

# حقوق و توسل به زور علیه عراق<sup>۱</sup>

آدام رابرتس<sup>۲</sup>

ترجمه: ستار احمدی و محسن شریفی

یک دهه قبل از بحران عراق (۲۰۰۳)، بحران‌های متعددی به وجود آمد که ضرورت دخالت نظامی حتی بدون رضایت دولت‌ها را می‌طلبید و در آن توسل به زور در اوضاع و احوال متعدد و با ادله قانونی و اخذ مجوز از سازمان‌های بین‌المللی در موارد متعدد به کار گرفته شد. برخی از این اقدامات، ابعاد مختلف مقررات موجود حقوق بین‌الملل مربوط به توسل به زور (حقوق جنگ)<sup>۳</sup> را با چالش مواجه کرده است. این اقدامات به ویژه دو اصل مربوط به توسل به زور را یا نقض کرده یا فراتر رفته یا دوباره تفسیر کرده‌اند. این دو اصل عبارتند از: اصل دفاع مشروع مندرج در ماده ۵۱ منشور ملل متحد و اصل مجوز شورای امنیت.

شکست شورای امنیت در اتخاذ یک سیاست واحد در قبال عراق قبل از آغاز جنگ ثابت کرد که این شورا دارای محدودیت‌هایی است. این مسأله همچنین به برخی انتقادات جدی منجر شد: اختلاف عمیق اعضای شورای امنیت آشکار شد که تلاش گسترده مربوط به توسل به زور در

۱. مشخصات اصل مقاله به قرار زیر است:

Adam Roberts, "Law and the use of force after Iraq", *Survival*, Vol. 45, No.2, Summer 2003, pp. 31-56.

۲. آدام رابرتس استاد روابط بین‌الملل در دانشگاه آکسفورد می‌باشد.

3. Jus ad bellum

جهت اعمال قانون شکست خورده است.<sup>(۱)</sup> این نتیجه گیری خیلی سخت است، اگر چه نقش شورای امنیت در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی انحصاری نیست، لکن کاملاً با بحران عراق مرتبط نشد و قطعنامه‌های جاری آن دارای اهمیت زیادی بود، همچنین حقوق بین‌الملل در تحولات بعد از جنگ سرد توسعه یافت و به معیارهای ارزشمندی برای بررسی موارد خاص توسل به زور منتهی شد. دو نظریه در کانون مباحث مربوط به حق احتمالی گسترده دولت‌ها در توسل به زور در اوضاع و احوالی که با دو اصل حقوقی پذیرفته شده متفاوت است، قرار دارند. هر چند که هیچ یک از این نظریه‌ها کاملاً جدید نیست، اما شامل عناصر جدیدی می‌شود:

- نظریه مداخله بشر دوستانه؛

- نظریه حق اقدام پیشگیرانه علیه تهدیدهای در حال ظهور.

حوادث بعد از جنگ سرد و به دنبال آن طرح این نظریه‌ها موجب ارایه برخی ادله گسترده برای مداخله در دولت‌ها می‌شود. بنابراین می‌توانند دو اصل هنجاری عدم مداخله و تساوی حاکمیت دولت‌ها را که در منشور ملل متحد (به ویژه ماده (۲)۴) منعکس شده است را با چالش مواجه کنند. به علاوه برخی از این حوادث و در کنار آن نظریه پیشگیری، مفهوم دفاع مشروع مندرج در ماده ۵۱ منشور را تغییر داده است.

ماده ۵۱ منشور ملل متحد بیان می‌دارد:

"در صورت وقوع حمله مسلحانه علیه یک عضو ملل متحد تا زمانی که شورای امنیت اقدامات لازم برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به عمل آورد هیچ یک از مقررات این منشور به حق ذاتی دفاع مشروع فردی یا دسته جمعی لطمه‌ای وارد نخواهد کرد. اعضا باید اقداماتی را که در اعمال این حق دفاع مشروع به عمل می‌آورند فوراً به شورای امنیت گزارش دهند. این اقدامات به هیچ وجه در اختیار و مسؤلیتی که شورای امنیت بر طبق این منشور و به موجب آن برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی و در هر موقع که ضروری تشخیص دهد اقدام لازم به عمل خواهد آورد تأثیری نخواهد داشت."

عبارات مندرج در این ماده بحث‌انگیز است. این ماده به "حق ذاتی" دفاع مشروع اشاره

می‌کند. در این خصوص سؤالاتی مطرح می‌شود که عبارتند از: تا چه حدی این اصطلاح در نظام منشور ملل متحد بدون تغییر تداوم یافته است؟ و آیا توسط منشور ملل متحد محدود شده است؟ عناصر تشکیل دهنده یک "حمله مسلحانه" یا "تجاوز" کدامند؟ آیا ماده ۵۱ منشور باید به گونه‌ای مضیق تفسیر شود که صرفاً دفاع مشروع در پاسخ به یک حمله مسلحانه بالفعل را شامل گردد؟ چرا وظیفه گزارش دهی به شورای امنیت، اهمیت اجرایی کمتری پیدا کرده است و به ویژه زمانی که شورا در وضعیتی اعمال اقتدار کند؟<sup>(۲)</sup> در کدام یک از این مسائل، حوزه‌ای برای عدم توافق حقیقی چه بین حقوق دانان و چه بین دولت‌ها وجود دارد؟

این عدم توافق‌ها با این مسأله که مفهوم دفاع مشروع می‌تواند به طور گسترده درک شود یا خیر و می‌تواند مبنای توجیه مداخله قرار گیرد یا خیر، مرتبط است.

این تحقیق اشاره می‌کند که نظریه عدم مداخله همیشه از محدودیت‌هایی - به خصوص در جهان تک قطبی امروز - رنج برده است. همچنین راه‌هایی را که توسعه سریع حقوق بین‌المللی ممکن است به خودی خود فرصت‌های جدیدی برای توسل به زور ایجاد کند، بررسی می‌کند. این تحقیق همچنین نقاط قوت و ضعف شورای امنیت به عنوان رکن تصمیم‌گیری توسل به زور را بررسی می‌کند و ادعای "مجوز موجود"<sup>۱</sup> یا "مجوز مستمر"<sup>۲</sup> که توسط ایالات متحده و دولت‌های دیگر در بحران ۲۰۰۳ عراق مطرح شد را مورد مطالعه قرار می‌دهد. در قسمت بعد دو نظریه مجزا اما مشابه پیش‌گیری و مداخله بشردوستانه و دلایل این که به رضایت عمومی<sup>۳</sup> منجر نشد بررسی خواهد شد. در پایان براساس رویه‌های متعدد و جدید دوره پس از جنگ سرد، شامل وقایع مربوط به جنگ ۲۰۰۳ عراق نتیجه‌گیری‌ای ارائه خواهد شد.

- 
1. Existing Authority
  2. Continuing Authority
  3. General Assent

### عدم مداخله در مقابل حوزه نفوذ

قواعد عدم مداخله، مبنایی طولانی در نظم بین‌المللی دارند، با این وجود شواهد آن همیشه ناقص بوده است. مسایل امنیتی و بررسی‌های مربوط در گذشته به دفعات کشورها را به سمت مداخله نظامی در دیگر کشورها سوق داده است. این مداخله نظامی در اوضاع و احوالی متفاوت از دفاع مشروع علیه حمله مسلحانه صورت می‌گرفت. برخی از دولت‌ها، در آن زمان دلایل متعددی برای مداخله ارابه می‌دادند که عبارتند از: - دفاع مشروع علیه تهدیدهای فوری؛ - مداخله متقابل برای جلوگیری از توسعه قدرت یک دولت رقیب؛ - اعاده صلح و امنیت بین‌المللی؛ - حفاظت از اتباع در دیگر کشورها؛ - حفاظت از افرادی که درون کشور هدف مورد تهدید هستند.

قدرت‌های زیادی به دفعات تلاش‌های سازمان یافته‌ای برای اعمال محدودیت بر آزادی اقدام دیگر دولت‌ها انجام داده‌اند. این تلاش‌ها همیشه به سختی با نظریه‌های شناسایی تساوی حاکمیت دولت‌ها و اصل عدم مداخله همزیستی داشته است. در برخی شرایط همانند بحران موشکی ۱۹۶۲ کوبا، یک دولت در معرض ابزارهای قهرآمیز طراحی شده برای تحدید آزادی تسلیحاتی‌اش - حتی اگر وجود تسلیحات مربوطه، آشکار نباشد و محدودیت قانونی صریح داشته باشد - قرار می‌گیرد.

نمونه‌های مقایسه‌ای زیادی از محدودیت‌های اجباری بر حق دولت‌ها در انجام امور مورد علاقه خود وجود دارند. استدلال‌هایی از جمله پیشگیری از توسعه یک وضعیت خطرناک درون یک دولت به عنوان توجیهی - بیشتر توجیه سیاسی تا حقوقی - برای قراردادن محدودیت‌هایی بر آزادی اقدام دولت‌ها قد علم کرده‌اند. در موارد زیادی همانند نظریه‌های مونروئه و برژنف چنین استدلال‌هایی با مفهوم حوزه نفوذ هماهنگ می‌شود.

در حال حاضر مفهوم حوزه نفوذ، توسعه بی‌رویه‌ای یافته است. به طوری که امروزه کل جهان به عنوان حوزه نفوذ محسوب می‌گردد. چنانچه ایالات متحده توسط گروه‌های تروریستی یا دولت‌های سرکش نیمی از جهان تهدید شود، این دولت حق مداخله در نیمی از جهان را خواهد

داشت. چنانچه بتوان سوء استفاده‌های شدید دولت‌ها از شهر و ندانشان را در تلویزیون در سراسر جهان نشان داد، درخواست‌هایی برای حق مداخله در قاره‌های دور افزایش خواهد یافت. همچنین حوزه نفوذ می‌توانست به عنوان استثناهای منطقه‌ای صرف بر قاعده عمومی عدم مداخله ملاحظه شود. در حال حاضر یک حوزه نفوذ وجود دارد که به دلیل ویژگی جهانی‌اش، به نظر می‌رسد هر قاعده توجیه‌کننده مداخله را در چارچوب قواعد توسل به زور بعد از ۱۹۴۵ با چالش عمومی و مستقیم مواجه می‌کند.

این چالش در مورد چارچوب قانونی موجود مرتبط با توسل به زور و همچنین با توجه به این حقیقت که یک قدرت نظامی برتر به نام ایالات متحده وجود دارد، پیچیده شده است.

این حقیقت منتهی به حفظ توازن در سیستم بین‌المللی می‌شود. بنابراین وجود قدرت‌هایی همچون فرانسه، چین و روسیه موجب آرایه نظریه جهان چندقطبی می‌شوند. این دولت‌ها و دولت‌های دیگر هنگامی که با مداخله به رهبری ایالات متحده مخالفت می‌کنند، عموماً قاعده عدم مداخله را به عنوان مبنای نظریه خودشان مطرح می‌کنند. در حالی که در برخی موارد به ویژه قضیه عراق ۱۹۹۱، ایالات متحده برای رسیدن به اهدافی که به عنوان تحریم بین‌المللی و مشروعیت کامل مطرح بود، متوسل به زور شد، در برخی از اقدامات توسل به زور به رهبری ایالات متحده بدون شک مشکلاتی برای قاعده عدم مداخله به وجود آمد. نظریه پیشگیرانه ایالات متحده به این مشکلات نیز افزوده شد. بنابراین منافع سیاسی متفاوت دولت‌ها و تفاوت دیدگاه‌ها در چگونگی اداره جهان، موجب تقویت عدم توافق در مورد مشروعیت انواع مداخله شد.

