

مفهوم کاربرد زور در طرح جدید اصلاحات سازمان ملل متحد: ابهامات و تعارضات

رضا موسی‌زاده*

دیباچه

منع کلی کاربرد زور به عنوان یکی از قواعد اساسی و مسلم حقوق بین‌الملل در بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد پیش‌بینی شده است. برپایه ماده یادشده، نه تنها توسل به جنگ بلکه توسل به هرگونه خشونت بین دولت‌ها منع شده است. به رغم منع تهدید و به‌کارگیری زور، منشور ملل متحد دو استثنا بر قاعده اخیر قایل است: (۱) مفاد دفاع مشروع (ماده ۵۱ منشور) و (۲) توسل به زور در وضعیتهای فوق تابع شرایط خاص و دقیق. به باور برخی دولت‌ها و حقوقدانان مقررات ناظر به کاربرد زور در منشور ملل متحد که در شش دهه گذشته تدوین شده است، پاسخگوی تهدیدات کنونی نیست. تهدیدات کنونی و فزاینده‌ای که ناشی از عناصر تهدیدکننده نوظهور است باید به روشهای نوین نه تنها خنثی بلکه جلوگیری گردد.

* دکتر رضا موسی‌زاده، استادیار دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه است. (rmoussazadeh@sir.ac.ir)

سه گرایش کلی را می‌توان درباره نحوه به‌کارگیری زور در سطح جامعه بین‌المللی شاهد بود:

۱. گرایش مبتنی بر تفسیر مضیق از منشور: استفاده محدود دولتها از زور تنها در صورت وقوع حمله بالفعل مسلحانه؛

۲. گرایش توسعه‌طلبانه: دیدگاه ایالات متحده مبنی بر اقدام پیشگیرانه دولت؛

۳. گرایش مبتنی بر تفسیر موسع از منشور: دیدگاه گروه بلندپایه سازمان ملل متحد مبتنی بر اقدام پیش‌دستانه انفرادی دولتها در صورت «تهدید قریب‌الوقوع»^۱ و اقدام پیش‌دستانه دسته‌جمعی در صورت «تهدید غیر محتمل»^۲.

در گزارش گروه بلندپایه سازمان ملل متحد منتشره در ۲ دسامبر ۲۰۰۳ (بندهای ۵۳ لغایت ۵۸ گزارش مذکور) تلاش شده است که با سازش دو تفسیر مضیق و توسعه‌گرایانه، مفهوم «کاربرد زور»^۳ را گسترش و تحولی در مفهوم مذکور ایجاد نماید. تدوین‌کنندگان گزارش از یک‌سو تفسیر مضیق از مقررات منشور راجع به کاربرد زور را کافی ندانسته و از سوی دیگر تفسیر گسترده از منشور را که مدعی به‌کارگیری پیشگیرانه از زور است را نیز نمی‌پذیرد. تدوین‌کنندگان این گزارش بر این باورند که با تکیه بر حقوق بین‌الملل عرفی می‌توان قایل به سه وضعیت زیر بود:

۱. چنانچه تهدیدی واقعاً «قریب‌الوقوع»^۴ باشد، دولتها نیاز ندارند که منتظر «وقوع حمله»^۵ شوند، بلکه می‌توانند مادامی که «تهدید قریب‌الوقوع» است، متوسل به «دفاع مشروع پیش‌دستانه»^۶ گردند.

۲. در مورد به‌کارگیری زور علیه تهدیدات «پنهان»^۷ ولی «غیر محتمل»^۸، گروه بلندپایه بر این باور است که برپایه حقوق بین‌الملل دولتها نمی‌توانند در برابر تهدیدی که هنوز دور از ذهن بوده و وقوع آن غیر محتمل است، متوسل به زور گردند. گروه بلندپایه یک پاسخ

1. Imminent threat

3. Use of force

5. Occurrence of an attack

7. Latent

2. Non-imminent threat

4. Imminent

6. Anticipatory self-defense

8. Non-imminent

دسته‌جمعی به این تهدیدات را توصیه می‌کند: هرگاه دولتی با یک تهدیدی که «قریب‌الوقوع» نیست روبه‌رو گردد، باید قضیه را به شورای امنیت ارجاع دهد.

۳. احتمال دارد وضعیتهایی در آینده پیش آید که شورای امنیت به طور دسته‌جمعی کاربرد زور را به «دلایل پیشگیرانه»^۱ تجویز نماید.

هریک از سه وضعیت پیشنهادی فوق درخور تأمل و بررسی جداگانه می‌باشند؛ لیکن با توجه به اینکه محور پیشنهادی نخست یعنی «توسل به زور دولتها در موارد تهدید قریب‌الوقوع و بالقوه» وجه مشترک «طرح جدید اصلاحات سازمان ملل متحد»^(۱) و استراتژی امنیت ملی ایالات متحده موسوم به «دکترین جورج بوش»^۲ می‌باشد، در این نوشتار مبنای حقوقی نظریه یادشده از منظر عرف بین‌المللی و رویه قضایی بین‌المللی مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. در اینجا، در پی پاسخ به این پرسش هستیم که تا چه اندازه‌ای دولتها می‌توانند در موارد «تهدید قریب‌الوقوع» متوسل به زور گردند و آیا عرف بین‌المللی و رویه قضایی بین‌المللی توسل به زور در موارد تهدید قریب‌الوقوع و بالقوه را مورد تأیید قرار می‌دهد یا خیر؟

به منظور پاسخ به پرسشهای یاد شده در آغاز به دیدگاه مبتنی بر قانونی بودن توسل به زور در موارد «تهدیدات قریب‌الوقوع» اشاره کرده، سپس دیدگاه منشور ملل متحد و آنگاه جایگاه این نظریه در عرف بین‌المللی و رویه قضایی بین‌المللی بررسی می‌گردد.

