

دروس‌ها و آموزه‌های حقوقی استفاده از زور: مطالعه موردی عملیات آمریکا علیه عراق

نویسنده: کریستین گری^{*}

ترجمه: سید خدایار مرتضوی اصل^{**}

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۴/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۶/۲۰

چکیده

استفاده از زور علیه عراق طی دهه گذشته، توسعه برخی از قوانین بین‌المللی را در پی داشت که از آن میان می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: اعطای مجوز اعمال زور از سوی شورای امنیت تحت فصل هفتم منشور ملل متحد و محدودیت‌های اعمال شده بر چنین مجوزی؛ امکان تفویض اختیار ضمنی اعمال زور از سوی آن شورا و نیز تأکید بر حوزه دفاع از خود هم به‌عنوان توجیهی برای استفاده از زور در ایجاد مناطق ممنوعه پروازی و هم به عنوان توجیهی به منظور مقابله با تروریسم. عملیات توفان صحرا سرآغاز دوره جدیدی برای سازمان ملل بوده است. این عملیات برای شورای امنیت به صورت یک هنجار درآمده و این شورا در وضعیت‌های متعدد برای اعمال زور نسبت به دولت‌های عضو با استناد به فصل هفتم منشور ملل متحد از آن پیروی نموده است. در مقابل، اقدامات مکرر ایالات متحده آمریکا و انگلیس علیه عراق برای تحمیل مناطق ممنوعه پروازی باعث شده است تا اختلافات عمیقی در میان دولت‌های عضو به وجود آید. اصرار ایالات متحده آمریکا و انگلیس در خصوص تفویض اختیار ضمنی اعمال زور از سوی شورای امنیت، توجیه استفاده از زور برای مداخله بشردوستانه و همچنین نقض اساسی آتش بس توسط عراق، انزوای روزافزون این دو کشور را در پی داشت. مجموعه‌ای از این مباحث و استدلال‌ها در مورد عمل ناتو در کوزوو مطرح شده و به طرز شگفتانگیزی این پرسش به میان آمده است که اقدامات نظامی علیه عراق را تا چه میزان می‌توان به مثابه یک رویه تلقی نمود.

واژگان کلیدی: اعمال زور، شورای امنیت، عملیات توفان صحرا، عراق

* استاد حقوق بین‌الملل و پژوهشگر ارشد در بحران‌های حقوقی (دانشگاه کمبریج)

** استادیار علوم سیاسی در دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: آمریکاشناسی-اسراییل‌شناسی، سال شانزدهم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۹۴، صص ۱۵۵-۱۲۷.

عملیات توفان صحرا علیه عراق که با توافق بی‌سابقه کشورها میسر شد، به مثابه یک تحول بنیادین در قوانین بین‌المللی تلقی شده است. این عملیات نشان داد که عاملی تسریع‌کننده در تغییر اساسی مقررات بین‌المللی مربوط به استفاده از زور بوده است. بخش اول این مقاله بر تاثیر این عملیات در سیستم امنیت دسته‌جمعی سازمان ملل متمرکز می‌شود. در مقابل، ایالات متحده آمریکا، انگلیس و تا حد کمتری فرانسه به استفاده مکرر از زور علیه عراق اقدام کرده‌اند و این امر به‌طور فزاینده‌ای میان دولت‌ها اختلاف ایجاد کرده و به تشدید ناسازگاری یا عدم توافق بر سر قوانین منجر شده است. استفاده از زور در عراق برای ایجاد و تحمیل مناطق پرواز ممنوع، واکنشی بود به نقض آتش‌بس پیش‌بینی شده در قطع‌نامه ۶۸۷ شورای امنیت سازمان ملل و نیز پاسخی بود به تلاش‌های صورت گرفته برای ترور بوش، رییس‌جمهور اسبق ایالات متحده آمریکا. اما مجاز دانستن چنین کاربردی به‌طور وسیع و گسترده‌ای اختلاف‌برانگیز بوده است. این موضوع در بخش دوم مقاله مورد بحث قرار خواهد گرفت.