### توسعه قلمرو حقوق بین‌الملل

بحران‌های متعدد پس از دوران جنگ سرد مشکلاتی را به وجود آورده است: موفقیت حقوق بین‌الملل احتمالاً به خودی خود به ضرورت توسل به زور کمک کرده است. از ۱۹۴۵ حقوق بین‌الملل توسعه پیدا کرده است و این توسعه بیشتر در بخش‌هایی همچون کنترل

تسلیمات، حقوق بشر، حقوق جنگ و حقوق محیط زیست بوده است. توسعه حقوق بین‌الملل در سطحی که بر حیات افراد تأثیر می‌گذارد، موجب افزایش تعداد دولت‌های عضو موافقت‌نامه‌ها و میزان ابزارهای صلح‌آمیز در اجرای آنها شده است. مؤسسات بین‌المللی و فراملی نقش مهمی در اجرای چنین حقوقی داشته‌اند، که عنوان نمونه می‌توان به برگزاری انتخابات و دیگر اشکال همکاری بین‌المللی اشاره کرد.

با این وجود، این تابعان حقوق بین‌الملل موجب برخی مشکلات شده‌اند که در دهه گذشته ظاهر شده است:

- برخی از این حقوق حاصل گرایش لیبرال و فراملی‌گرا است که احتمالاً قابل تقسیم در تمامی جوامع نیست.

- به هنگام نقض شدید قوانین، فشار خاصی منجر به توسل به زور می‌شود زیرا رفتار تهاجمی به عنوان چالشی بر نظم بین‌المللی مطرح است.

- حقوق بین‌الملل می‌تواند اختلافات موجود را تشدید کرده یا موجب اختلافات جدیدی شود. این اختلافات می‌تواند منجر به سوء تفاهم بین‌المللی و خود برحق‌بینی گردد. از جمله اختلاف فرآتلاتتیکی جاری در دیوان بین‌المللی کیفری که ایالات متحده مشارکت در رژیم‌های معاهداتی دیگر را رد می‌کند.

- اجرای حقوق بین‌الملل - که تقریباً همیشه ویژگی انتخابی داشته است - به ادعای "استانداردهای دوگانه" منتهی می‌شود، این ادعاها نقش خاصی در مجموعه شمال-جنوب دارند. نمونه‌های بی‌شماری از توسل به زور توسط دولت‌ها با استناد به اصول حقوقی بین‌المللی وجود دارد که در بهترین حالت با دفاع مشروع مرتبط است. حتی دولت‌های چندجانبه‌گرا برخی مواقع برای رسیدن به اهداف خود متوسل به زور می‌شوند. به عنوان نمونه در ۹ مارس ۱۹۹۵، کشتی گشتی کانادایی یک قایق ماهیگیری اسپانیایی به نام استای<sup>۱</sup> را بیرون از آب‌های سرزمینی کانادا توقیف کرد. اتهام این قایق اسپانیایی نقض سهمیه‌های مقرر توسط

سازمان ماهیگیری شمال غرب آتلانتیک بود. اما بونینو<sup>۱</sup> کمیسر ماهیگیری اتحادیه اروپا، توسل به زور کانادا را به عنوان "اقدام دزدی دریایی سازمان یافته" محکوم کرد.<sup>(۳)</sup>

این پیشنهاد که مجموعه‌ای گسترده از موافقت نامه‌های حقوقی بین‌المللی در برخی موارد می‌تواند فرصت‌هایی برای توسل به زور ایجاد کند، برای بی‌اعتبار کردن نقش مهم حقوق بین‌الملل نیست، بلکه برای هشدار علیه انتظارات بیهوده و شعارهای سطحی نگر است. این دیدگاه که حقوق و جنگ دو مقوله جداگانه هستند، طبیعتاً برای برخی از حقوق‌دانان و نظامیان (اگر چه به دلایل مختلف) جذاب می‌باشد. این دیدگاه سطحی نگر می‌تواند آسیب‌های جبران‌ناپذیری به دنبال داشته باشد و طبیعتاً به اتهام متقابل بین‌المللی کمک کند. در واقع حقوق و زور همیشه وابستگی پیچیده‌ای دارند به ویژه هنگامی که بحث مجوز یا توجیه توسل به زور مطرح می‌گردد.

### مجوز شورای امنیت ملل متحد

با پایان جنگ سرد، شورای امنیت ملل متحد نقش مهمی هم در صدور مجوز توسل به زور در سطح وسیع و هم در کمک به تغییر درک مفهوم حقوق جنگ برای دولت‌ها داشته است. به علاوه شورای امنیت بر میزان مجوز علیه دولت‌های سرکش تأکید می‌کرد که در مباحث مربوط به توسل به زور علیه آن دولت‌ها اهمیت اساسی داشته‌اند.

این دیدگاه که شورای امنیت در وضعیت‌های خاص می‌تواند برای اقدام درون مرزهایشان به دولت‌ها متوسل شود (مثل قطعنامه‌های ۱۹۹۸ که از یوگسلاوی می‌خواهد اقداماتی برای بازگشت اشخاص بی‌مکان در کوزوو انجام دهد) و حتی می‌تواند مجوز تغییر رژیم از طریق زور را صادر کند (مثل صدور قطعنامه در مورد هاییتی در ۱۹۹۴)، در سطح گسترده اگر نه جهانی مورد قبول واقع شده است. این دلیلی است که برخی محدودیت‌ها بر حاکمیت دولت پذیرفته می‌شود حتی هنگامی که دولت‌های دیگر محدودیتی ندارند.

1. Emma Bonino

شورای امنیت سازمان ملل در وضعیت‌های متعددی مجوز توسل به زور را صادر کرده است، اما در مواجهه با وضعیت‌هایی که نیازمند توسل به زور در سطح وسیع بوده، برخی از اقدامات آن برخلاف مقررات منشور ملل متحد بوده است. در این خصوص شورای امنیت عموماً اقدام نظامی خاصی را طبق مقررات فصل هفتم منشور انجام نداده است. روش اولیه شورای امنیت برای این مشکل، صدور مجوز توسل به زور توسط دولت‌های عضو می‌باشد (این مسأله منطبق با مقررات ماده ۴۸ و ۵۳ منشور است). قطعنامه‌های شورای امنیت در مواردی، مجوز توسل به زور مسلحانه توسط ائتلاف‌هایی به رهبری ایالات متحده را صادر کرده‌اند. از جمله در قضایای: کره (۱۹۵۰)، عراق-کویت (۱۹۹۰)، سومالی (۱۹۹۲)، هائیتی (۱۹۹۴). شورای امنیت همچنین در موارد دیگر به کشورهای دیگر مجوز مداخله داده است: به فرانسه برای رهبری عملیاتی در رواندا (۱۹۹۴)، ایتالیا در آلبانی (۱۹۹۷)، و استرالیا در تیمور شرقی (۱۹۹۹). شورای امنیت توسل به زور محدود توسط دولت‌ها را نیز صادر کرده است. این اقدام شورای امنیت رویه‌ای عمومی برای اعمال تحریم‌ها، ایجاد مناطق "ممنوعه پرواز"<sup>۱</sup> و محدودیت‌های دیگر بر دولت‌های خاص، شده است.

توسل به زور در قضیه بوسنی و هرزگوین در سال‌های ۹۵-۱۹۹۲ پیچیده شده بود. شورای امنیت در قطعنامه شماره ۸۳۶ مصوب ۴ ژوئن ۱۹۹۳ تصمیم گرفت که:

"دولت‌های عضو با اقدام به صورت ملی یا از طریق ترتیبات و سازمان‌های منطقه‌ای و طبق مجوز شورای امنیت و همکاری نزدیک با دبیرکل و نیروهای حافظ صلح سازمان ملل در یوگسلاوی سابق<sup>۲</sup> تمامی اقدامات ضروری را انجام می‌دهند. این اقدامات از طریق توسل به نیروی هوایی درون و اطراف مناطق امن در جمهوری بوسنی و هرزگوین جهت حمایت نیروهای حافظ صلح سازمان در یوگسلاوی سابق در اجرای وظایفشان صورت می‌گیرد."<sup>۳</sup>

این قطعنامه مبنای اقدامات نظامی متعدد ناتو در سال‌های ۹۵-۱۹۹۴ شد. این حوادث

1. Air Exclusion  
2. UNPROFOR



مشکلات موجود در تلفیق تهدید یا توسل به زور با اقدامات بشردوستانه و حفظ صلح و در سیستم هماهنگ توسل به زور سازمان ملل و ناتو را نشان داد. در اوت و سپتامبر ۱۹۹۵ بعد از پیروزی صرب‌ها در در منطقه امن سربرنیستا و زپا و تداوم حملات علیه دیگران، عملیات بمباران نیروهای ناتو منتهی به آتش بس شد. موافقت نامه دیتون<sup>۱</sup> در ۲۰ و ۲۱ نوامبر ۱۹۹۵ منعقد شد. نیروهای اجرایی به رهبری ناتو (IFOR) با مجوز شورای امنیت و استقرار در بوسنی در سامبر ۱۹۹۵، مجوز گسترده‌ای از سازمان ملل برای توسل به زور به دست آورد.<sup>(۴)</sup>

علاوه بر اشکال متعدد صدور مجوز برای دولت‌ها، همچنین در دهه ۱۹۹۰ تمایلی در شورای امنیت وجود داشت که جهت صدور مجوزهای غیر معمول برای توسل به زور به عملیات حفظ صلح سازمان ملل متوسل شوند. نمونه‌های این تمایل شورای امنیت عبارتند از: عملیات دوم سازمان ملل در سومالی<sup>۲</sup> و مأموریت سازمان ملل در سیرالئون<sup>۳</sup>.<sup>(۵)</sup> شورای امنیت در دهه ۱۹۹۰ به مشکل تروریسم پرداخت. شش روز بعد از بمب‌گذاری در نایروبی و دارالسلام، شورای امنیت با صدور قطعنامه‌ای بیان داشت که هر دولت عضو وظیفه دارد، سازمان‌دهی، تحریک، کمک یا مشارکت در اقدامات تروریستی در دولت دیگر یا رضایت به اقدامات سازمان‌دهی شده درون سرزمینش در جهت ارتکاب چنین اعمالی متوقف نماید.<sup>(۶)</sup> رویکرد عمومی، بر مسأله مسئولیت دولت‌ها جهت توقف فعالیت‌های تروریستی درون سرزمینشان، و نه آزادی جهت اقدام نظامی بین‌المللی تأکید می‌کند.