۱. مفهوم توسل به زور در دکترین سنتی: شناسایی به کارگیری زور در موارد تهدیدات بالفعل

منشور ملل متحد به عنوان مهم‌ترین سند قاعده‌ساز جامعه بین‌المللی با صراحت به کارگیری زور و همچنین تهدید به زور را به موجب بند ۴ ماده ۲^(۲) خود منع کرده است. با این حال، سند یاد شده، قایل به دو استثنا بر منع کلی توسل به زور است: الف) حق دفاع مشروع

1. Preventive Reasons

2. George Bush Doctrine

انفرادی و دسته‌جمعی (ماده ۵۱ منشور)، ب) امنیت دسته‌جمعی توسط شورای امنیت (فصل هفتم، مواد ۳۹ تا ۵۱ منشور).

بر پایه ماده ۵۱ منشور،^(۳) دولتها تنها در صورت وقوع «حمله مسلحانه»^۱ از حق ذاتی دفاع مشروع برخوردار خواهند بود و به هیچ‌وجه مجاز به استفاده از این حق در صورت وجود «تهدیدها» نمی‌باشند. به عبارت دیگر، استناد به «تهدید» از ناحیه یک دولت دیگر نمی‌تواند مبنای قابل قبولی برای توسل به زور توسط دولت تهدیدشونده باشد. در واقع، ماده ۵۱ منشور باید مرتبط با بند ۴ ماده ۲ منشور مورد قرائت قرار گیرد، حق دفاع مشروع «انفرادی» و «دسته‌جمعی» را تنها در صورت «وقوع یک حمله مسلحانه» به عنوان استثنایی بر منع توسل به زور (مقرر در بند ۴ ماده ۲ منشور) می‌پذیرد.

از نظر کمیسیون حقوق بین‌الملل، مفهوم اولیه «دفاع مشروع»، «دست به دست هم» با مفهوم «تجاوز»^۲ عجین بوده است.^(۴) انتخاب واژگان در ماده ۵۱ منشور به عمد به طور محدودی انتخاب شده است به گونه‌ای که اعمال حق دفاع مشروع را تنها محدود به پاسخ به یک «حمله مسلحانه» می‌نماید.^(۵) یک حمله مسلحانه در واقع نوعی تجاوز است لیکن مطابق «تعریف تجاوز» مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۷۴،^(۶) «تهدید به زور»^۳ را نمی‌توان از مصادیق تجاوز دانست.^(۷)

در واقع، دفاع مشروع برابر با ماده ۵۱ در واکنش به کاربرد زور توسط یک دولت دیگر معنا پیدا می‌کند. وقتی کشوری خود را مورد تهدید یک حمله مسلحانه می‌بیند، بالاترین کاری که برابر با منشور ملل متحد مجاز به انجام آن است، آماده‌سازی نظامی لازم برای مقابله با اقدام دشمنانه آتی و یا جلب توجه شورای امنیت به آن قضیه به منظور اتخاذ تدابیر امنیتی دسته‌جمعی برای مقابله با تهدید به زور می‌باشد.^(۸) حتی اگر آماده‌سازی نظامی و تدابیر امنیتی شورای امنیت کافی نباشد، گزینه «به‌کارگیری پیش‌دستانه زور»^۴ نمی‌تواند با استناد به ماده ۵۱ منشور در مواردی که تهدید هنوز عملی نشده است، صورت گیرد.

1. When an attack occurs

2. Aggression

3. Threat of force

4. Preemptive use of force

شمار قابل توجهی از حقوقدانان بین‌المللی موافق نظر بالا بوده و بر این باورند که ماده ۵۱ منشور تنها در موارد رویارویی با یک حمله مسلحانه بالفعل و نه بالقوه قابل اجراست.^(۹) جای دارد در پایان این نکته خاطر نشان گردد که «شورای مشورتی روابط خارجی» هلند در گزارش ژوئیه ۲۰۰۴ راجع به «اقدام پیش‌دستانه»^(۱۰) اظهار می‌دارد: «واژه "حمله مسلحانه" بیشتر چنین تفسیر شده است که کاربرد آن تنها در ارتباط با یک حمله‌ای است که بالفعل به وقوع پیوسته است. معنای عادی و سیاق عبارات ماده ۵۱ آشکار می‌سازد که منظور از "حمله مسلحانه"، "تهدید به حمله مسلحانه" نیست. آنچه از محتوای ماده ۵۱ می‌توان به وضوح اظهار داشت این است که این ماده ناظر بر یک "حمله بالفعل" است و نه یک "حمله قریب‌الوقوع"^(۱۱)...» و بالاخره این نکته مهم را نیز باید در ذهن داشت که «تهدید به کارگیری زور» مغایر بند ۴ ماده ۲ منشور است و تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی محسوب می‌گردد و تنها در چارچوب نظام امنیت دسته‌جمعی مقرر در ماده ۳۹ منشور قابل طرح است.^(۱۱)

