ساده‌انگاری است اگر تصور شود کشورها، به‌خصوص قدرت‌های بزرگ حاضر خواهند بود بر سر منافع خویش در نظام امنیت جهانی معامله کنند؛ اما از سوی دیگر نباید به تأثیر فشار افکار عمومی در دنیای معاصر نیز بی‌اعتنا بود. احتمالاً با اقناع افکار عمومی کشورهای جهان و یکپارچگی مردم و دولت‌ها، به تدریج می‌توان با قدرت از در سازش برآمد. افکار عمومی قادر است آن قدر بر در قدرت بکوبد تا در نهایت قدرت را وادار به نرمش و سازش کند. شاید دوران معاصر که ایالات‌متحده از پیگیری نظام تک‌قطبی در جهان عقب‌نشینی کرده و به دلیل هزینه سربار مداخلات نظامی در بحران‌های امنیتی جهان حاضر به استمرار سیاست هژمون‌گرایی تک‌محور در جهان نیست، بهترین زمان برای پیگیری این نظر باشد.

۱۸. نظر رهبران کشورهای عضو سازمان ملل متحد در اجلاس سال ۲۰۰۵

اجلاس سران کشورهای عضو سازمان ملل متحد در سپتامبر سال ۲۰۰۵ در مقر سازمان در نیویورک برگزار و قطعنامه مصوب مجمع عمومی در تاریخ ۲۴ اکتبر توزیع عمومی شد. در این قطعنامه در بخش مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی اعلام شده است: «ضمن تأیید این امر که در حال مواجهه با طیفی از تهدیدات هستیم که نیازمند پاسخ فوری، جمعی و قاطعانه‌تر ما

است، اذعان داریم که بر اساس منشور، توجه به چنین تهدیداتی نیازمند همکاری کامل میان همه ارگان‌های اصلی سازمان ملل متحد در چارچوب اختیارات مربوط به آنها است ... بسیاری از تهدیدهای امروزی مرزهای ملی را به رسمیت نشناخته و به هم متصل می‌باشند... (U.N Resolution A/res/60/1, 2005: 20-21).

با توجه به سرسختی و احتمالاً تصلب مواضع نشئت گرفته از سوی کشورهای عضو دائم شورای امنیت، امکان حصول به توافق و اجماع برای بازبینی و بازتعریف منشور کاری بس دشوار و غیرعملی به نظر می‌آید. علاوه بر آن، احتمالاً با توجه به سنگینی کفه قدرت به سود ایالات متحده و تغییر موازنه قدرت به نفع این کشور نسبت به سال ۱۹۴۵، این احتمال وجود دارد که کشورها به این نتیجه نگران‌کننده برسند که هرگونه بازتعریف منشور به نفع کشورهای کوچک و متوسط جهانی نخواهد بود، اما باید توجه داشت که دو وجه این معما؛ یعنی «اصلاح منشور و قدرت‌یابی بیشتر دولت‌های بزرگ» یا «عدم بازتعریف آن و استمرار کاربرد زور و رای منشور توسط این دولت‌ها» نتیجه‌ای یکسان در پی خواهد داشت که همانا اعطای قدرت بیشتر به ابرقدرت بلامنازع جهان است، اما منفعتی که راه نخست، یعنی اصلاح منشور در بر دارد آن است که هم این معاهده بین‌المللی را با مقتضیات روز منطبق کرده و هم جامعه بین‌المللی قادر است که بر دهنه قدرت مہار بزند. البته این امر بدون پرداخت مابه‌ازا و در نظر داشت منافع قدرت نمی‌تواند صورت عملی به خود گیرد. بر این اساس، جامعه جهانی باید به‌نوعی، از در مذاکره با قدرت درآید و با تأمین برخی نیازمندی‌های امنیتی آن، کنترل کاربرد لجام‌گسیخته زور را که نتیجه‌ای جز ناامنی بیشتر برای جهان ندارد، در اختیار گیرد. این امر بازگوش موضوعی است که صاحب‌نظران از آن تحت عنوان «کنترل قدرت از طریق اعطای مشروعیت» یاد می‌کنند.