یک روز بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، شورای امنیت به صحنه گذاشتن بر توسل به زور در پاسخ به اقدامات تروریستی بین‌المللی نزدیکتر شد. قطعنامه ۱۳۶۸ حق ذاتی دفاع مشروع فردی یا جمعی مطابق با منشور ملل متحد را شناسایی کرد و ضمن محکوم کردن حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ بیان داشت که چنین اقداماتی و هر اقدام تروریسم بین‌المللی، تهدیدی علیه صلح

1. Dayton

2. UNOSOMII

3. UNAMIL

و امنیت بین‌المللی است. شورای امنیت همچنین آمادگی‌اش برای اتخاذ اقدامات ضروری در پاسخ به حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر و سرکوب تمامی اشکال تروریسم را بیان داشت.<sup>(۷)</sup> این نکته کلیدی دوباره در قطعنامه دیگری بیان شد و شورای امنیت از تمامی دولت‌ها خواست تا برای کنترل تروریسم بین‌المللی اقدام کنند.<sup>(۸)</sup>

این قطعنامه‌ها مستقیماً مجوز توسل به زور برای شروع اقدام دفاع مشروع را صادر نمی‌کنند با این وجود از طریق شناسایی حق ذاتی دفاع مشروع، به ایجاد مبنای حقوقی بین‌المللی جهت مداخله به رهبری ایالات متحده در افغانستان کمک کردند. علاوه بر این، می‌توان گفت که این قطعنامه‌ها، بیانیه‌ها و اقدامات متعدد موارد زیر را تایید کرده است: حقوق دفاع مشروع اقدامات صورت گرفته توسط تابعان غیردولتی را درون مفهوم حمله مسلحانه قرار داده است؛ احتمال حمله علیه پایگاه‌های فعال تروریستی در سرزمین دولت‌ها بدون اراده یا ناتوان از توقف اقدامات تروریستی مجاز است؛ و همچنین شناسایی کرده است که یک رژیم در صورت ناتوانی از توقف و مجازات اقدامات تروریستی گروه‌های مستقر در خاک آن، مسؤولیت خواهد داشت و حمله علیه چنین رژیمی احتمالاً مجاز خواهد بود.<sup>(۹)</sup>

در پی اقدامات نظامی در افغانستان و سقوط رژیم طالبان در دسامبر ۲۰۰۱، شورای امنیت دوباره در مسیر صدور مجوز از طریق نیروی حفظ صلح غیراز سازمان ملل (نیروی همکاری امنیت بین‌المللی (ISAF)) در کابل و مناطق اطراف در ژانویه ۲۰۰۲ قرار گرفت. همچون KFOR , SFOR در بالکان، ISAF نیز مجوزهایی از جمله توسل به زور به دست آورده بود که نسبت به عملیات حفظ صلح سازمان ملل، گسترده‌تر هستند.<sup>(۱۰)</sup> این امر که شورای امنیت توسل به زور را در موارد متعددی مجاز شمرده یا تایید کرده است و نقش قانونی مهمی دارد، نمی‌تواند این حقیقت را که شورا قادر به کسب موافقت بر سر اقدامات قهرآمیز نیست، تحت الشعاع قرار دهد.<sup>(۱۱)</sup> عموماً این مسأله در نتیجه تهدید یا توسل به حق و تو بوده است. یکی از این موارد قضیه کوزوو در ۱۹۹۹ بود، اما بعد از جنگ، قطعنامه شماره ۱۲۴۴ شورای امنیت مورخ ۱۰ ژوئن ۱۹۹۹ مبنایی برای مداخله نیرویی به رهبری ناتو در کوزوو (KFOR) ایجاد کرد. قضیه دیگری که

شورای امنیت نتوانست بر سر توسل به زور توافق کند، قضیه عراق در مارس ۲۰۰۳ است که در بخش آتی بررسی خواهد شد.

مشکلات عمده مربوط به مشروعیت توسل به زور هنگامی بروز می‌کند که توسل به زور نه با مجوز شورای امنیت باشد و نه منطبق با دفاع مشروع در پاسخ به حمله مسلحانه.

بیان این نکته آسان خواهد بود که جدای از مورد دفاع مشروع، هرگز بدون مجوز صریح شورای امنیت نمی‌توان متوسل به زور شد.

در تمامی بحران‌ها، تلاش‌های زیادی برای حصول توافق در شورای امنیت صورت می‌گیرد. با این وجود، دستیابی به مجوز رسمی شورای امنیت به عنوان بخش ضروری اقدام نظامی مشکلات دیگری ایجاد می‌کند. این بدین معنی است که هر یک از پنج عضو دائم شورای امنیت می‌تواند هرگونه توسل یا عدم توسل به زور غیر از دفاع مشروع را تو کند، حتی اگر هیچ تهدید به تویی هم در کار نباشد، این مسأله بدین معنی است که چنین توسل به نیروی نظامی به رأی اعضای دائم یا غیردائم شورای امنیت که احتمالاً از این بحران‌ها دور هستند، بستگی دارد. به لحاظ تاریخی، به دلیل وجود چنین فاکتورهایی شورای امنیت بیشتر خواهان تعیین و تعریف نقطه پایان سیاست (پایان دیپلماسی) بوده است تا تهیه و یا مجوز ابزارهای نظامی برای دستیابی به آن نقطه پایان‌ها. موارد زیادی وجود دارد که حداقل به نظر دولت‌های کلیدی، به عنوان موارد چشمگیر جهت توسل به زور وجود داشته است، اما شورای امنیت به طور رسمی با مجوز آن موافقت نکرده یا نتوانسته موافقت کند. برخی از این موارد عبارتند از: بحران در شرق پاکستان در ۱۹۷۱، بحران در مناطق کردنشین شمال عراق در ۱۹۹۱ و بحران کوزوو در ۱۹۹۹.

بحران‌های متعددی از جمله عراق در سال‌های ۱۹۹۱ و ۲۰۰۳، کوزوو در ۱۹۹۹ بوده‌اند که شورای امنیت قادر به صدور مجوز توسل به زور نبوده و به علاوه قادر به محکوم کردن آن یا درخواست آتش بس فوری هم نبود. در چنین مواردی توسل به زور ممکن است از لحاظ قانونی نامطمئن باشد، اما مسلماً در هر موردی غیرقانونی نخواهد بود.

برخی مواقع تمایل یک یا چند دولت برای توسل به زور در حمایت از اهداف اعلامی

شورای امنیت ممکن است دیگر اعضای شورای امنیت را به اتخاذ اقدامی تحریک کند، به این دلیل که آنها یا شورای امنیت به عنوان یک کل نامربوط به نظر خواهند رسید. در این مورد می‌توان به بحران عراق در ماه‌های منتهی به صدور قطعنامه ۱۴۴۱ مورخ ۸ نوامبر ۲۰۰۱ اشاره کرد. با این وجود هنگامی که ایالات متحده و بریتانیا در مارس ۲۰۰۳ در کسب حمایت شورای امنیت برای صدور قطعنامه دوم در مورد عراق به طرز شگفت‌آوری شکست خوردند، آنها تایید کردند که اتخاذ استراتژی تحریک با هر ابزاری نه تنها موافقت را تضمین نمی‌کند بلکه در حقیقت ممکن است موجب نفرت گردد.

### جنگ در عراق

در دوره قبل از جنگ، زمانی که آشکار شد صدور مجوز توسط به زور از طریق شورای امنیت بعید به نظر می‌رسد، دولت‌ها و حقوق‌دانان بین‌المللی اقدام نظامی پیشنهادی به رهبری ایالات متحده در عراق را به عنوان اقدامی غیرقانونی مورد انتقاد قرار دادند.<sup>(۱۲)</sup> از آنجا که این اقدام، عمل دفاع مشروع در پاسخ به یک حمله بالفعل عراق نبود و مجوز صریح شورای امنیت را هم نداشت، می‌تواند در بهترین حالت مبنایی دوگانه در حقوق بین‌الملل داشته باشد. با این وجود در موارد متعدد، بیان این دیدگاه شامل پاسخی جامع به بخش زیادی از مبنای قانونی برای اقدام نظامی علیه عراق نمی‌شود. نادیده گرفتن آن عجیب نیست، همانطور که مباحث مربوط به دلایل حمله به عراق فاقد تمرکز روشنی بود.

به ویژه در ایالات متحده، مباحث مختلفی در مورد اقدام احتمالی علیه عراق مطرح شد. در ۱۹۹۸، نشست مشترک کنگره ایالات متحده، قانون آزادی عراق را تصویب کرد که به رفتار عراق در جنگ علیه ایران، حمله و اشغال کویت، زمینه چینی و طراحی نقشه ترور جرج بوش رئیس‌جمهور ایالات متحده در ۱۹۹۳، سرکوب کردها، نقض مقررات خلع سلاح آتش بس ۱۹۹۱ و نقض دموکراسی، اشاره می‌کرد. تصویب این قانون در راستای تلاش‌های ایالات متحده برای تغییر رژیم صدام حسین در عراق و جایگزینی دولتی دموکراتیک صورت گرفت.<sup>(۱۳)</sup> در

مباحث مربوط به عراق از تابستان ۲۰۰۲، به بعد، اعضای دولت بوش پیشنهاد کردند که اقدام نظامی ضروری و قابل توجیه است. دلایل اقدام نظامی از نظر آنها عبارت بودند از: ضرورت پایان بخشیدن به سرکوب مردم عراق، ضرورت تغییر رژیم، جنگ بازدارنده جهت توقف تهدیدهای آتی و حمله پیشگیرانه علیه تهدیدهای فوری. آنها از جنگ علیه عراق به عنوان "مرحله بعدی" جنگ علیه تروریسم یاد می‌کردند. آنها همچنین بر اهمیت تضمین اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت در مورد عراق به ویژه قطعنامه‌های مربوط به خلع سلاح بیولوژیکی، شیمیایی و هسته‌ای تأکید می‌کردند. استدلال‌ات فوق به درستی، مسایل فوق‌العاده و پیچیده بحران عراق را منعکس می‌کند.

در مارس ۲۰۰۳، هنگامی که ایالات متحده و بریتانیا به اقدام نظامی علیه عراق مبادرت کردند، دو دولت بر یک توجیه قانونی عمده تکیه کرده بودند:

نخست، عدم اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت توسط عراق و دوم، صدور مجوز توسل به زور بر مبنای قطعنامه‌های مذکور، در ۱۷ مارس جرج بوش رئیس جمهور ایالات متحده بیان داشت که ایالات متحده، مجوز توسل به زور علیه عراق جهت تأمین امنیت ملی را دارد. وی اشاره داشت که مبنای عمده توسل به زور علیه عراق در قطعنامه‌های ۶۷۸، ۶۸۷، ۱۴۴۱ شورای امنیت وجود دارد.<sup>(۱۴)</sup> در همان روز، دولت بریتانیا نیز موضع یکسانی بیان داشت.<sup>(۱۵)</sup> در ۲۰ مارس جان نگرو پونته<sup>۱</sup> سفیر ایالات متحده در سازمان ملل، طی نامه‌ای به رئیس شورای امنیت دیدگاه ایالات متحده را عنوان کرد:

"اقدامات صورت گرفته با مجوز شورای امنیت بوده است. این مجوز در قطعنامه‌های شورای امنیت شامل قطعنامه‌های ۶۷۸ (۱۹۹۰) و ۶۸۷ (۱۹۹۱) موجود می‌باشد.

قطعنامه ۶۸۷ (۱۹۹۱) یک سری تعهدات از جمله خلع سلاح گسترده که از شرایط آتش بس مقرر در این قطعنامه بود، بر عراق بار می‌کند. قابل درک و شناسایی است که نقض اساسی این تعهدات، مبنای آتش بس را از بین می‌برد و مجوز توسل به زور طبق قطعنامه ۶۷۸ (۱۹۹۰) را احیا

1. John Negroponte

می‌کند. این مبنای توسل به زور در گذشته بوده است و توسط شورای امنیت مورد پذیرش قرار گرفته است. به عنوان نمونه در بیانیه عمومی دبیرکل در ژانویه ۱۹۹۳ در پی نقض قطعنامه ۶۸۷ توسط عراق که نیروهای ائتلافی با مجوز شورای امنیت طبق قطعنامه ۶۷۸ (۱۹۹۰) متوسل به زور شدند، به عنوان مدرکی مطرح می‌باشد.<sup>(۱۶)</sup>

در طول مخاصمه، کنگره ایالات متحده مشروعیت توسل به زور به رهبری ایالات متحده را بر مبنای مشابهی تأیید کرد.<sup>(۱۷)</sup> این استدلال که قطعنامه‌های قبلی شورای امنیت مجوز توسل به زور را ادامه داده یا احیا کرده است، در وضعیت متفاوت و چندین سال پس از صدور آنها ممکن است پیچیده به نظر آید، اما بررسی عبارات مندرج در آنها این مسأله را تأیید می‌کند. در سال ۱۹۹۰ در پی اشغال کویت، شورای امنیت با صدور قطعنامه‌ای، حق ذاتی دفاع مشروع فردی یا جمعی در پاسخ به حمله مسلحانه عراق علیه کویت را تأیید کرده بود.<sup>(۱۸)</sup> برخلاف این پیشینه، مجوز بعدی به عنوان مبنای اقدام مسلحانه جهت اعاده وضعیت کویت، اساسی نبود.