و اما دومین استثنای وارد بر منع کلی کاربرد زور، استثنای مقرر در فصل هفتم منشور است. مطابق فصل هفتم منشور، شورای امنیت مجاز به کاربرد زور در موارد «تهدید علیه صلح»، «نقض صلح» و «اقدام تجاوزکارانه» است. برخلاف ماده ۵۱ منشور که دفاع مشروع را تنها در پاسخ به یک «حمله مسلحانه» پیش‌بینی کرده است، برپایه نظام «امنیت دسته‌جمعی» مقرر در فصل هفتم منشور، شورای امنیت می‌تواند به تشخیص خود نه تنها در موارد «تجاوز» و «نقض صلح»، بلکه در موارد «تهدید صلح»^(۱۲) نیز اقدامات مقتضی و متناسب را به عمل آورد. به عبارت دیگر، شورای امنیت می‌تواند - برخلاف دولتها - با کلیه اشکال تجاوز که لزوماً یک حمله مسلحانه بالفعل نباشد، مقابله کند. شورای امنیت در واقع می‌تواند با برخورداری از امتیازی که منشور به وی اعطا کرده است، هرگونه «اقدام پیشگیرانه»^(۱۳) ای در برابر نقض آتی صلح و یا تهدید صلح را به عمل آورد و این امتیازی است که دولتها به تنهایی و یا به طور گروهی از آن محروم می‌باشند.^(۱۳)

1. Imminent attack

2. Threat to the Peace

۲. مفهوم توسل به زور در دکترین نوین: شناسایی به کارگیری زور در موارد تهدیدات قریب الوقوع و بالقوه

با توجه به تحولات روابط بین‌الملل و تهدیدات نوینی که امنیت ملی دولتها را به مخاطره می‌اندازد، برخی از دولتها و در رأس آنها ایالات متحده بر این باورند که دولتها باید این اختیار را داشته باشند که بتوانند با «تهدیدات قریب‌الوقوع» و «بالقوه» برخورد کنند. این دیدگاه به روشنی در سند «استراتژی امنیت ملی ایالات متحده»^(۱۳) موسوم به «دکترین بوش» مصوب سپتامبر ۲۰۰۲ آمده است. جورج بوش رییس‌جمهور امریکا در دیباچه سند یادشده اظهار می‌دارد: «ایالات متحده پیش از آنکه تهدیدهای در حال ظهور کاملاً شکل گرفته باشد، با آن برخورد خواهد کرد.» در سند یاد شده آمده است:

«می‌باید مفهوم تهدید قریب‌الوقوع را با توانمندیها و اهداف امروزی دشمنان مطابقت دهیم. کشورهای یاغی و تروریست به دنبال حمله به ما از طریق سلاحهای کلاسیک نیستند (...). آنها به اعمال تروریستی و حتی‌الامکان به سلاحهای کشتار دسته‌جمعی، سلاحهایی که (...). بدون هشدار قبلی قابل استفاده می‌باشند، اتکا می‌کنند.»

این دیدگاه همچنین در گزارش گروه بلندپایه سازمان ملل متحد راجع به اصلاحات سازمان مذکور مورد تأیید قرار گرفته است. در گزارش یاد شده آمده است:

«آیا مقررات منشور ملل متحد از جمله ماده ۵۱ آن راجع به دفاع مشروع متناسب با تهدیدات امروزی است یا خیر؟ یک قرائت لغوی از ماده ۵۱ چنین افاده می‌کند که باید پیش از توسل به زور برای اعمال حق دفاع مشروع منتظر ارتکاب یک حمله بود. لیکن گروه بلندپایه با تکیه بر حقوق بین‌الملل عرفی با این نگرش مضیق به مسئله موافق نیست و خاطر نشان می‌سازد که چنانچه تهدید واقعاً قریب‌الوقوع^۱ باشد، دولتها نیاز به این ندارند که منتظر شوند تا مورد حمله واقع گردند. به عبارت

1. If a threat is truly imminent

دیگر، دولت‌ها می‌توانند متوسل به دفاع مشروع پیش‌دستانه^۱ شوند مادامی که تهدید قریب‌الوقوع است. بنابراین کمیسیون مذکور چنین استنباط می‌کند که دلیلی برای محدود کردن و یا مضیق کردن تفسیر ماده ۵۱ وجود ندارد».