یگانگی و وحدت میان دولت‌ها در زمان شروع عملیات توفان صحرا علیه عراق به اندازه توافق بر سر استفاده از زور علیه آن کشور کوتاه‌مدت بود. اخیراً اختلافات عمیقی میان دولت‌ها بر سر قانونی بودن حملات هوایی ایالات متحده آمریکا و انگلیس علیه عراق در فوریه ۲۰۰۱ پدید آمده است. این اختلافات هنگامی عمیق‌تر شد که ایالات متحده آمریکا و انگلیس این سیاست را طی ده سال به‌طور مکرر اتخاذ کردند؛ رییس‌جمهور بوش ادعا می‌کرد که این عملیات کاملاً عادی است. (The Guardian, 2001) اختلافات موجود میزان چندگانگی و قطب‌بندی دولت‌ها را در دهه گذشته مشخص می‌سازد. به‌نظر می‌رسد دست‌کم در انظار عمومی، ایالات متحده آمریکا و انگلیس منزوی شده‌اند.

حتی به‌طرز شگفت‌انگیزتری، عملیات ۱۹۹۹ ناتو در کوزوو پرسش‌هایی را درباره اینکه تا چه میزان استفاده از زور علیه عراق به صورت یک رویه برای حل بحران درآمده یا حتی باعث تغییر قوانین شده، مطرح ساخته است. به هر صورت اگر هیچ پرسش دیگری مطرح نباشد، دست‌کم این پرسش مطرح است که تاثیر پایدار عملیات توفان صحرا و دیگر موارد استفاده از زور علیه عراق بر

توسعه قوانین مربوط به استفاده از زور چیست؟ و تا چه اندازه آرزوی داشتن نظم نوین جهانی که بوش در زمان عملیات توفان صحرا مطرح کرده، از دست رفته است؟ آیا این گونه آرزوها صرفاً نقاب‌برای سلطه ایالات متحده آمریکا بر شورای امنیت، دستکاری قوانین و تسلیم سایر کشورهای جهان بوده است؟ یا این درست است که در اوایل دهه ۱۹۹۰ به میزان اندکی توجیه قانونی برای به‌کارگیری زور علیه عراق نیاز بود، اما پس از آن اوضاع سیاسی به‌گونه‌ای تغییر یافته است که دیگر چنین نیازی وجود ندارد؟

یک. تاثیر عملیات توفان صحرا بر سیستم امنیت دسته‌جمعی سازمان ملل

الف- نیروی بین‌الدولی از زمان عملیات توفان صحرا

نگاهی گذرا به عملکرد دولت‌ها در کاربرد زور از سال ۱۹۹۱ به بعد بیانگر آن است که اقدام صورت گرفته علیه عراق در عملیات توفان صحرا، اقدامی بی‌مانند (منحصربه‌فرد) و حاصل مجموعه شرایطی بود که هرگز تکرار نمی‌گردد. دبیرکل سازمان ملل در مقدمه خود بر کتاب آبی درباره سازمان ملل متحد و منازعه عراق - کویت ۱۹۹۰-۱۹۹۶ بر ویژگی بی‌مانند این عملیات تاکید کرده است: «تهاجم عراق و اشغال کویت نخستین موردی بود که از زمان بنیانگذاری این سازمان تاکنون یک دولت عضو در پی تسلط و تصاحب کامل عضو دیگر بوده است. نیازهای خاص این موقعیت، اقدامات مبتکرانه‌ای را می‌طلبید تا تعبیر قابل استفاده‌ای از مفاهیم منشور ارائه دهد که چگونگی حفظ امنیت و صلح بین‌المللی را بیان کند.» (The United Nations Blue Book Series, 1996)

مسئله استفاده بین‌الدولی از زور (کاربرد زور در درگیری میان دولت‌ها با استفاده از نیروی یک یا چند دولت) در سال‌های ۱۹۹۱ - ۲۰۰۱ حاصل توافق بین‌المللی در واکنش شدید به تهاجم عراق به کویت بوده است. منازعاتی که میان اتیوپی و اریتره، ارمنستان و آذربایجان، تاجیکستان و افغانستان، و کامرون و نیجریه رخ داد و همچنین تداوم منازعات طولانی بین‌الدولی مانند منازعه میان هند و پاکستان، سازمان ملل را به سوی مشخص کردن مهاجم و اقدام علیه آن ترغیب نکرد. به‌طور کلی واکنش شورای امنیت در مورد منازعات میان دولت‌ها از زمان پایان جنگ سرد (درست همانند دوران جنگ سرد) بر مبنای اجتناب از محکومیت، استناد به مسئولیت و ترجیحاً