با این وجود، قطعنامه ۶۷۸ مورخ ۲۹ نوامبر ۱۹۹۰ ضمن صدور مجوز توسل به زور به دولت‌های عضو، تأکید کرد که این فقط برای اجرای درخواست قطعنامه مبنی بر عقب نشینی عراق از کویت نبوده است بلکه همچنین برای اعاده صلح و امنیت بین‌المللی در منطقه می‌باشد. این یک شناسایی محتاطانه و سنجیده مبنی بر ضرورت اتخاذ اقداماتی جهت تضمین ثبات بود.

شورای امنیت علاوه بر این قطعنامه در قطعنامه ۶۸۶ مورخ ۲ مارس ۱۹۹۱ نیز بر اعاده صلح و امنیت تأکید کرد. این قطعنامه در پایان مبارزه جهت اخراج عراق از کویت تصویب شد. قطعنامه ۶۸۷ مورخ ۳ آوریل ۱۹۹۱ (مبنای تمامی قطعنامه‌ها) اصطلاح آتش‌بس را تشریح کرد، چنین موضوعاتی را به عنوان مرزبندی یک منطقه غیرنظامی و طرد تروریسم، پوشش داد. این قطعنامه از عراق خواست تا تمامی برنامه‌های تسلیحاتی، بیولوژیکی، شیمیایی یا هسته‌ای را بدون قید و شرط متوقف کند و سیستم بازرسی بین‌المللی و خلع سلاح توسط کمیسیون ویژه سازمان ملل را ارایه کرد و محدودیت زمانی برای خلع سلاح عراق که باید تا اوت ۱۹۹۹ کامل می‌شد، مشخص کرد.

بعد از این، قطعنامه‌های متعدد شورای امنیت به نقض تعهدات عراق اشاره کردند. به عنوان نمونه قطعنامه ۷۰۷ مورخ ۱۵ اوت ۱۹۹۱، نقض قطعنامه ۶۸۷ توسط عراق را محکوم کرد و بیان داشت که پیش شرط آتش بس مندرج در قطعنامه ۶۸۷ هنوز انجام نشده است. در ۱۹۹۸ هنگامی که عراق همکاریش را متوقف کرد شورای امنیت با صدور قطعنامه ۱۲۰۵ مورخ ۵ نوامبر ۱۹۹۸ با اتفاق آرا، نقض فاحش آتش بس توسط عراق را محکوم کرد.<sup>(۱۹)</sup> قطعنامه ۱۴۴۱ مصوب ۸ نوامبر ۲۰۰۲ با اتفاق آرا، مورد تفاسیر مختلفی قرار گرفت. این قطعنامه موارد مبهم زیادی دارد، به ویژه آنجا که قطعنامه به "عواقب جدی"<sup>۱</sup> در کوتاهی عراق اشاره می‌کند. با این وجود معنای اصلی آن مشخص است. این اصطلاح اعلام می‌کند که عراق مرتکب نقض اساسی تعهداتش طبق قطعنامه‌های پیشین شده است؛ یادآوری این که شورای امنیت در قطعنامه ۶۸۷ اعلام کرده بود که آتش بس بر مبنای پذیرش شرایط آن قطعنامه توسط عراق خواهد بود؛ یک فرصت نهایی برای اجرای تعهدات خلع سلاح به عراق داده بود، آمادگی برای نظارت جدی توسط کمیسیون نظارت، تحقیق و بازرسی<sup>۲</sup> سازمان ملل متحد و سازمان بین‌المللی انرژی اتمی<sup>۳</sup>؛ و ضرورت تشکیل جلسه فوری شورای امنیت در صورت کوتاهی عراق در اجرای کامل تعهداتش.

این قطعنامه به خودی خود مجوز توسل به زور را نمی‌دهد، اما جدای از ضرورت تشکیل مجدد جلسه شورا، مجوزهای بر مبنای قطعنامه‌های پیشین را نیز تضعیف نمی‌کند.

توجیه حقوقی در مورد اقدام نظامی به رهبری ایالات متحده که در مارس ۲۰۰۳ آغاز شد، قانع کننده خواهد بود، چنانچه ایالات متحده و بریتانیا در تلاش‌هایشان جهت پیروی شورای امنیت در صدور "قطعنامه دوم" موفق می‌شدند. "قطعنامه دوم" در صورت صدور هیچ‌دهمین قطعنامه‌ای بود که به توسل به زور و خلع سلاح عراق اشاره می‌کرد. چنین قطعنامه‌ای یک بار دیگر مشخص می‌کرد که عراق تعهداتش را نقض کرده است و همچنین احتمالاً مجوز صریح

- 
1. Serious Consequences
  2. UNMOVIC
  3. IAEA

توسل به زور را صادر می‌کرد.

با این وجود، برای بسیاری از اعضای شورای امنیت این قطعنامه دور از انتظار بود. فرانسه، روسیه و چین همانند بسیاری از اعضای غیردایم، یا تردید داشته و یا کاملاً مخالف بودند. وجود دیدگاه‌های متفاوت در مورد جنگ به دلیل منافع متفاوت آنها و ابراز نگرانی درباره برتری ایالات متحده غیرمنتظره نبود. این سؤال برای دولت‌ها پیش می‌آید که آنها باید به طور رسمی شروع جنگ توسط قدرت دیگر را تایید کنند به ویژه هنگامی که قدرت دیگر ابرقدرتی باشد که از سیاست شرط گذاشتن در هر قضیه‌ای پیروی کند. طبیعتاً تأثیر آن در جهت تحریک اعتقاد ایالات متحده در عدم صلاحیت مؤسسات بین‌المللی بود.

در اجلاس ۱۷ مارس شورای امنیت، تلاش دولت‌های متحده و بریتانیا برای تصویب قطعنامه دوم با شکست مواجه شد. این که آنها در موارد مختلف بیان کرده بودند که چنین قطعنامه‌ای از نظر سیاسی و نه حقوقی مطلوب است قطعیت نداشت.

کوفی عنان بعد از ترک اجلاس، خروج کارکنان ملل متحد را از عراق به خاطر جنگ قریب الوقوع اعلان کرد و اظهار داشت: من بارها گفتم اگر اقدامی بدون مجوز شورای امنیت انجام گردد، مشروعیت نداشته و مورد تأیید نمی‌باشد. (۲۰)

اصولاً، آیا نقض یک دوره مشخص از آتش بس می‌تواند توجیهی برای توسل به زور علیه دولت نقض‌کننده باشد؟ اگر چه سخت است که در طول بحران طولانی در عراق، به یک ماده از فصل مربوط به آتش بس در مقررات ۱۹۰۷ لاهه در خصوص جنگ زمین استناد کرد اما یک جواب تصدیق شده بیانگر این است که نقض جدی آتش بس به وسیله یکی از طرفین به طرف مقابل این حق را می‌دهد تا آن را لغو کند و حتی در موارد ضروری، حق شروع منازعه را می‌دهد. (۲۱)

برپایه این استدلال می‌توان بیان داشت که مجوز توسل به زور مندرج در قطعنامه‌های قبلی شورای امنیت به طور مکرر در بحران عراق در سال ۱۹۹۰ بر آن تأکید شده است تداوم دارد. پطروس غالی، در ۱۴ ژانویه ۱۹۹۳، در پاسخ به حمله دولت‌های ایالات متحده، بریتانیا و فرانسه



## ● حقوق و توسل به زور علیه عراق

علیه پایگاه‌های موشکی عراق اظهار داشت: "شورای امنیت طبق قطعنامه ۶۷۸، مجوز توسل به زور را صادر کرده بود و نقض قطعنامه ۶۸۷ در ارتباط با آتش بس به وسیله عراق نیز دلیل این جنگ بود. به عنوان دبیرکل ملل متحد، من باید بگویم که این اقدام طبق قطعنامه‌های شورای امنیت و مطابق منشور ملل متحد اتخاذ گردید."<sup>(۲۲)</sup>

استدلال مجوز مستمر، بار دیگر در بحران ۱۹۹۸ درخصوص بازرسی مطرح شد، به‌خصوص زمانی که دولت‌های ایالات متحده و بریتانیا عملیات طوفان صحرا<sup>۱</sup> علیه عراق را آغاز کردند.

روسیه در شورای امنیت با این اقدام مخالفت کرده و معتقد بود که ایالات متحده و بریتانیا نمی‌توانند به طور مستقل از طرف ملل متحد اقدام کنند و یا نقش پلیس جهانی را ایفا نمایند. به‌رغم چنین انتقاداتی، مهم‌ترین استدلال مبنی بر مشروعیت اقدام نظامی علیه عراق نه مسأله دفاع پیشگیرانه بود و نه تصویب قطعنامه ۱۴۴۱، بلکه نقض قطعنامه‌های شورای امنیت توسط عراق و مجوز مستمر مندرج در این قطعنامه‌ها بود. این قطعنامه‌ها نگرانی‌های عمیق جامعه بین‌المللی درخصوص خطرات و تهدیدات رژیم عراق را منعکس می‌کردند و دقیقاً به خاطر ضرورت اقدام پیشگیرانه بود که این آتش بس موقت را بر عراق تحمیل کرده بودند.

سؤال این است که ماهیت مجوز مورد ادعا چگونه قابل توجیه است؟

یکی از حقوق‌دانان منتقد این مفهوم به آن عنوان درخواست مجوز ضمنی<sup>۲</sup> برای توسل به زور اشاره کرده است.<sup>(۲۳)</sup> وی مواضع ایالات متحده و بریتانیا در بحران عراق در سال ۲۰۰۲ را با مواضع دولت‌های عضو ناتو درخصوص اقدام نظامی علیه صربستان در سال ۱۹۹۹ مقایسه می‌کند و اظهار می‌دارد که نظریه مجوز ضمنی توسل به زور به خودی خود بحث‌برانگیز است و ممکن است موجب تحریف عبارات قطعنامه مربوطه و چشم‌پوشی از تاریخ پیش نویس آن شود.<sup>(۲۴)</sup>

1. Operation Desert Fox
2. Implied Authorization

هر چند این نکته قابل تأمل است، اما بین قضیه عراق و صربستان تفاوت‌هایی وجود دارد. در سال ۱۹۹۹، شورای امنیت مجوز صریح توسل به زور علیه صربستان را نداده بود. این در حالی است که مجوز توسل به زور علیه عراق در نوامبر ۱۹۹۰ صادر شده بود. در مورد عراق سؤال این است که آیا مجوز صادر شده در نوامبر ۱۹۹۰ می‌تواند تداوم داشته باشد و در سال ۲۰۰۳ به آن استناد کرد؟ بنابراین، آنچه در قضیه عراق ۲۰۰۳ مورد بحث است این است که آیا ادعای "مجوز موجود"<sup>۱</sup> یا "مجوز مستمر" می‌تواند به عنوان "مجوز ضمنی" مطرح باشد. اگر این مجوز از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۳ تداوم داشته، چه کسی آن را بسط داده است؟

قطعنامه ۶۷۸ به همکاری دولت‌های عضو با دولت کویت اشاره کرده بود. دولت‌های حاضر در ائتلاف سال ۲۰۰۳ نسبت به ائتلاف ۱۹۹۱ نسبتاً متفاوت بودند. با وجود این، هسته اصلی اعضای ائتلاف همان دولت‌های کویت، ایالات متحده و بریتانیا باقی ماندند.

سؤال این است که تا چه میزان برای توسل به زور می‌توان به تصمیمات گذشته شورای امنیت استناد کرد؟ به عبارت دیگر، اگر شورای امنیت وظایفی را برای دولت‌های عضو تصویب کند اما بعداً قادر به تصمیم‌گیری در مورد اجرای آن وظایف نباشد، آیا مجوز اصلی هنوز پابرجاست؟ آیا دیدگاه جاری شورای امنیت که در بیشتر موارد خواهان عدم توسل به زور است بر مجوزهای گذشته آن تقدم دارد؟ قاعده اساسی این است که در صورت تصویب یک قطعنامه و تا زمانی که قطعنامه جدیدی که مواضع قطعنامه قبلی را رد کند صادر نشده باشد (که همیشه برای دست‌یابی به توافق به خاطر اعمال خود و تو مشکل بوده است) فرض تداوم امکان‌پذیر است.