مهم‌ترین دلایل ارایه شده از سوی مدافعان نظریه فوق را می‌توان «تحول در ماهیت تهدیدها و بروز تهدیدات جدید»، «کاستی در نظام منشور ملل متحد»، و «تحول در استراتژی دفاع ملی» دانست. مدافعان این نظریه، در ارتباط با تحول مفهوم تهدیدات و بروز تهدیدات جدید مدعی می‌گردند که در گذشته تهدیدات بیشتر از ناحیه دولت‌ها بود حال آنکه عناصر تهدیدزای تازه‌ای مانند سازمان‌های خرابکاری را باید امروزه مورد توجه قرار داد. همچنین ادعا می‌شود که علاوه بر ابزارهای تهدیدکننده سنتی مانند سلاح‌های متعارف، ابزارهای نوینی چون «سلاح‌های کشتار جمعی» برای امنیت جهانی بسیار تهدیدزا می‌باشند. تهدیدات تازه‌ای چون «تروریسم» و سلاح‌های نوینی چون «سلاح‌های کشتار جمعی» که شامل انواع سلاح‌های شیمیایی، بیولوژیک و هسته‌ای می‌گردد، مورد توجه تدوین‌کنندگان (منشور) نبوده است.^(۱۴) همان‌گونه که «جان فاستر دالز»^۲ می‌گوید: «منشور ملل متحد یک سند مربوط به دوره «پیش‌اتمی»^۳ است.»^(۱۵)

همچنین در گذشته روش‌های تهدیدکننده امنیت ملی محدود به روش‌های شناخته‌شده‌ای بود حال آنکه روش‌های تازه‌ای چون اعمال تروریستی بسیار متنوع و غیرقابل پیش‌بینی می‌باشند. به همین روی، امنیت ملی دولت‌ها و جامعه بین‌المللی به طور چشمگیری در اثر این‌گونه اعمال تضعیف و تهدیدپذیر است. بالاخره اینکه در گذشته هدف از به‌کارگیری زور بیشتر مورد هدف قرار دادن پایگاه‌های نظامی، فرودگاه‌ها و به طور کلی اهداف عینی و ملموس بود حال آنکه تهدیدات جدید، مفاهیم مجرد و مطلقاً چون «جهان غرب»، «جهان سرمایه‌داری» را مورد هدف قرار می‌دهد.

1. Anticipatory Self-defense

2. John Foster Dulles

3. Pre-atomic document

پس از آشنایی با دلایل مدافعان توسل به زور در موارد «حملات قریب‌الوقوع» باید اذعان داشت که نظریه فوق در اصل در چارچوب مفهوم «اقدام پیش‌دستانه»^۱ مطرح است و با مفهوم «اقدام پیشگیرانه»^۲ متفاوت است. طبق اظهارات «ادوارد کندی» سناتور امریکایی، اقدام نظامی «پیشگیرانه»^۳ به حمله به یک کشور پیش از آنکه تواناییهای (نظامی) آن تهدیدکننده باشد، اطلاق می‌شود. حملات پیشگیرانه معمولاً محکوم شده‌اند. بالعکس، اقدام «پیش‌دستانه»^۴ به اقدام نظامی یک دولت در قبال یک «تهدید قریب‌الوقوع حمله» گفته می‌شود. در واقع، وجه تمایز اساسی «اقدام پیشگیرانه» و «اقدام پیش‌دستانه» در این است که اقدام پیشگیرانه در قبال یک «تهدید غیرمحمول حمله» و اقدام پیش‌دستانه در قبال یک «تهدید قریب‌الوقوع (محمول) حمله» صورت می‌گیرد. لازم به ذکر است که گروه بلندپایه سازمان ملل متحد آشکارا مخالفات خود را با «اقدام پیشگیرانه دولتها» اظهار می‌دارد و این امر خطیر را به شورای امنیت واگذار می‌کند. هرچند در «استراتژی امنیت ملی ایالات متحده» واژه «اقدام پیشگیرانه» به کار نرفته است، لیکن از فحوای عبارات و مصادیق برشمرده شده در آن سند چنین استنباط می‌گردد که دولت ایالات متحده خود را مجاز به انجام «اقدامات پیشگیرانه» می‌داند. در گزارش موسسه بروکینگ آمده است: این مفهوم (اقدام پیش‌دستانه) محدود به تعریف سنتی «پیش‌دستی»^۵ یعنی «مقابله با دشمن در حال آماده‌سازی حمله»، نیست بلکه شامل «پیشگیری» یعنی «مقابله با دشمن حتی در صورت عدم وجود دلیل خاص برای یک حمله آتی» نیز می‌گردد. این نظریه به نظر می‌رسد اساساً برای مقابله با گروه‌های تروریستی و دولتهای افراطی و «یاغی» که هر دو با هم مرتبطند (...)، طراحی و تدوین شده است.^(۱۶)

در این نوشتار مغایرت «اقدام پیشگیرانه» که در «استراتژی امنیت ملی ایالات متحده» تلویحاً پیش‌بینی شده است مورد بحث و بررسی قرار نمی‌گیرد،^(۱۷) بلکه آنچه مورد توجه است بررسی جایگاه قانونی «اقدام پیش‌دستانه انفرادی» در مقابل «تهدیدات قریب‌الوقوع» و «بالقوه» است که در ذیل ابهامات و نارسایی این مفهوم مورد بررسی قرار می‌گیرد.