۱۹. کنترل قدرت از طریق اعطای مشروعیت

روشن است که تأمین امنیت ضروری‌ترین نیاز کشورها بوده به‌گونه‌ای که آنها حاضر به هیچ مصالحه‌ای در خصوص آن نخواهند بود. از تقاطع دو عامل تأمین نیازهای امنیتی و کنترل قدرت کشورها، به‌صورت نسبی می‌توان به پایبندی یا عدم پایبندی کشورها نسبت به هنجارها و قواعد بین‌المللی پی‌برد. در صورتی که هنجارها قادر به تأمین نیازهای امنیتی کشورهای قدرتمند و تأثیرگذار در نظام بین‌الملل نبوده و این قدرت‌ها نتوانند در چارچوب قانونی نیازهای خود را تأمین کنند، قطعاً به شیوه‌هایی غیرقانونی و نابهنجار برای تأمین این نیازها روی خواهند آورد. کما اینکه تاکنون نیز ایالات متحده این‌گونه عمل کرده است. این بی‌توجهی به

هنجارهای بین‌المللی به‌گونه‌ای فزاینده بوده که بسیاری از نظریه‌پردازان عمدتاً آمریکایی را به این نتیجه رسانده که اساساً منشور دچار ایست شده و در حال مرگ است.

از یک‌سو، نیاز به اصلاح منشور در بخش‌های متعدد آن مورد اذعان صاحب‌نظران حقوق و روابط بین‌الملل است. از سوی دیگر، گروهی را اعتقاد بر آن است که نقض و نادیده‌انگاری مکرر منشور عملاً به معنای مرگ آن بوده و دیگر لزومی به رعایت مفاد آن نیست. در عمل هم آمریکا با استمرار دفاع پیش‌دستانه و قتل هدفمند در خاک سایر کشورها و برخی اقدامات خود به اصول منشور توجهی نمی‌کند. امری که مبنایی شده تا برخی از کشورهای دیگر که در گذشته معتقد به تفسیر مضیق کاربرد زور در روابط بین‌الملل بوده‌اند، نیز به تدریج به تفسیر موسع آن روی آورند. مجموع این اقدامات نشانه‌هایی نامیمون از نادیده‌انگاری بیشتر منشور در آینده و غلتیدن نظام امنیت بین‌الملل به گرداب ناامنی بیشتر است. در این میان شاید بتوان راه‌حل این معما را در فرمولی یافت که صاحب‌نظران از آن به‌عنوان «کنترل قدرت از طریق اعطای مشروعیت» یاد می‌کنند. بهترین شاهد مثال در این رابطه، اقدام آمریکا برای کسب مجوز شورای امنیت در تهاجم به عراق است. فشار آمریکا بر شورای امنیت از سال ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۲ نشان از تلاش این کشور برای کسب مشروعیت چندجانبه در اقدامات یک‌جانبه داشت. ایجاد ائتلاف اراده‌ها توسط آمریکا برای حمله به عراق در سال ۲۰۰۳ پس از ناکامی برای کسب مشروعیت جمعی از طریق شورای امنیت، نشان‌دهنده اهمیت کلیدی چندجانبه‌گرایی برای کسب مشروعیت جمعی است. حضور نزدیک به ۳۰ کشور کوچک و بزرگ با توان نظامی و عملیاتی محدود و در اکثر موارد به شکل نمادین در ائتلاف اراده‌ها، مطمئناً از نظر نظامی و عملیاتی کمکی به آمریکا در اجرای سیاست اشغال عراق نبوده است. این حضور پرهزینه برای آمریکا تنها در قالب تلاش آن دولت برای جبران فقدان مشروعیت جمعی ناشی از خودداری شورای امنیت، قابل تبیین و توجیه است. این امر مهم‌ترین دلیل اهمیت مشروعیت جمعی، حتی برای ابرقدرت‌های نظامی و سیاسی است (ظریف و سجادی‌پور، ۱۳۸۷: ۱۲۹-۱۲۸).