در هر صورت، اقدام نظامی علیه عراق در طبقه‌بندی‌های موجود مجوزهای تصویب شده ملل متحد و دفاع مشروع قرار نمی‌گیرد. این اقدام یک مورد روشن از موارد تصویب شده به وسیله شورای امنیت و نیز به عنوان اقدام یک جانبه که برخی بیان کردند نبود. اما احتمال دارد که عناصری از یک‌جانبه‌گرایی داشته باشد. ایالات متحده و بریتانیا بدون هیچ استدلالی حق دفاع مشروع دولت عراق را رد کردند. اما هنوز از این جهت، با یک‌جانبه‌گرایی فاصله زیادی وجود

---

1. Existing Authority

دارد. این اقدام نه تنها توسط ائتلاف گروهی دولت‌ها بلکه توسط ائتلاف شورای امنیت مورد چالش قرار گرفته است در این زمینه تردیدهایی وجود دارد، گزارش شده بود که ادعای مجوز توسل به زور از طرف عضو ارشد و کارمند حقوقی وزارت خارجه بریتانیا مورد سؤال واقع گردیده است. (۲۵)

شاید بزرگترین مشکل در مورد مجوز مستمر در بحران عراق ۲۰۰۳ به ارائه خود مجوز مستمر مربوط نباشد که فرض قوی نیز این است. بلکه مشکل عمده، توسل خاص در این بحران بدون ارایه اسناد و مدارک مستدل بر وجود گسترده سلاح‌های کشتار جمعی می‌باشند. اما برخی از گزارشات نامتقاعد کننده ایالات متحده و بریتانیا و ارائه آن قبل از جنگ این مورد را ضعیف می‌نماید. چارچوبی برای مخالفت وجود دارد، راجع به این که آیا اعمال نظام کنترل ملل متحد طبق قطعنامه ۱۴۴۱ باید به نام توسل به زور نقض گردد. موقعی که روند خلع سلاح حداقل نتایجی را به دنبال داشته است.

همانطور که اوضاع و احوال بعد از جنگ تغییر می‌کند، این امکان وجود دارد که حقایق متعاقب<sup>۱</sup>، سایر توجیحات در توسل به زور را بیشتر متقاعد کننده به نظر آورد.

استدلال محکم در مفهوم "مجوز مستمر" به همان میزان که استراتژیک است، حقوقی نیز می‌باشد. اگر یک قدرت اصلی از طرف شورای امنیت اقدام نماید (همانطور که ایالات متحده به عنوان تضمین کننده آتش‌بس در جریان آزادسازی کویت در سال ۱۹۹۱ انجام داد) آیا اختیارات آن بعداً محدود می‌شود؟ این سؤال زمانی پیچیده می‌شود که به این مسأله اشاره شود که اطاعت از قوانین بین‌المللی تقریباً همیشه در نتیجه فشارهای نظامی خارجی بوده است. این مسأله در مورد اعضای شورای امنیت صادق بوده است به گونه‌ای که این دولت‌ها برای همراهی و مشایعت ایالات متحده و بریتانیا در تهدید و توسل به زور آماده بوده‌اند. با وجود این، برخی از این دولت‌ها تمایل به یک جنگ تمام عیار نداشتند. در نتیجه ایالات متحده مجبور شد نیروهای بیشتری را در کشورهای همسایه عراق مستقر کند. اعتبار ایالات متحده با طولانی شده روند خلع سلاح عراق

---

1. Ex post Facto

که می‌بایست در سال ۱۹۹۱ کامل می‌شد مورد سؤال قرار گرفت. از این دیدگاه، مسأله اساسی، وجود سلاح‌های کشتار جمعی عراق نبود. بلکه عدم اجرای کامل جریان مربوطه توسط عراق بود که نتیجه آن عدم امکان دست‌یابی هر نوع توافق بود.

در حالی که مفهوم "مجوز موجود یا مستمر"<sup>۱</sup> دارای استحکام قابل ملاحظه‌ای است و این احتمال وجود دارد که سرانجام به مقبولیت گسترده‌ای دست یابد، اما هیچ شانس برای دست‌یابی به یک توافق سریع در استناد ویژه به آن در بحران عراق سال ۲۰۰۳ وجود ندارد و عدم توانایی ایالات متحده و بریتانیا در متقاعد کردن دیگر دولت‌ها مبنی بر وجود تسلیحات هسته‌ای در عراق به تردید بین‌المللی در وظایفشان افزوده است، این دولت‌ها از جمله اعضای ناتو که رهبری ایالات متحده را نپذیرفتند احتمالاً تمایلی به تغییر موضع ندارند.

با توجه به ناتوانی فوری ایالات متحده و بریتانیا در کشف انبارهای تسلیحاتی در عراق دولت‌های دیگر و از جمله اعضای ناتو انگیزه چندانی برای دست کشیدن از موضع قبلی خود نداشتند. اختلافاتی در زمینه تفسیر قانون وجود دارد. اما درباره عراق توافق بر مخالفت، احتمالی و شاید محتاطانه‌تر به نظر می‌رسد. این می‌تواند براساس شناخت صریحی باشد که با در نظر گرفتن تفاوت منافع، تجربیات ناشی از جنگ و دیدگاه‌های ایدئولوژیک آنها ملزم به قبول دیدگاه‌های متفاوت می‌باشند که این در واقع نوعی جنگ انتخاب است.

#### نظریه پیشگیرانه<sup>۲</sup>

بحث راجع به این موضوع با به کارگیری اصطلاحات کلیدی مختلف و متناقض پیچیده‌تر می‌شود. اصطلاح "پیشگیرانه" بیانگر این نکته است که با از کار انداختن تهدیدات دشمن، از حمله آن جلوگیری شود و آن می‌تواند هم شامل دفاع مشروع پیش‌دستانه<sup>۳</sup> (اقدام نظامی علیه

1. Concept of existing or continuing

2. Doctrines of Pre-emption

3. Anticipatory Self Defence

تهدید فوری و حتمی) و هم اقدام نظامی پیشگیرانه<sup>۱</sup> (از بین بردن تهدیدات بالقوه در آینده) باشد. اصطلاح پیشگیرانه با مفهوم "پیشگیری از منازعه"<sup>۲</sup> که کانون توجهات زیادی در دوران جنگ سرد بود، مرتبط است. به خصوص درون نظام ملل متحده "دیپلماسی پیشگیرانه" به شکل گسترده‌ای در زمینه‌هایی که قابلیت جلوگیری از منازعه یا مدیریت نتایج آن را دارد، بسط داده شد. اما اصطلاح پیشگیرانه با ضرورت حل مشکلات در مرحله اولیه از طریق دولت‌های مختلف، مطابقت ندارد. این زور احتمالاً باید توسط دولت‌ها برای حل یک وضعیت قبل از این که حمله مسلحانه بالفعل رخ داده باشد، استفاده شود که این یک دیدگاه جدید نیست. همانطور که میشل رایزمن<sup>۳</sup> نوشته است، حقوق بین‌الملل طی چندین دهه با ادعای دفاع مشروع پیشگیرانه مواجه بوده است.<sup>(۲۶)</sup> در برخی از کشورها تفکر سنتی درباره توسل به زور با مفهوم گسترده بازدارندگی وجود داشته است. به عنوان مثال در استرالیا که از بسیاری از منازعات دور بود، مشارکت در جنگ‌های خاص در قرن بیستم گاهی در چنین چارچوبی توجیه می‌شد ولی این بدین معنی نیست که استرالیا دلایل توجیهی دیگری از پایه نمی‌داد و یا این که دلیل مشارکت استرالیا در جنگ به خودی خود اساساً پیشگیرانه بود. مقبولیت عمومی نظریه پیشگیرانه می‌تواند مستلزم تغییر مفهومی در سطح روابط بین‌المللی باشد. گرایش آشکاری در سال‌های بعد از ۱۹۴۵ وجود داشته است، که حق دفاع مشروع به صورت محدود در پاسخ به یک حمله مسلحانه بالفعل، مورد شناسایی قرار گرفته است. ایالات متحده و جامعه بین‌المللی در کل با حق دفاع مشروع پیش‌دستانه یا مفهوم گسترده‌تر پیشگیرانه مخالفت کرده‌اند.<sup>(۲۷)</sup>

در طول دوران جنگ سرد، ایالات متحده با توسل به حملات پیشگیرانه جهت توقف فعالیت‌های هسته‌ای چین و اتحاد جماهیر شوروی مخالفت کرد. این سیاست ایالات متحده یعنی عدم توسل به اقدام پیشگیرانه در مورد تروریسم بین‌المللی با چالش مواجه شده است،

- 
1. Preventive Military action
  2. Conflict Prevention
  3. Michael Reisman

نگرانی عمده در این عصر، دستیابی تروریست‌ها به سلاح‌های کشتار جمعی می‌باشد.

ایالات متحده حق مقابله و حل مسائل پیش رو را دارد:

در حال حاضر دولت‌ها با خطراتی روبرو هستند که نمی‌توانند از طریق شیوه‌های متعارف با آن مقابله کنند، و این خطرات باید قبل از آن که به یک حمله مسلحانه بالفعل منجر شود، برطرف گردند. دولت بوش با ارائه سند استراتژی امنیت ملی در سپتامبر ۲۰۰۲ حمایت خود را از حمله پیشگیرانه اعلام کرد.<sup>(۲۸)</sup> نظرات منعکس شده در این سند کاملاً جدید نبود و در آن عناصری وجود داشت که نشانگر تداوم سیاستی بود که در زمان ریاست جمهوری بیل کلینتون شکل گرفته بود.<sup>(۲۹)</sup>

بسیاری از نطق‌های ریاست جمهوری در سال اخیر، انعکاس این نظرات بود. این سند که به طور سالیانه به عنوان ضرورت قانونی اعمال شده توسط کنگره تهیه می‌شود، تأثیر عمیقی از بعد داخلی و بین‌المللی داشت. این تأثیر نه به دلیل جدید بودن بلکه به دلیل طرح مباحث بحث‌انگیز بوده است.<sup>(۳۰)</sup>

این سند، اول و بیش از همه بیان استراتژی ملی ایالات متحده است و باید آرمانگرایی تدوین شده است. امریکاییان زمانی که دنبال اصلاح شرایط نامساعد (نفرت انگیز) بین‌المللی باشند،<sup>(۳۱)</sup> از این دیدگاه استفاده می‌کنند. با وجود این در باز تعریف استراتژی ایالات متحده، ضرورتاً تعدادی از مسائل که به وضوح مشروع هستند مورد اشاره قرار گرفته است. در یکی از بخش‌های سند تأکید می‌شود که:

«برای قرن‌های متمادی، حقوق بین‌الملل شناسایی کرد که ملت‌ها این حق را دارند که از وقوع یک حمله قریب‌الوقوع رنج نبرند قبل از آن که بتوانند از نظر قانونی برای دفاع مشروع از خود اقدامی انجام دهند. اندیشمندان حقوقی و قضات بین‌المللی اغلب توسل به دفاع مشروع پیشگیرانه را به وجود یک تهدید قریب‌الوقوع و حتمی که قابل رؤیت باشد - بسیج نیروهای هوایی، دریایی و زمینی - محدود کردند، مفهوم تهدید قریب‌الوقوع به معنی توانایی‌ها و اهداف دشمن موجود می‌باشد.<sup>(۳۲)</sup> این بخش از سند که به تردید ایالات متحده در طی سال‌های بعد از