1. Preemptive action
3. Preventive
5. Pre-emption

2. Preventive action
4. Preemptive

۳. ابهامات و نارساییهای مفهوم اقدام پیش‌دستانه انفرادی در نظریه و عمل

مهم‌ترین ابهامات و نارساییهایی که در مفهوم «اقدام پیش‌دستانه انفرادی» مستتر است را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

۳-۱. بی‌اطمینان از «قریب‌الوقوع» بودن یک تهدید

برپایه طرح جدید اصلاحات سازمان ملل متحد، دولت‌ها می‌توانند در صورت اطمینان از «قریب‌الوقوع بودن» یک تهدید، متوسل به به‌کارگیری پیش‌دستانه زور گردند. با توجه به اینکه دولت‌ها به طور معمول فعالیت‌های تهدیدآمیز خود را کاملاً مخفی نگه می‌دارند، لذا دسترسی به این برنامه‌های تهدیدآمیز اعم از اینکه ناشی از فعالیت‌های نظامی سنتی یا فعالیت هسته‌ای باشد، امری بس دشوار و بیشتر اشتباه‌آمیز است. لازم به ذکر است که اطمینان از جدی و قریب‌الوقوع بودن یک تهدید ناشی از «اطلاعات»^۱ واصله از شبکه‌های جاسوسی و مشاوره‌های سیاسی امنیتی است. تجربه عملیات نظامی بین‌المللی در سال‌های گذشته به خوبی نشان داده است که این اطلاعات همواره مطمئن و قانع‌کننده نبوده‌اند. عراق بهترین نمونه برای اثبات این ادعا است که امریکا حمله خود را به آن کشور براساس اطلاعاتی نادرست انجام داده است و تهدیدات آن کشور ناشی از مجهز شدن به سلاح‌های هسته‌ای طبق ادعای امریکا به هیچ‌وجه «قریب‌الوقوع» نبوده است.

آقای البرادعی رییس آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (IAEA) در ۷ فوریه ۲۰۰۳ اطلاعات ارایه شده توسط انگلیس مبنی بر خرید اورانیوم غنی شده از نیجر توسط عراق را یک امر کاملاً ساختگی اعلام می‌کند و همچنین هانس بلیکس رییس سابق بازرسان سلاح‌های هسته‌ای عراق بارها عنوان کرده است که اظهارات ارایه شده توسط امریکا در مورد توانایی‌های هسته‌ای عراق نادرست بوده است.^(۱۸)

۳-۲. عدم ارتباط مستقیم بین «قریب‌الوقوع» بودن و گسترش یک سلاح تهدیدآمیز

در آغاز باید خاطر نشان ساخت که «قریب‌الوقوع بودن» نیازمند **فوری بودن**^۱ تهدید است. با تکیه بر فرض اخیر باید اذعان داشت که به هیچ وجه نمی‌توان یک ارتباط مستقیمی بین گسترش یک سلاح و به‌کارگیری آن برقرار کرد. به عبارت دیگر، به‌کارگیری یک سلاح تهدیدآمیز - مانند سلاح هسته‌ای، شیمیایی، بیولوژیک - بیشتر در مراحل اولیه گسترش آن سلاح صورت نمی‌گیرد بلکه استفاده از آن دست‌کم پس از نهایی شدن مراحل تولید و ممارست‌های لازم برای استفاده از آن صورت می‌گیرد. همچنین باید افزود که دلیلی وجود ندارد که با دستیابی به یک سلاح، دولتی بخواهد استفاده آن را بلافاصله در دستور کار خود قرار دهد. استفاده از یک سلاح تهدیدآمیز به ویژه سلاحی چون سلاح هسته‌ای امری است تابع سیاست استراتژیک یک دولت که با در نظر گرفتن جمیع ملاحظات سیاسی و بین‌المللی و بدون تعجیل در استفاده از آن صورت می‌گیرد. طی شش دهه گذشته که تکنولوژی هسته‌ای و ساخت سلاح‌های مربوطه رواج یافت، تنها یک کشور (ایالات متحده) از آن استفاده مرگبار علیه دولت دیگر (ژاپن) کرده است. ایالات متحده در حال حاضر نگران استفاده از سلاح‌های هسته‌ای توسط سایر کشورها است که به جز آن کشور هیچ کشوری از آن استفاده نکرده است و شواهد و قرائن موجود حکایت از آن دارد که «تهدید قریب‌الوقوع» به عبارتی دیگر، «تهدید فوری و آنی» در مورد به‌کارگیری این‌گونه سلاحها از ناحیه کشورها به دشواری قابل اثبات است.