درخواست آتش‌بس و احیای صلح بوده است. بنابراین، در مورد درگیری میان اریتره و اتیوپی که به تعبیر دبیرکل سازمان ملل «جنگ بی‌معنا» نامیده شده است، شورای امنیت هر دو طرف را به دلیل توسل به زور محکوم نمود و برای نخستین‌بار در درگیری میان دولت‌ها هر دو کشور را تحریم کرد. البته به‌نظر می‌رسد اقدام صورت گرفته علیه عراق در درگیری‌های داخلی (درونی) نسبت به درگیری‌های میان کشورها تأثیر مهم‌تری داشته است.

ب- اعطای مجوز استفاده از زور توسط شورای امنیت به کشورهای عضو: از استئنا تا قاعده

در سال ۱۹۹۱ مهم‌ترین تأثیری که اعمال زور علیه عراق بر قوانین اعمال زور گذاشت، ایجاد آمادگی شورای امنیت برای تجویز استفاده از زور توسط دولت‌های عضو بوده است. درخصوص عراق، چنین مجوزی بر مبنای فصل هفتم منشور ملل متحد اعطا شده است: ابتدا، در قطع‌نامه ۶۶۵ شورای امنیت خطاب به کشورهای عضو همکاری‌کننده با حکومت کویت آمده است که نیروهای دریایی خود را گسیل دارند تا در صورت لزوم تحت مجوز شورای امنیت برای متوقف‌ساختن تمام کشتی‌رانی‌های داخل و خارج اقداماتی متناسب موقعیت انجام دهند و به این صورت اعمال تحریم‌ها را تضمین کنند. سپس در قطع‌نامه ۶۷۸ شورای امنیت، به‌طور مشخص به کشورهای عضو اجازه داده شد تا با استفاده از کلیه ابزارهای لازم عراق را ملزم نمایند بلافاصله و بی‌هیچ قید و شرط، همه نیروهای خود را از خاک کویت خارج سازد و صلح و امنیت بین‌المللی را در منطقه احیا کند. این کار اساس و مبنای عملیات توفان صحرا بود. (Greenwood, 1992, 153) البته این قطع‌نامه‌ها بی‌سابقه نبوده‌اند: اقدامات سازمان ملل در کره و درخواست این سازمان از انگلیس برای اعمال تحریم علیه حکومت اقلیت سفیدپوست در رودزیا نمونه‌هایی از اقدامات سازمان ملل در دوران جنگ سرد هستند. اما اقدامات علیه عراق انتظارات را تغییر داده است؛ به‌گونه‌ای که به‌نظر می‌رسد اکنون توافقی عمومی (اگرچه نه جهانی) ایجاد شده مبنی بر اینکه طرح اولیه فصل هفتم منشور سازمان ملل حتی پس از پایان جنگ سرد غیرعملی یا بی‌فایده است و نیز خود سازمان ملل نباید (نمی‌تواند) رهبری و هدایت عملیات‌های اجرایی را برعهده گیرد. در عوض، اجماعی وجود دارد مبنی بر اینکه شورای امنیت می‌تواند مجوز اعمال اقدامات اجرایی را به دولت‌های عضو اعطا کند حتی اگر برای چنین

کاری مبنای قانونی دقیق و مشخصی در منشور مشاهده نگردد. (Sarooshi, 1995-6, 249)

شورای امنیت از زمان عملیات توفان صحرا به بعد برای اقدام در سومالی (۱۹۹۲)، یوگسلاوی (۱۹۹۲)، هائیتی (۱۹۹۴)، رواندا (۱۹۹۴)، جزایر بزرگ (۱۹۹۶)، آلبانی (۱۹۹۷)، جمهوری آفریقای مرکزی (۱۹۹۷)، سیرالئون (۱۹۹۷) و همچنین در کوزوو براساس قطعنامه ۱۲۴۴ و در تیمور شرقی براساس قطعنامه ۱۲۶۴ به دولت‌های عضو مجوز داده است؛ مجوزی که مبنای قانونی آن تعریف و مشخص نشده و فراتر از ارجاع کلی به فصل هفتم منشور سازمان ملل است. موجب شگفتی است که همه این موارد به استثنای درگیری بحث‌برانگیز در یوگسلاوی سابق، همه درگیری‌هایی داخلی بوده و یا حداقل جزو درگیری‌های سنتی میان دولت‌ها (بین‌الدولی) نبوده است.