۱۹۴۵ در باره نظریه پیشگیرانه اشاره‌ای نمی‌کند، ادعای تجدید نظر در مجموعه افکار قدیمی را دارد. استاد این سند به "تهدید قریب‌الوقوع" به تفسیر کلاسیک از حق دفاع مشروع برمی‌گردد که در اظهارات دانیل وبستر<sup>۱</sup> و وزیر خارجه ایالات متحده در آوریل ۱۸۴۱ در قضیه کارولین<sup>۲</sup> بیان گردید. این اختلاف به دنبال دستگیری و انهدام کشتی بخار کارولین در ۲۹ دسامبر ۱۹۳۷ به وجود آمد. کشتی کارولین در طول مرزهای ایالات متحده بوده است که توسط یک گروه مسلح و سازمان یافته در ایالات متحده و در حمایت از شورشیان داخل سرزمین مستعمراتی بریتانیا در کانادا استفاده می‌شد. الکساندر مک لیود<sup>۳</sup> - یک بریتانیایی متهم در انهدام کشتی کارولین آنطور که ادعا می‌شود - دستگیر و بازداشت شده بود. بریتانیا درخواست کرد که اصولاً وی باید آزاد گردد به دلیل این که انهدام کشتی یک اقدام عمومی بریتانیا برای دفاع مشروع در مقابل تروریست‌های "مستعمره‌اش"<sup>۴</sup> و در جهت حفاظت از شهروندان "مستعمره‌اش" بوده است. (۳۳)

در پاسخ به این درخواست بریتانیا، "دانیل وبستر" اظهار داشت: به نفع حکومت، "مستعمره بریتانیا" است که اصول فوریت،<sup>۵</sup> اجتناب‌ناپذیری<sup>۶</sup>، نداشتن انتخاب دیگر<sup>۷</sup> و نداشتن فرصتی برای بررسی و مذاکره<sup>۸</sup> را در خصوص دفاع مشروع اثبات کند. (۳۴)

بنابراین، در این قضیه یک مسأله جدید مطرح می‌شود که پاسخ مناسب یک دولت به حملات تروریستی یک گروه غیررسمی در طول مرزهای بین‌المللی چیست؟ با این وجود، این قضیه جز در سطح عملی یعنی اقدامات قریب‌الوقوع شورشیان در کانادا اساساً درباره دفاع پیشگیرانه نبود. به علاوه، مسأله اقدام پیشگیرانه تنها به قضیه کارولین محدود نمی‌گردد، به ویژه

1. Daniel Webster
2. Caroline
3. Alexander Mclead
4. Her Majesys
5. Instant
6. Overwhelming
7. Leaving no choice of means
8. No Moment for deliberation

مشکلی که در توجیه حقوقی اقدامات نظامی پیشگیرانه بالفعل (چه اقدامات ضد تروریستی و چه اقدامات دیگر) وجود دارد، این است که در بیشتر موارد دفاع مشروع اثبات ضرورت، فوریت، اجتناب‌ناپذیری، نداشتن انتخاب دیگر و نداشتن فرصتی برای بررسی و مذاکره، سخت است و این مطمئناً موردی نبود که در بحران عراق در سال ۲۰۰۳ بتوان به آن استناد کرد. نمی‌توان ادعا کرد که در این قضیه اصل "نداشتن فرصت برای بررسی و مذاکره" وجود نداشته است: اقدامات نظامی محدودی می‌تواند موضوع تأمل و بررسی هم از بعد داخلی و هم بین‌المللی باشد. نظریه پیشگیرانه بوش دارای نواقصی است: از نظر زمان آرایه آن، فرصت کمی در اختیار کنگره جهت تحلیل، بررسی و نظرخواهی بود و همچنین محیط آشفته و سردرگمی حاکم بود. این سند تقریباً به طور کامل بر صلاحیت ایالات متحده در دفاع پیش‌دستانه متمرکز بود و کمتر به صلاحیت دیگر دولت‌ها اشاره داشت. به علاوه به نتایج و عواقب آن در روابط بین‌الملل، از جمله ادعاهای گسترده دولت‌ها برحق اقدام پیشگیرانه توجیهی نشده بود. این سند همچنین به اصل عدم مداخله به عنوان قاعده اساسی نظام بین‌المللی توجیهی نداشته است. با حل مشکل چگونگی قراردادان عناصر کوچک در یک نظریه عمومی توسط ایالات متحده، مشخص شد که تضعیف اصل عدم مداخله بیش از آن که ضروری باشد، مستقیم بود.

اشاره بوش به "محور شرارت"<sup>۱</sup> در ژانویه ۲۰۰۲ و تأثیر آن در سطح بین‌المللی بیشتر از آنکه موجب اطمینان خاطر گردد، باعث آشفتگی و مخالفت شد. دولت‌ها اگر به عنوان متحد ایالات متحده خواهان ایفای نقش مهمی در مبارزه علیه تروریسم باشند باید برای ایفای این نقش، اطمینان خاطر داشته و محترم شمرده شوند. تأثیر این نظریه بر تحولات بحران عراق در سال‌های ۲۰۰۲-۳ به شکل وسیعی منفی است. نظریه (دفاع پیشگیرانه) در جنگ علیه عراق در سال ۲۰۰۳ ضرورتی نداشت. در صورتی که در توجیه‌های رسمی برای جنگ در قطعنامه‌های شورای امنیت بیشتر از آن که از عبارات همیشگی و روشن استفاده شود از عبارات ابهام‌آمیز استفاده شد. عموماً از ایالات متحده که جنگ را به عنوان اولین پیشنهاد در نظریه (دفاع)

---

1. Axis of Evil



پیشگیرانه می‌دید و مبنایی برای حمله قرارداد، انتقاد می‌شود. سؤال اساسی در ارتباط با این نظریه این است که آیا این نظریه می‌تواند نشانگر رویه‌ای بین‌المللی برای تصمیمات بحث‌انگیز در خصوص توسل به زور باشد؟

در استراتژی امنیت ملی ایالات متحده نقش ملل متحد به طور کلی فراموش نشده است: این استراتژی به طور خلاصه به دو نکته اشاره می‌کند. (۳۵) حتی بعد از شکست چشمگیر شورای امنیت ملل متحد در مارس ۲۰۰۳ در اتخاذ یک تصمیم واحد در مورد عراق، منطق نظریه بوش احتمالاً ایالات متحده را متعهد می‌کند که حداقل برخی از مشکلات رابه شورای امنیت ارجاع دهد.

حقیقت امر این است که تغییرات احتمالی در حقوق بین‌الملل، برای برخی مسایل که امکان توسل به زور را به دولت‌ها بدهد، مشروعیت بین‌المللی ایجاد نخواهد کرد. اما بجای آن می‌توان از طریق توافق بر اهداف سیاسی مشخص (و نهایتاً اقدام در طرفداری از آن) از طریق شورای امنیت و در صورت امکان سایر مجامع بین‌المللی مرتبط و با جایگاه قانونی و باتوجه به موضوعات و مناطق مشخص اقدام کرد.

### نظریه مداخله بشردوستانه

مسئله مداخله بشردوستانه یک نمونه روشن و واضح است که در حقوق بین‌الملل به عنوان یکی از راه‌های توسل به زور، بدون پاسخ مانده است. از سال ۱۹۴۵ دو مجموعه حقوقی تثبیت شده است - که البته این تقسیم‌بندی کامل نیست - از یک طرف، حقوق بشر و قواعد بشردوستانه - حق قابل اعمال در جنگ - از طرف دیگر حقوق محدود به توسل به زور به طور وسیع، مورد حق دفاع مشروع به استثنای جایی که به طور مشخص توسط شورای امنیت مجوز داده شده باشد. در مورد مداخله بشردوستانه، این دو مجموعه با هم تداخل پیدا می‌کنند. به‌رغم این حقیقت که تمامی دولت‌های عضو ناتو قادر به توافق بر اقدام نظامی در کوزوو در سال ۱۹۹۹ بودند، این امکان وجود نداشت که یک نظریه عمومی بر مبنای این رویه ایجاد گردد. امکان

ندارد که پیشاپیش قضاوت کرد که این دو مجموعه بزرگ حقوقی یکدیگر را متهم می‌کنند. اعمال مداخله بشردوستانه از پایان جنگ سرد یک تجربه عینی از دشواری تبدیل شدن یک اقدام ضروری به یک نظریه ثابت و محکم است.

مداخله بشردوستانه می‌تواند به عنوان اقدام قهرآمیز بدون مجوز، توسط یک یا چند دولت علیه دولت دیگر با هدف جلوگیری از گسترش تلفات اتباع خود، محسوب گردد.<sup>(۳۶)</sup> بسیاری از تعاریف دهه‌های اخیر، بر پایه جزئیات مشخص‌تری قرار دارد اما اساساً تعریف پایه‌ای (مبنایی) را تغییر نداده است.

از اوایل دهه ۱۹۹۰، بحران‌های زیادی ایجاد شده‌اند. با توجه به این بحران‌ها این سؤال مطرح می‌شود که آیا مؤسسات خارجی در زمینه‌های بشردوستانه باید اقدام نظامی درون یک دولت را سازمان‌دهی و تصویب کنند یا نه. در شورای امنیت حداقل در ۹ مورد به ملاحظات بشردوستانه به عنوان مبنایی برای اقدام اشاره شده است که اقدامات نظامی چندجانبه فراتر از عملیات حفظ صلح و به کارگیری نیروهای مسلح خارج از کشور مربوطه را به دنبال داشته است. در چهار مورد، (شمال عراق، سومالی، هائیتی و کوزوو) اقدام نظامی بدون رضایت دولت‌های آنها و با توجیه اقدامات بشردوستانه انجام گرفت. در ۵ مورد باقیمانده (بوسنی و هرزگوین، رواندا، آلبانی، سیرالئون و تیمور شرقی) عنصر قوی رضایت بر حضور نیروهای خارجی وجود داشت. با وجود این، حتی در ۴ مورد مداخله بشردوستانه مساله رضایت نامحسوس<sup>۱</sup> و پیچیده بود: عناصر رضایت بر حضور نیروهای بین‌المللی دیر یا زود نقشی را ایفا خواهند کرد. در این موارد، (احتمالاً در چهار تا از پنج مورد عملیات مبتنی بر رضایت)، ایالات متحده رهبری نیروهای ائتلاف را بر عهده داشته است. در دو مورد از آنها، (شمال عراق و کوزوو) مجوز اقدام نظامی از طرف شورای امنیت به طور صریح صادر نگردید. در دو مورد دیگر (سومالی و هائیتی) چنین مجوزی وجود داشت و بنابراین طبق حقوق بین‌الملل، شروع این عملیات بحث‌انگیز نمی‌باشد.

---

1. Subtle

به‌رغم این رویه گسترده، تمامی تلاش‌هایی که از اوایل سال ۱۹۹۰ برای دست یابی به توافقی در خصوص نظریه حمایت از مداخله بشر دوستانه انجام گرفته با شکست مواجه شده است. این آزمون انتقادی<sup>۱</sup> که هر قاعده یا رویه جدید، اگر قرار باشد به عنوان بخشی از حقوق بین‌الملل مورد قبول واقع گردد، باید مورد پذیرش عمومی قرار گیرد، از طرف دولت‌ها حمایت می‌شود. اما در بحث مداخله بشر دوستانه اینگونه نبوده است. چندین دولت بزرگ و قدرتمند (چین، هند و روسیه) قویاً با آن مخالفت کرده‌اند. همچنین تعداد زیادی از دولت‌های حاصل از استعمارزدایی، به خصوص در افریقا و آسیا، با آن مخالفت کرده‌اند، به ویژه برخی از این دولت‌ها ترس از این دارند که اهداف بالقوه مداخله خواهند بود. علاوه براین، برخی از کشورهای مداخله‌گر در زمینه (حقوق) بشر دوستانه شامل ایالات متحده نشان داده‌اند که هیچ منفعتی در توسعه نظریه مداخله بشر دوستانه ندارند، به ویژه به این دلیل که بحث مداخله می‌تواند اختیارات آنها را محدود کند. این بدین معنی نیست که مداخله بشر دوستانه ضرورتاً مشروعیت ندارد. مشروعیت برخی موارد به ویژه آنهایی که با مجوز شورای امنیت بودند مانند هائیتی و سومالی، مورد پذیرش دولت‌ها بود. در سایر موارد، از قضیه بنگال شرقی در سال ۱۹۷۱ تا کوزوو در سال ۱۹۹۹، قضاوت در مورد مشروعیت آنها بستگی به این نظریه دارد که به بحران‌های خاص چگونه نگاه کنیم، چنین قضاوتی همچنین به این بستگی دارد که آیا موضوعات دیگری هم در مداخله مطرح می‌باشد. این موضوعات شامل حق دفاع مشروع، عدم مداخله دیگر کشورها در امور داخلی یک کشور، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و اجرای اهداف اعلامی در قطعنامه‌های شورای امنیت ملل متحد می‌باشد.