۳-۳. عدم انطباق با رویه دولتها و حقوق بین‌الملل عرفی

دکترین اقدام پیش‌دستانه انفرادی مطابق رویه دولتها و حقوق بین‌المللی عرفی نیست. پس از تأسیس سازمان ملل متحد، مواردی چند از اقدامات پیش‌دستانه انفرادی را شاهد بوده‌ایم که هیچ‌یک به صراحت مورد تأیید جامعه بین‌المللی نبوده است. اقدامات مربوط به «بحران

1. Immediacy

موشکی کوبا» (۱۹۶۲)، «جنگ شش روزه» (۱۹۶۷)، «حمله به راکتورهای اتمی عراق» (۱۹۸۱)، «حمله به مجتمع داروسازی الشفاء در خارطوم سودان» (۱۹۹۸) و بالاخره «حمله نیروهای ائتلاف به عراق» (۲۰۰۳) منشأ شناسایی اقدام پیش‌دستانه انفرادی دولتها نبوده است. بسیاری از حقوقدانان و موسسات حقوقی بین‌المللی اقدام پیش‌دستانه انفرادی را موافق رویه دولتها نمی‌دانند. از نظر «دیوید آکرمن»، در حال حاضر، هیچ اجماعی چه در تئوری و چه در عمل در مورد اینکه به‌کارگیری پیش‌دستانه زور را می‌توان علیه دولتهای یاغی دارنده و یا توسعه‌دهنده سلاحهای کشتار جمعی متصور شد، وجود ندارد.^(۱۹)

۳-۴. اجرای تبعیض‌آمیز به دلیل «ذهنی» و «سیاسی» بودن مفهوم اقدام پیش‌دستانه

از آنجا که «قریب‌الوقوع بودن» یک تهدید همواره بر عناصر واقعی و عینی تکیه ندارد، در نتیجه «عنصر ذهنی» و روانی تهدید بر سایر عناصر غلبه می‌کند. با توجه به ذهنی بودن برخی تهدیدات، دولتها با تکیه بر سیاست خود، «تهدید» را تعریف و تعبیر می‌نمایند. در اینجا می‌توان آشکارا آداب تبعیض‌آمیز دکترین امنیت ملی امریکا (متکی بر اقدام پیش‌دستانه) را نسبت به دولتهای به اصطلاح «یاغی» و «محورهای شرارت» شاهد بود. به رغم اینکه کره شمالی در فهرست «دولتهای یاغی» قرار دارد، لیکن دولت امریکا، دکترین اقدام پیش‌دستانه خود را علیه این کشور اتخاذ نکرده است و برخورد امریکا با کره شمالی کاملاً متفاوت با عراق بوده است و این «سیاست متفاوت» در حالی صورت می‌گیرد که برنامه هسته‌ای کره شمالی به طور محسوس گسترده‌تر و پیشرفته‌تر از برنامه هسته‌ای عراق بوده است و حتی کشور فوق از تعهدات بین‌المللی هسته‌ای خود شانه خالی کرده است. به رغم اینکه هر دو کشور کره شمالی و رژیم پیشین عراق از نظر امریکا متهم به گسترش برنامه‌های هسته‌ای خود و تولید آتی سلاح هسته‌ای بوده‌اند، دولت امریکا «سیاست مذاکره» را با کره شمالی و «سیاست سرنگونی» را با عراق اتخاذ می‌کند.

۳-۵. غیرقابل قیاس بودن تهدیدات گذشته با تهدیدات جدید

سند «استراتژی امنیت ملی ایالات متحده» مدعی است که «تهدیدات نوین» به اندازه‌ای گسترده است که می‌بایست استراتژی تازه‌ای را برای مقابله با آن تدبیر کرد و خطرات این تهدیدات بسیار سهمگینتر از تهدیدات گذشته است. به باور برخی از نویسندگان، ادعای فوق دور از واقعیت است و خطرات سلاحهای کشتار دسته‌جمعی (WMD) امروز به هیچ‌وجه قابل قیاس با خطرات رقابت هسته‌ای آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی در دوران جنگ سرد نیست. در گذشته به‌کارگیری سلاحهای کشتار دسته‌جمعی توسط شوروی نه تنها کل قلمرو آمریکا بلکه کل جهان و حتی زندگی نوع بشر را به طور جدی به مخاطره می‌انداخت و این در حالی است که تهدیدات نوین تروریستی هر اندازه بزرگ باشد در نهایت بخش کوچکی از یک کشور را به مخاطره انداخته و به آن آسیب می‌زند.^(۲۰)

در این خصوص همچنین باید افزود که اگر امروزه اعمال تروریستی و یا سلاحهای کشتارجمعی علیه آمریکا مورد استفاده قرار گیرد، ساختار کلی آمریکا و نیروهای مسلح آن در پی حمله، کماکان به قوت خود باقی خواهد ماند درحالی‌که در رقابت هسته‌ای دوران جنگ سرد، در صورت یک حمله هسته‌ای موجودیت کلی جهانیان به خطر می‌افتاد. با عنایت به نکات فوق چنین می‌توان نتیجه گرفت که تهدیدات فعلی به لحاظ شکل و ابعاد آن لزوماً گسترده‌تر و مخاطره‌انگیزتر از تهدیدات گذشته نمی‌باشد.