دلیل توافق سایر اعضای نهادهای چندجانبه در فراهم‌ساختن مشروعیت جمعی، نگرانی‌ها، نیازها و اقدامات یکجانبه سایر اعضا به‌ویژه دولت‌های قدرتمند است. گرچه شورای امنیت در سال ۲۰۰۲، به دلیل گرایش‌های افراطی نومحافظه‌کاران از فراهم‌کردن پوشش مشروعیت چندجانبه بیشتر برای اقدامات آمریکا علیه عراق خودداری کرد، اما در مواردی متعدد، از جمله در مورد عراق تا ابتدای سال ۲۰۰۲ و مواردی همچون اقدام نظامی علیه طالبان در افغانستان، دولت آمریکا موفق به کسب مشروعیت جمعی از طریق شورای امنیت شد. پاسخ این پرسش در تعامل میان مشروعیت و قدرت نهفته است. دولت‌ها برای کسب مشروعیت جمعی ملزم به

تعدیل دیدگاه‌ها و تنظیم رفتار خود می‌شوند تا قادر به کسب حمایت سایر بازیگران شوند. به عبارت دیگر، پیش‌نیاز کسب مشروعیت چندجانبه، قانونمند کردن اقدامات یک‌جانبه است. به همین دلیل سایر دولت‌های شرکت‌کننده در دیپلماسی چندجانبه در بسیاری موارد از اعطای مشروعیت جمعی امتناع نمی‌کنند. به این دلیل که دولت‌ها برای تنظیم و تعدیل رفتار دولت درخواست‌کننده مشروعیت، با هدف کاستن از آزادی عمل او در اجرای سیاست‌های یک‌جانبه خود به اعطای پوشش و در نتیجه مشروعیت چندجانبه رضایت می‌دهند تا پیگیری رفتارهای یک‌جانبه را قانونمند کنند. البته نهادهای چندجانبه همیشه در دستیابی اهداف خود در اعطای مشروعیت موفق نبوده‌اند. در مواردی نیز دولت‌های قدرتمند پس از کسب مشروعیت جمعی، سیاست‌های یک‌جانبه خود را خارج از ضوابط قانونی دنبال کرده‌اند، اما مقایسه اقدامات دولت‌های مختلف در چارچوب نظام مشروعیت جمعی و خارج آن، نشان‌دهنده توفیق نسبی دیپلماسی چندجانبه در کنترل و مهار نسبی قدرت از طریق بهره‌گیری از سازوکار مشروعیت جمعی است (ظریف و سجادی‌پور، ۱۳۸۷: ۱۲۹).

فرجام

طی دو دهه اخیر موضوعاتی وارد معضلات امنیتی در نظام بین‌الملل شده که هنگام تدوین منشور اساساً موضوعیت نداشته است. بانیان منشور تلاش کردند با بررسی دقیق معضلات امنیتی عصر خود در نظام بین‌الملل، از بروز ناامنی‌های عظیم و وقوع درگیری میان قدرت‌های بزرگ جلوگیری و آنها را به همکاری با یکدیگر ترغیب و از قتل‌گردهم‌آوری این قدرت‌ها، از بروز مصائب عظیم جهانی جلوگیری کنند، اما دنیای امروز در هزاره سوم متفاوت از گذشته است. تقریباً در تمامی حوزه‌های امنیتی مفاهیم جدیدی شکل گرفته یا مفاهیم قبلی دچار تغییر و تحول شده است. مفهوم امنیت بین‌المللی در عصر حاضر از جمله مفاهیمی است که تغییراتی عمیق را تجربه کرده است. تهدیدهای امنیتی امروزه خیلی فراتر از احتمال تمسک کشورها به جنگ‌های تجاوزکارانه است. امروزه تهدیدهای امنیتی از دو نظر به کلی دگرگون شده‌اند. نخست آنکه عاملان تهدیدها دیگر تنها کشورها نبوده، بلکه گروه‌های غیردولتی و خصوصی نیز قادرند امنیت بین‌المللی را به مخاطره افکنند. دوم، این تهدیدها تنها امنیت فیزیکی و مرزهای کشورها را به خطر نیانداخته، بلکه امنیت انسانی را نیز مورد تهدید قرار می‌دهند. هدف اصلی بنیان‌گذاری سازمان ملل متحد معطوف به امنیت کشورها بود. هنگامی که پایه‌گذاران این سازمان از ایجاد یک نظام جدید امنیت جمعی حرف می‌زدند، آن را به مفهوم نظامی سنتی معنا می‌کردند؛ نظامی که در آن کشورها با یکدیگر پیوند خورده و متعهد می‌شوند که تجاوز علیه هر یک، به منزله تجاوز به همگان تلقی شده و تک‌تک اعضاء خود را