مشکلات اساسی در خصوص این نظر که تمامی دولت‌ها حق عمومی مداخله بشر دوستانه را دارند،<sup>(۳۷)</sup> وجود دارد. بنابراین قابل درک بود که «کمیسیون بین‌المللی مورد حمایت کانادایی‌ها در زمینه مداخله و حاکمیت دولت‌ها»<sup>۲</sup>، در گزارش پایانی سال ۲۰۰۱، از

1. Critical Test

2. Canadian- Sponsored International Commission on International and State Sovereignty.

استناد به چنین حقی اجتناب کند. علاوه براین، در تضمین این حق تأکید کرده‌اند که آنها "مسئولیت حفاظت"<sup>۱</sup> دارند. این مسئولیت، اولین مسئولیت دولت‌ها در رابطه با اتباعشان می‌باشد.<sup>(۳۸)</sup> تلاش‌های زیادی در جهت بازبینی دوباره مسأله مداخله بشردوستانه صورت گرفته است. اماتا به حال هیچ کدام از دولت‌ها به طور صریح چنین مسئولیتی را قبول نکرده‌اند. دولت‌ها به دلیل نگرانی از تأیید این نظریه که ممکن است مبنای مداخله قرار گیرد، رویه محتاطانه‌ای اتخاذ کرده‌اند.

### گلیسم<sup>۲</sup>، فراگلیسم<sup>۳</sup> و تداوم نقش سازمان ملل

در مشروعیت توسل به زور، اختلافات بین‌المللی جدی وجود دارد. منشأ این اختلافات، آسیب‌هایی است که در داخل ائتلاف ناتو و همچنین به طور عمومی به وجود آمده است. اگرچه بحث تقسیم جهان به شرق و غرب بعد از پایان جنگ سرد رو به افول نهاد، اما تردید و نگرانی روسیه از نفوذ و اراده ایالات متحده در توسل به زور فراتر از مرزهایش قابل درک است. بسیاری از دولت‌ها نیز همانند روسیه از این بابت نگرانند. تقسیم‌بندی شمال و جنوب ادامه می‌یابد و مسائل مربوطه به مشروعیت توسل به زور مرکز اصلی چالش بین این دو بخش جهان بوده است. بحران عراق در سال‌های ۲۰۰۲-۳ این تقسیم‌بندی را به شکلی دراماتیک در معرض خطر قرار داد. سرسختی صدام حسین در بحران روند خلع سلاح که نسبت به دهه قبل کاملتر شده بود و پاسخ ایالات متحده به آن، که تهدیدی برای ناتو، اتحادیه اروپا و نظام ملل متحد و حقوق بین‌الملل محسوب می‌گردد، قابل ملاحظه بود.

موردهای سخت به طور تأسف بار قوانین بدی ایجاد می‌کنند. این موارد همچنین مبنایی را ایجاد می‌کنند که تأکید می‌کند هیچ قانونی وجود ندارد. مسائل مداخله بشردوستانه و (دفاع)

- 
1. Responsibility to Protect
  2. Gaullism
  3. Super- Gaullism

پیشگیرانه و بحران طولانی عراق، همه جزو بحران‌هایی هستند که تا اندازه‌ای از آن به موارد سخت یاد می‌شود و این سؤال را مطرح می‌کند که آیا توسل به زور می‌تواند تحت اوضاع و احوال فراتر از دفاع مشروع مورد استناد قرار گیرد در صورتی که هیچ مجوز صریحی از طرف شورای امنیت ملل متحد صادر نشده باشد؟ پاسخ به این سؤال ابهام‌آمیز است و این مسأله که آنها در کسب موافقت جهانی با شکست مواجه شده‌اند، بدین معنی نیست که حقوق و سازمان‌های بین‌المللی در این خصوص کارایی ندارند.

چشم‌اندازی برای موافقت عمومی در وضع قوانین مبنی بر مشروعیت توسل به زور در شرایطی خاص و یا صدور مجوز توسل به زور توسط مؤسسات جدید، وجود ندارد. با وجود این، چنین استنتاجی بدین معنی نیست که جهت‌گیری مشخص در این خصوص از پایان جنگ سرد به بعد وجود نداشته است و یا دستورالعمل سودمندی از این وقایع قابل استنتاج نیست. برای دولت‌ها (به ویژه اعضای ناتو) ضروری است که تلاش‌های جدی در جهت ایجاد تفاهم در توسعه اصول اساسی مشروعیت توسل به زور انجام دهند.

در یکسری از بحران‌های پس از جنگ سرد، پیشرفت‌هایی در جهت توجیه قانونی و عقلانی توسل به زور صورت گرفته است. شورای امنیت ملل متحد نسبت به ۴۵ ساله اول حیات خود، در موارد بیشتری مجوز توسل به زور را صادر کرده، و صلاحیت شورا در این زمینه مقبولیت گسترده‌ای یافته است. نوآوری مهم و اگر چه بحث‌انگیز مورد ادعای ایالات متحده و دیگران این است که توسل به زور صادر شده در پی آتش بس ۱۹۹۱، مبنای قانونی برای توسل به زور آتی در عراق (جنگ ۲۰۰۳) را فراهم آورده است. همانگونه که اشاره شد مجوز توسل به زور از طریق شورای امنیت به طور خاص صادر نشد و پیشرفت‌هایی در این نظر وجود داشته است که زور در اجرای اهداف شورای امنیت می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. حتی اگر مطابق ابزارهای به کارگرفته شده، نباشد و این که در مواقع لزوم می‌توان در جهت محافظت مردم از تهدید در بحران‌های فوری بشر دوستانه مجوز توسل به زور را صادر کرد. درخصوص حق دفاع مشروع، این قاعده شناسایی شده است که اقداماتی که توسط شخصیت‌های غیردولتی صورت گرفته

می‌تواند در مفهوم حمله مسلحانه قرار گیرد و رژیمی که این گروه‌های تروریستی در سرزمین آن پایگاه دارند در صورت ناتوانی در توقف یا مجازات آنها مسؤلیت اقدامات آنها را برعهده خواهد داشت. بنابراین حمله علیه چنین رژیمی به خودی خود در اوضاع و احوال خاص مجاز خواهد بود. این حد از توسعه عقلانیت به شدت متکی بر مفاهیم خاص است و تلاش‌هایش درخصوص تبدیل جوانب جدید به یک نظریه عمومی به شدت مورد چالش قرار می‌گیرد. از این جهت عدم حمایت صریح دولت‌ها از نظریه بشر دوستانه و یا نظریه (دفاع) پیشگیرانه بوش بدیهی است. در این دو مورد، این ابتکارات نظریه‌ای<sup>۱</sup> اغلب به نحوی ارایه می‌شوند که توجه کافی به ارزش مستمر قاعده عدم مداخله نشده است. این قاعده به عنوان مبنای اساسی در تنظیم روابط بین‌الملل باقی ماند و تنها در اوضاع و احوال خاص دولت‌ها ممکن است به سایر قواعد توسل جویند. شکست در تأکید بر این مبنا موجب شد که تردیدها در مورد مخاصمات تمام عیار افزایش یابد و نقش ائتلاف سازی در بحران اخیر عراق تضعیف شود.

ضعف مشهود رویه تصمیم سازی سازمان ملل متحد در ارتباط با توسل به زور به طور جدی در دوره بعد از جنگ سرد باقی مانده است. این ضعف قبلاً در بحران کوزوو در مارس ۱۹۹۹ آشکار شد، زمانی که نماینده روسیه، قطعنامه‌ای که ایالات متحده و متحدانش در شورای امنیت جهت صدور مجوز توسل به زور پیشنهاد داده بودند را وتو کرد. این ضعف حتی در مارس ۲۰۰۳ زمانی که فرانسه تهدید به وتوی قطعنامه توسل به زور علیه عراق کرد، بیشتر آشکار گردید. در قبل سابقه نداشته است که یک قدرت اصلی - که به دنبال اقدامات نظامی در اجرای اهداف اعلانی ملل متحد از طریق قطعنامه‌های شورای امنیت بوده است - علناً دیدگاه‌های متحد خود را وتو کند.

این بحران نشان می‌دهد که اگر چه ملل متحد در بسیاری از وظایفش موفق است، اما امکان دارد در برخی دیگر با شکست مواجه شود. سازمان ملل متحد به‌رغم روح منشور، به‌همزیستی با نظام سنتی مبتنی بر دولت‌ها که به سرعت به خاطر نقش منحصر به فرد ایالات

متحده تغییر می‌یابد، ادامه خواهد داد.

دور از ذهن است که اهداف ملل متحد و حقوق بین‌الملل بتواند از طریق عدم پذیرش رویکرد ایالات متحده در توسل به زور تحقق یابد. در حقیقت، عنصر گلیسم در سیاست فرانسه نسبت به عراق ممکن است باعث تقویت فراگلیسمی در ایالات متحده گردد؛ اعتقادی که دولت حداقل در مظهر یک توانایی منحصر به فرد در آغاز کردن جنگ به نحو کارآمدی دارد و این که حقوق و سازمان‌های بین‌المللی محدود هستند. فقدان یک مفهوم قابل قبول و خوشایند در خصوص این که به چه ترتیبی اروپا می‌تواند برای ایجاد یک رقیب نظامی در مقابل آمریکا متحد شود تأیید می‌کند که انکارگرایی منجر به یک اتحاد نسنجیده می‌گردد و تضعیف چندجانبه‌گرایی نیز احتمالاً از آن محافظت می‌کند.

یک روش علمی روشن جهت اصلاح رویه تصمیم‌سازی ملل متحد در مورد توسل به زور وجود ندارد. اکثریت اعضا یا با تغییر مواد منشور ملل متحد در خصوص ترکیب یا با رویه‌های شورای امنیت که مستلزم افزایش تعداد اعضای دائم بود مخالفت کردند. اگر همه دولت‌های عضو حق و تو داشتند، فرصت‌های دستیابی به توافق در مورد اقدامات بحث‌انگیز، محدودتر می‌شد. هر پیشنهادی در خصوص کاهش تعدادی از دولت‌های دارای حق و تو یا محدود کردن استفاده از این حق، باید در جهت حل موانع عملی اصلی باشد که در صورت پذیرش، هر دولت برخوردار از حق و تو مجبور خواهد بود که به توافق برسد. مؤسسات خارج از ملل متحد در مواردی می‌توانند به عنوان مرجع قانونی تصمیم‌گیری در مورد توسل به زور اقدام نمایند. با وجود این، هیچ ارگان دیگری، چنین میزانی از مشروعیت بین‌المللی ندارد. هر پیشنهادی برای اتحاد دمکراسی‌ها با این مسأله مواجه خواهد شد که بحران عراق تفاوت‌های بارز در میان آنها را در معرض دید قرار داده است. اتحادها و سازمان‌های منطقه‌ای مانند ناتو و اتحادیه اروپا به طور عمیقی در عراق دچار انشعاب گردید. به علاوه، روش سنتی اقدام آنها از طریق وفاق عام<sup>۱</sup> به این معنی است که آنها حتی از نظر روال کار در تصمیم‌گیری، نسبت به شورای امنیت

---

1. Consensus

ابزارهای کمتری دارند. هر چند ملل متحد در پی این بحران متضرر شد، اما به عنوان ابزاری جهت اتخاذ تصمیماتی مبنی بر توسل به زور نبود نگردید. جالب این که حتی زمانی که تلاش‌هایی در ملل متحد می‌تواند ارزش قابل ملاحظه‌ای داشته باشد. در دو بحران کوزوو (۱۹۹۹) و عراق (۲۰۰۳) ائتلاف به رهبری ایالات متحده در توجیه قانونی توسل به زور به این حقیقت استناد کرد که هدف مداخله نظامی تضمین اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت ملل متحد می‌باشد. به علاوه در بحران عراق، این ادعا مطرح بود که شورای امنیت مجوز مستمر توسل به زور صادر کرده است. در مورد این ادعا بیش از آن که استناد حقوقی باشد، پاسخی ناقص است. آنهاشناسایی کردند که حتی در اوضاع و احوال جدید و بحران‌های سخت قرن بیست و یکم توسل به زور ارتباط نزدیک و غیر قابل اجتنابی با حقوق دارد.