۳-۶. مفهوم مورد مناقشه در دکترین و نظرات برجسته‌ترین حقوقدانان

مفهوم اقدام پیش‌دستانه نه تنها در «رویه دولتها» بلکه در «دکترین» و «آرای برجسته‌ترین حقوقدانان» نیز مورد مناقشه است. هرچند برخی از حقوقدانان مانند خانم «رزالین هیگینز» درصدد تفسیر موسع مقررات منشور در خصوص کاربرد زور بوده است و چنین تفسیری را لازمه «دوران اتمی» می‌داند،^(۲۱) لیکن حقوقدانان برجسته‌ای چون «یان براون لی» با اشاره به پیشینه تدوین و نگارش ماده ۲ منشور اظهار می‌دارد که «قصد تدوین‌کنندگان ماده ۲ منشور این بوده است که اقدام پیش‌دستانه تنها در موارد حملات مسلحانه بالفعل قانونی است (...). کمیته تدوین‌کننده تأکید می‌کند که قاعده منع کاربرد زور مقرر در ماده ۲ نه تنها

در ارتباط با اقدام پیش‌دستانه بلکه حتی علیه «شخصیت»^۱ یک دولت که عنصر اصلی تشکیل دهنده آن است - معتبر است.^(۲۲) خانم «کریستین گری» نیز معتقد است که طبق مقررات منشور و ماده ۵۱ آن، دفاع مشروع زمانی قانونی است که پاسخ به حمله‌ای باشد که پیش از این آغاز شده است.^(۲۳)

با عنایت به آرای مختلف حقوقدانان برجسته در خصوص ماهیت و قانونی بودن مفهوم اقدام پیش‌دستانه نمی‌توان به اجماع نظری بین حقوقدانان در مورد مفهوم یاد شده رسید. لذا با توجه به مورد مناقشه بودن این مفهوم نمی‌توان جایگاه معتبری برای آن در حقوق بین‌الملل شناخت.

۳-۷. عدم تأیید اقدام پیش‌دستانه انفرادی در رویه قضایی بین‌المللی

دیوان بین‌المللی دادگستری (ICJ) به عنوان عالیترین مرجع قضایی بین‌المللی همواره مسئله «کاربرد زور» را در دعاوی مطروحه مورد توجه قرار داده است و حتی در برخی از دعاوی مانند قضیه «سکوه‌های نفتی» (۲۰۰۳) بدون درخواست دولت خواهان (دولت ج.ا.ایران) مسئله کاربرد زور را مورد بررسی قرار می‌دهد. در قضیه نیکاراگوئه علیه ایالات متحده (۱۹۸۶) و در دیگر آرای خود، دیوان بین‌المللی دادگستری با نگرش مضیق و در چارچوب مقرر در منشور به مسئله کاربرد زور می‌پردازد.^(۲۴)

دیوان بین‌المللی دادگستری، در قضیه «فعالیت نظامی و شبه‌نظامی در و علیه نیکاراگوئه» (نیکاراگوئه علیه ایالات متحده) می‌گوید: «این حق ذاتی (دفاع مشروع) نمی‌تواند شامل یک حق گسترده دفاع مشروع - به عنوان مثال در وضعیتهای خفیفتر از حمله مسلحانه - گردد (...).^(۲۵) از نظر دیوان بین‌المللی دادگستری «حقوق بین‌الملل لازم‌الاجرای امروز - اعم از حقوق بین‌الملل یا نظام ملل متحد - هیچ دولتی حق پاسخ مسلحانه «دسته‌جمعی» به اعمالی که «حمله مسلحانه» تلقی نمی‌گردد را ندارد.»^(۲۶)

فرجام

شناسایی مفهوم اقدام پیش‌دستانه انفرادی در طرح جدید اصلاحات سازمان ملل متحد و استراتژی امنیت ملی ایالات متحده حکایت از تلاش‌های جدی بین‌المللی در خصوص تغییر نحوه کاربرد زور در روابط بین‌الملل می‌نماید.

ایالات متحده با مطرح کردن «تهدیدات جدید»، خواهان وضع «قواعد تازه‌ای» برای رویارویی با تهدیدات یاد شده بوده است. طرح نوین اصلاحات سازمان ملل متحد نیز در همین راستا پیشنهاد می‌کند که دولت‌ها در موارد بروز «تهدیدات قریب‌الوقوع» می‌توانند متوسل به به‌کارگیری پیش‌دستانه زور گردند.

دیدگاه یاد شده به طور جدی مبانی مسالمت‌آمیز بودن روابط بین‌الملل را متزلزل کرده، قلمرو تصمیم‌گیری دولت‌ها را در زمینه به‌کارگیری زور به طور چشمگیری از محدوده «اقدام تجاوزکارانه» به «تهدیدات قریب‌الوقوع» (و نامعلوم) گسترش می‌دهد. به نظر می‌رسد طرح نوین اصلاحات سازمان ملل متحد درباره نحوه کاربرد زور حاصل سازش ایالات متحده و سازمان ملل متحد در مورد اقدام پیش‌دستانه انفرادی است، زیرا هر دو موجودیت اخیر با تکیه بر تجارب اخیر به این واقعیت پی‌برده‌اند که «ایالات متحده» بدون «ملل متحد» (U.N) و «ملل متحد» بدون «ایالات متحده» (U.S) نمی‌توانند نقش مؤثر و قاطعی در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ایفا نمایند. ❖

پی‌نوشتها:

۱. در این محور پیشنهادی یعنی عدم به‌کارگیری زور توسط دولتها علیه تهدیدات «غیرمحمتمل» و ارجاع این‌گونه موارد به شورای امنیت چندان مورد مناقشه حقوقدانان نیست. آنچه مورد مناقشه دولتها و صاحب‌نظران است، توسل به زور توسط دولتها در موارد «تهدیدهای قریب‌الوقوع» است. مورد محور سوم پیشنهادی گروه کاری بلندپایه - یعنی تدابیر دسته‌جمعی شورای امنیت به منظورهای پیشگیرانه - از موضوعاتی است که در آینده باعث اختلاف دولتها خواهد شد زیرا شرایط و نحوه اتخاذ چنین تدابیری به طور کامل مشخص نشده است.