موظف می‌دانند که در چنین شرایطی به صورت جمعی از خود واکنش نشان دهند. امروزه اوضاع به کلی دگرگون شده است. تفسیر موسع از مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی، موجب افزایش فعالیت‌های شورای امنیت شده است. تحول در مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی موجب شده نیروهای حافظ صلح، وظائف متعددی برعهده گیرند. این نیروها علاوه بر وظیفه کلاسیک خود، یعنی حائل شدن میان نیروهای درگیر، فعالیت‌های دیگری از جمله، انجام عملیات نظامی، نظارت بر انتخابات داخلی، ارائه نقش پلیس و غیره را نیز برعهده گرفته‌اند. به طوری که تعیین دقیق قلمرو فعالیت آنها هر روز مشکل‌تر و پیچیده‌تر می‌شود. این امر با قاعده آمره عدم مداخله مندرج در اصل دوم منشور در تضاد است. از سوی دیگر، منشأ امنیت با نوع و شیوه نامانی و محتوا و ابزار و وسایل آن مرتبط است. در زمان تدوین منشور، نوع تهدیدها، تعیین‌کننده نظام و سازوکار تأمین امنیت جهانی محسوب می‌شد. با توجه به تغییراتی که در خصوص منابع تهدید جهانی ایجاد شده، طبیعتاً باید برای مواجهه با ناامنی‌های نوین، روش‌های نوینی اتخاذ شود. بنابراین، بازتعریف منشور برای درج راه‌های مقابله با ناامنی‌های نوین در آن ضروری شده است. این نگرانی همواره وجود دارد که با توجه به توان قدرت در نظام بین‌الملل و تمرکز آن در دست معدود کشورهای غربی، هرگونه بازبینی و بازتعریف منشور منجر به قدرت‌یافتن بیشتر کشورهای غربی شود. بنابراین بازتعریف منشور اساساً به مصلحت کشورهای غیرغربی یا آمریکا نخواهد بود. با وجود صحت نسبی این نظر در پاسخ باید عنوان داشت که در شرایط فعلی بین‌المللی زبان ایالات متحده در مواجهه با تهدیدها، زبان کاربرد لجام‌گسیخته زور است. این کشور پس از حادثه ۱۱ سپتامبر و حمله به عراق و نادیده‌انگاری بسیاری از هنجارها و نرم‌های بین‌المللی، با پیگیری قتل هدفمند توسط هواپیماهای بی‌سرنشین و ... منافع خویش را بدون توجه به منشور ملل متحد دنبال می‌کند. در این فرایند، منشور تنها برای قدرت‌های متوسط و کوچک جهان مانع و رادع خواهد بود. با این تفسیر عملاً نظام امنیت بین‌الملل با پدیده‌ای دووجهی مواجه شده که در آن «بازتعریف منشور» منجر به قدرت‌یابی بیشتر آمریکا، یا «عدم بازتعریف آن» منجر به اعمال فراقانونی زور توسط این کشور خواهد شد که عملاً نتیجه هر دو وجه این پدیده یکسان خواهد بود، اما نفعی که در توافق با قدرت هژمون و بازتعریف منشور قابل پیش‌بینی است، زدن لجام بر دهنه قدرت با مشروعیت‌بخشی به آن است. بدیهی است این امر، بدون اعطای مابه ازای به قدرت برتر دست‌یافتنی نخواهد بود. بنابراین به نظر می‌رسد که در مذاکره با قدرت برتر و تأمین برخی نیازهای امنیتی آن، نظام بین‌الملل قادر خواهد بود رفتار قهریه، قدرت هژمون را به کنترل و انقیاد خود درآورد. مسائل و مشکلات امنیتی دوران معاصر، آن قدر با مسائل و معضلات امنیتی زمان تدوین منشور متفاوت شده است که اساساً فصل هفتم

منشور، بیش از این از کفایت و بسندگی لازم برای تأمین امنیت نظام بین‌الملل برخوردار نیست. به نظر می‌رسد جهان در دهه‌های آتی با ناامنی‌های مفرط روبه‌رو شده و در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی، کشورها با استناد به رویه قدرت‌های بزرگ، هر زمان که منافع آنها ایجاب کند، صلاحیت سرزمینی سایر کشورها را مورد تعرض قرار داده و عملاً فعل تجاوز رویه‌ای عادی تلقی می‌شود و از نتایج محتوم این مخاصمه مسلحانه، جنگ و حل‌وفصل غیرمسالمت‌آمیز اختلافات خواهد بود.