### یادداشت‌ها

1. Michael J. Glennon, "Why the Security Council Failed", *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 3, May/June 2003, p. 16.

2. Albrecht Randelzhofer's exegesis on Article 51 in Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Second edition (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 788-806.

او نتیجه می‌گیرد: درخصوص اعضای ملل متحد، اصرار بر این است که ماده ۵۱ و از جمله محدودیت وقوع حمله مسلحانه مقدم و جایگزین بر حق سستی دفاع مشروع می‌باشد.

3. *Keesings Record of World Events 1995*, pp. 40447-8.

4. Security Council resolution 1031 of 15 December 1995, paragraph 14.

طبق قطعنامه ۱۰۸۸ مورخ ۱۲ دسامبر ۱۹۹۰، IFOR از نظر تعداد نیرو کاهش یافت و نیروی ثبات بخش نامیده شد.



درحالی که مجوز مشابهی برای توسل به زور را همچنان برای خود حفظ کرد.

۵. برای اختیارات وسیع نیروهای حافظ صلح ملل متحد نگاه کنید به:

Security Council Resolution 814 of 26 March 1993 (On somalia), and Resolutions 1270 of 22 October 1999 and 1289 of 7 February 2000 (on Sierra Leone).

۶. قطعنامه ۱۱۸۹ شورای امنیت مورخ ۱۳ اوت ۱۹۹۸. این قطعنامه اصولی را مطرح می‌کند که شامل "اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل در رابطه با همکاری و روابط دوستانه میان دولت‌ها" می‌باشد که در ۱۲۴ اکتبر ۱۹۷۰ توسط مجمع عمومی ملل متحد تصویب شد.

۷. قطعنامه ۱۳۶۸ شورای امنیت مورخ ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۱.

۸. قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت مورخ ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱.

9. Yutaka Arai-Takahashi, "Shifting Boundaries of the Right of Self-Defence- Appraising the Impact of the September 11 Attacks on Jus Ad Bellum", *The International Lawyer*, Chicago, Vol. 36, No. 4. (Winter 2002), pp. 1082-3 and 1101-2.

۱۰. طبق قطعنامه ۱۳۸۶ مورخ ۲۰ دسامبر ۲۰۰۱، نیروی همکاری امنیت بین‌المللی (ISAF) در ژانویه ۲۰۰۲ در افغانستان تأسیس شد. سازماندهی نیروی ISAF غیر معمول بود و در زمان تأسیس دائماً تحت فرماندهی یک دولت یا اتحاد واحد نبود. اما دارای سیستمی بود که فرماندهی آن از یک کشور به کشور دیگر واگذار می‌شد: اول بریتانیا، از ۲۰ ژوئن ۲۰۰۲ ترکیه و از ۱۰ فوریه ۲۰۰۳ آلمان و هلند به طور مشترک. در ۱۶ آوریل ۲۰۰۳ شورای ناتو تصمیم گرفت که ناتو می‌تواند مستقیماً مسؤولیت فرماندهی، هماهنگی و برنامه‌ریزی ISAF را برعهده گیرد. این تغییرات در سازماندهی ISAF در قطعنامه ۱۴۱۳ مورخ ۲۳ مه ۲۰۰۲ و قطعنامه ۱۴۴۱ مورخ ۲۷ نوامبر ۲۰۰۲ ذکر شده بود.

۱۱. این مسأله در سطح گسترده‌ای در مقاله‌ام مورد استدلال قرار گرفته است:

From San Francisco to Sarajevo: The UN and the use of Force, *Survival*, International Institute for strategic Studies, London, Vol. 37, No. 4, Winter 1995-96, pp. 7-28.

12. See e.g., Letter from Sixteen International Law Teachers, *The Guardian*, London, 7 March 2003, p. 29.

۱۳. این قطعنامه در ۱۵ اکتبر ۱۹۹۸ توسط بخش نمایندگان و در تاریخ ۱۷ اکتبر ۱۹۹۸ توسط مجلس سنا تصویب شد.

14. President George W. Bush, Address to the Nation, 17 March 2003, available at

(<http://www.whitehouse.gov>)

جرج بوش در این سخنرانی به صدام و پسرانش ۴۸ ساعت فرصت داد تا عراق را ترک کنند و تأکید کرد که در صورت رد این درخواست به اقدام نظامی متوسل می‌شود.

۱۵. مجوز توسل به زور علیه عراق در مجموعه‌ای از قطعنامه‌های زیر موجود است: قطعنامه ۶۷۸، ۶۸۷، ۱۴۴۱. نگاه

کنید به پاراگرافی از اظهارات کوتاه لرد گلداسمیت (Lord Goldsmith) دادستان کل بریتانیا، در مجلس اعیان در ۱۷

مارس ۲۰۰۳. به علاوه نگاه کنید به سند ۵ صفحه‌ای با عنوان عراق: مبنای حقوق توسل به زور. همچنین در تاریخ ۱۷

مارس ۲۰۰۳ که برای کمیته مشترک امور خارجه در آن تاریخ ذکر شد. که در سایت اینترنتی زیر موجود است:

(<http://www.fco.gov.uk>).

۱۶. نامه ۲۰ مارس ۲۰۰۳ از طرف نماینده دائمی ایالات متحده امریکابه شورای امنیت سازمان ملل متحد.

۱۷. به عنوان مثال نگاه کنید به قطعنامه کنگره ایالات متحده مصوب ۹ آوریل ۲۰۰۳ که در آن به هفده قطعنامه شورای

امنیت اشاره شده است:

678,686, 687, 688, 707, 715, 949, 1051, 1060, 1115, 1134, 1137, 1154, 1194, 1205, 1284, and 1441.

18. Security Council Resolution 661 of 6 August 1990.

۱۹. درخصوص تاریخ بازرسی‌های سازمان ملل متحد در عراق نگاه کنید به:

*Iraq's Weapons of Mass Destruction: A Net Assessment*, International Institute for Strategic Studies, London, 9 September 2002.

20. Press Encounter with the Secretary General at the Security Council stakeout, 17 March

2003, Available at:

(<http://www.un.org/apps/news/infocusnewsiraq.asp>).

۲۱. ماده ۳۰ مقررات لاهه درخصوص جنگ زمینی، ضمیمه کنوانسیون ۱۹۰۷ لاهه فصل چهارم مربوط به حقوق

فراردادی و عرفی جنگ زمینی.

22. Boutros Boutros-Chali, 14 January 1993. Cited in Simon Chesterman, *Just War or Just*

*Peace? Humanitarian Intervention and International Law*. (Oxford: Oxford University Press,

2001), p. 201.

وی بیان می‌دارد وضعیت‌هایی که دبیرکل می‌تواند راجع به آن اظهار نظر کند مشخص نیست.

23. Christine Gray, *International Law and the use of force* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 191-5.

24. Christine Gray, The US National Security Strategy and the New "Bush Doctrine" on Preemptive Self-Defense" *Chinese Journal of International Law*, Boulder, Colorado. Vol. 1, No. 2 (2002), p. 444, The article was completed on 15 November 2002. Available at: (<http://www.chinesejil.org/gray.pdf>).

۲۵. یکی از مشاوران معاون اداره روابط خارجی و کشورهای مشترک‌المنافع، الیزابت ویلمشارست (Elizabeth Wilmshurst) بود که به خاطر استدلال نادرست تونی بلر در خصوص مبنای حقوقی جنگ طبق قطعنامه‌های شورای امنیت ملل متحد از سمت خود استعفا داد. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به:

Report in the *Times*, London, 22 March 2003.

26. W. Michael Reisman, Assessing Claims to Revise the Laws of War", *American Journal of International Law*, Washington DC, Vol. 97, No. 1, (January 2003), p. 88.

۲۷. در خصوص سنت شک‌گرایی بین‌المللی و ایالات متحده درباره ایده دفاع مشروع پیش‌دستانه نگاه کنید به:

Marjorie Whiteman (ed.), *Digest of International Law*, Vol. 12 (Washington DC, US Department of state, 1971), pp. 42-77.

28. *The National Security Strategy of the United States of America*, White House, Washington DC, September 2002, Available at (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>).

۲۹. برای بررسی تحلیلی سند استراتژی امنیت ملی ایالات متحده به ویژه توجه به سوابق طراحی آن و محدودیت‌هایی که بر این استراتژی وارد است، نگاه کنید به:

Robert S. Litwak, the New Calculus of pre-emption, *Survival*, London, Vol. 44, No. 4, Winter 2002-03, pp. 53-79.

۳۰. الزام قانونی بر گزارش سالانه رئیس جمهوری به کنگره در خصوص استراتژی امنیت ملی براساس قانون زیر:

50, U.S. Code, Chapter 15, Section 404a, enacted on 1 October 1986.

۳۱. برای مرور بزرگ دیدگاه بین‌المللی گرایبی ویلسونیسیم در استراتژی امنیت ملی ایالات متحده نگاه کنید به:

Edward Rhodes, "The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda", *Survival*, Vol. 45, No. 1 Spring 2003, pp. 131-53.

32. *The National Security Strategy of the USA*, p. 15.

۳۳. نامه‌ای از آقای اچ. اس فوکس نماینده تام الاختیار بریتانیا در مستعمره‌اش و وزیر مختار در واشنگتن به آقای دانیل ویستر، وزیر خارجه ایالات متحده در ۱۲ مارس ۱۸۴۱.

*British and Foreign State Papers*, Vol. 29, p. 1127.

34. Letter from Mr Webster to Mr Fox, 24 April 1841, *Ibid.*, pp. 1137-8.

35. *National Security Strategy of the USA*, pp. vi and 7.

۳۶. این تعریف با تعاریف ضمنی و صریح در کارهای تحقیقاتی زیر منطبق است:

W.E.Hall, *A Treatise on International Law*, 8th ed., A. Pearce Higgins (ed.), (Oxford: Clarendon Press, 1924), pp. 342-4, Ulrich Beyerlin, *Humanitarian Intervention*, in Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, Vol. 3, (Amsterdam: North-Holland Publishing, 1982), p. 211; and Francis Kofi Abiew, *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention* (The Hague: Kluwer Law International, 1999), p. 18.

۳۷. برای بررسی شرح کامل درخصوص این استدلال نگاه کنید به مقاله نگارنده:

The So-Called "Right of Humanitarian Intervention" *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 3, 2000 (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002), pp. 3-51.

38. The Responsibility to protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2 Vol. 5 (Ottawa: International Development Research Centre, December 2001).

متن در سایت زیر قابل دسترسی است.

(<http://www.iciss.gc.ca>)