۲. براساس بند ۴ ماده ۲ منشور، کلیه اعضا در روابط بین‌المللی خود از تهدید به زور یا به‌کارگیری آن علیه یکپارچگی سرزمینی و استقلال سیاسی هر کشوری و یا از هر روش دیگری که با اهداف ملل متحد مبیانت داشته باشد، خودداری خواهند نمود.

۳. ماده ۵۱ منشور مقرر می‌دارد: در صورت وقوع حمله مسلحانه یک عضو ملل متحد تا زمانی که شورای امنیت اقدامات لازم برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به عمل آورد، هیچ‌یک از مقررات این منشور به حق ذاتی دفاع از خود، خواه به طور فردی و خواه به طور جمعی لطمه‌ای وارد نخواهد کرد. اعضا باید اقداماتی را که در اعمال این حق دفاع از خود به عمل می‌آورند به سرعت به شورای امنیت گزارش دهند.

4. *Report of the International Law Commission, 32nd session, [1980] II (2) I.L.C.Ybk, 5, 52.* cited by Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, Cambridge: Grotius Publication, 1988, p. 175.

5. Yoram Dinstein, *Ibid*, p. 173.

6. G.A. Resolution No. 3314 (XXIX) 29 (I) R.G.A. 142 (1974).

7. Y. Dinstein, *Ibid*.

8. J. Zouvek, *L' interdiction de l' emploi de la force en droit international* 106 (1974).

9. R. Ago, Addendum to Eight Report on State Responsibility, [1980] II (81), *I.L.C.Ybk* 14, 64-67; W.E. Beckett, *The North Atlantic Treaty, The Brussels Treaty and the Charter of the United Nations* 13 (1950); H. Kelsen, *The Law of United Nations*, 797-98 (1950); J. L. Kunz, Individual and Collective self-defense in Article 51 of the Charter of the United Nations, 41 *A.J.I.L.*, 877-878 (1974); K. Skubiszewski, Use of force by Sroten, Collection Security, Law of War and Neutrality, Manual of Public International Law 739-767 (M. Sorensen ed. 1968), H. Wehberg, L' interdiction du recours a la force, le principe et les problems qui dependent L, 78 *R.C.A.D.I.*, 81 (1951), Cited by Y. Dinstein, *Ibid*, p. 175 (Footnote).

10. Advisory Council on International Affairs (AIV, The Netherlands), Pre-emptive Action, No. 36, AIV/ No. 15, CAVV, July 2004, pp. 15-16.

11. *Ibid*.

12. Y. Dinstein, *op.cit.*, p. 258.

13. *National Security Strategy of the United States*, September 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nsc.pdf>

14. Anthony Clark Arend, "International Law and the Preemptive Use of Military Force," *The Washington Quarterly*, Spring 2003, p. 97.

15. Anthony Clark Arend, *Ibid*.

16. *Policy Brief 113*, "The New National Security and Preemption" by Michael E. O' Hanlon, Susan E. Rice and James B. Steinberg, January 2003, at http://www.brook.edu/comm/policy_briefs/pb113.htm.

۱۷. برای اطلاعات بیشتر در مورد مغایرت مفهوم اقدام پیشگیرانه با موازین حقوق بین‌الملل بنگرید

به:

- رضا موسی‌زاده، مفهوم اقدام پیش‌دستانه در طرح جدید اصلاحات سازمان ملل متحد و دکترین امنیت ملی ایالات متحده، تهران: موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۴،

18. Report of the Task Force on Peace and Security, United Nations Associations, National Capital Area, The U.S. Doctrine of Preemptive Attack - Real Problem, Wrong Answer, June 17, 2003, p. 17.

19. David M. Ackerman, International Law and Preemption Use of Force Against Iraq, Congressional Research Service (CRS), *Report RS 21314*, April 11, 2003, p. 6.

20. Report of the task Force on Peace and Security, *op.cit.*, p. 3.

21. Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It?*, Oxford: Oxford University Press, 1994, p. 242.

22. Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, London: Oxford Clarendon Press, 1963, pp. 265-266.

23. Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, London: Oxford University Press, 2000, p. 5.

24. Abraham D. Sofaer, "The International Court of Justice and Armed Conflict," *Northwestern University Journal on International Humanitarian Right*, <http://www.law/northwestern.edu/panels/JIHRIVI/4>, Fall 2004, p. 3.

25. I.C.J., Case Concerning Military an Paramilitary Activities in and against Nicaragua, *I.C.J. Report* (1986), para. 120.

26. *Ibid.*