پی‌نوشت‌ها:

- (۱) روند تصویب و اجرای قطعنامه ۱۳۷۳ به‌خوبی گویای این است. قطعنامه مذکور باوجود آنکه ناظر بر اوضاع و احوال افغانستان صادر شده است، مع‌الوصف نوعی قانون‌گذاری نیز محسوب می‌شود؛ زیرا که بدون هیچ محدودیت زمانی و مکانی، تعهدات سنگینی را به دول عضو سازمان ملل متحد تحمیل کرده است.
- (۲) اصطلاح به‌کاررفته توسط پطروس‌غالی دبیر کل اسبق سازمان ملل متحد.
- (۳) مانند گروه کمک ملل متحد برای انتقال قدرت در سال ۱۹۸۹ در انتخابات در نامیبیا و برگزاری انتخابات در صحرای غربی از سال ۱۹۹۱.
- (۴) مانند مأموریت گروه ناظران ملل متحد در السالوادور در سال ۱۹۹۱.
- (۵) این عملیات می‌تواند به مأموریت‌های زیادی تقسیم شود از جمله تهیه آذوقه، کمک به پناهندگان ... همانند عملیات صلح نیروی ملل متحد در قبرس سال ۱۹۶۴، عملیات ملل متحد در سومالی I و II، مأموریت ملل متحد برای کمک به رواندا یا نیروی حمایتی ملل متحد در یوگسلاوی سابق
- (۶) مانند عملیات سازمان ملل متحد در کامبوج و هائیتی که شامل برگزاری انتخابات، خلع سلاح جناح‌های درگیر، بازسازی، مین‌روبی، سازمان‌دهی مجدد نهادها و ... می‌شد.

منابع فارسی

- اکنل، ماری الن (۱۳۸۲)، «مشروعیت توسل به‌زور علیه عراق: بررسی نظریه پیش‌دستی در دفاع از خود»، ترجمه حسین سادات‌میدانی، *فصلنامه سیاست خارجی*، سال هفدهم، شماره ۶۵.
- ظریف، محمدجواد و محمدکاظم سجادیپور (۱۳۸۷)، *دیپلماسی چندجانبه: نظریه و عملکرد سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی*، تهران: دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه.
- کوچلر، هانس (۱۳۸۳)، «حاکمیت قانون، مبارزه سازمان ملل متحد با تروریسم»، ترجمه طیبیه اسدی، *مجله پژوهش حقوقی*، شماره ۷.
- مارک‌سورل، ژان (۱۳۷۷)، «سازمان ملل متحد و حل بحران‌های بین‌المللی»، ترجمه ابراهیم بیگ‌زاده، سخنرانی در کنفرانس دارالعلم مفید، *نامه مفید*، شماره ۱۴. قابل‌دسترس در:

<http://hagheseqid.ir/extrapage/la8>

مشیرزاده، حمیرا (۱۳۸۶)، «چرخش در سیاست خارجی ایالات‌متحده و حمله به عراق: زمینه‌های گفت‌وگویی داخلی»... *فصلنامه سیاست*، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی. دوره ۳۷، شماره ۲.

منابع لاتین

- Arend, Anthony Clark (2003), International Law and the Preemptive Use of Military Force , *The Washington Quarterly*, Vol 26, NO 2.
- Brunnee, Jutta and Stephen J Toope (2004), The Use of Force: International Law after Iraq , *International and Comparative Law Quarterly*, 53, 4:785-806.
- Graefrath, Bernhard (1998), International Crimes and Collective Security **International Law; Theory and Practice**, K. Wellens, Netherlands: Kluwer Law International.
- Report of the Secretary-General High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *More Secure World: Our Shared responsibility*, United Nations, Year 2004.
- I.C.J International Court of Justice Report, Year 1986.
- I.C.J, press release, No: 2004/28, 9 July 2004, available at:
http://people.na.infn.it/~clarizia/palestina/muro/ICJ_press_release_on_advisory_opinion-9-7-04.pdf.
- Rosenau, James N (1992), *The United Nations in a Turbulent World*. London: Lynne Rienner.
- Sofaer, Abraham D (2003), On the Necessity of Pre-Emption *European Journal of International Law*, Vol. 14, NO 2.
- UN.doc GA/res/377, Year 1950.
- United Nations, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/60/1, World Summit Outcome 2005, 24 October 2005.