شورای امنیت این مجوزها را با اهداف گوناگون صادر کرده است. بر سر قانونی بودن اقدام شورای امنیت در کره و عراق بحث و اختلاف نظر وجود دارد که در نبود نظام اجرایی سازمان ملل زیر بند ۴۲ و ۴۳ منشور سازمان ملل، شورای امنیت صلاحیت تجویز اقدامات امنیتی جمعی را دارد تا تنها از راه خود - دفاعی جمعی (دفاع مشروع) درگیر حوادث شود. اما واضح است که قدرت شورای امنیت برای تجویز اقداماتی مطابق فصل هفتم منشور، محدود به اقدام امنیت دسته‌جمعی برای خود - دفاعی (دفاع مشروع) نیست. شورای امنیت چندین بار استفاده از زور را برای تضمین عملی شدن اقدامات زیر بند ۴۱ منشور تجویز کرده است که برای نمونه می‌توان به مورد یوگسلاوی، سومالی، هائیتی و سیرالئون اشاره کرد.

شورای امنیت هیچ‌گاه دولت‌های عضو را مجاز ندانست که مانند مورد عراق به استفاده از زور علیه یک دولت متجاوز اقدام کنند. در اغلب موارد دولت مورد تهاجم با عملیات تحت نظارت سازمان ملل متحد موافقت می‌کرد. شبیه‌ترین حالت به وضعیت عراق، مواردی است که شورای امنیت استفاده از زور علیه یک گروه درگیر در یک نزاع داخلی را مجاز می‌دارد، آن هم زمانی که آن گروه به تعهدات خود نسبت به آتش‌بس مصوب سازمان ملل یا توافق‌نامه صلح به‌طور کامل عمل نکند. چنین وضعیتی در بوسنی هرزگوین اتفاق افتاد و به نیروهای ناتو اجازه داده شد مناطق ممنوعه پروازی بر فراز بوسنی ایجاد نمایند و نیز از «پناهگاه‌های امن» حمایت کنند. این اقدامات در واقع علیه صرب‌های بوسنیایی اعمال گردید. در سومالی نیز به‌خاطر اهداف بشردوستانه مجوز

اعمال زور صادر گردید و UNITAF (Unified Task Force Somalia) به ایجاد یک محیط امن برای اقدامات کمکی بشردوستانه مجاز گشت. همین‌طور، در یوگسلاوی سابق شورای امنیت طبق قطع‌نامه ۷۷۰ دولت‌های عضو را دعوت کرد از طریق سازمان‌های بشردوستانه وابسته و مرتبط با سازمان ملل و یا دیگر سازمان‌ها، اقدامات لازم و هماهنگ با سازمان ملل را برای کمک‌های بشردوستانه به ساریوو یا هر جای دیگری از بخش‌های بوسنی و هرزگوین که نیازمند کمک بود، به عمل آورند. در هر دو مورد بالا، طرف‌های درگیر محموله‌های حاوی کمک‌های بشردوستانه سازمان ملل را متوقف کردند. برای فائق‌آمدن بر این نبود همکاری، دولت‌های عضو به استفاده از زور برای تضمین تحویل کمک‌ها مجاز شدند. همچنین دولت‌های عضو قادر و مجاز شدند از نیروهای حافظ صلح سازمان ملل حمایت و به آنها در انجام ماموریتشان کمک کنند، آن‌چنان که در کرواسی طی چندین قطع‌نامه، دولت‌های عضو به اجرای همه اقدامات ضروری، از جمله حمایت هوایی در دفاع از نیروهای سازمان ملل مجاز گشتند.

در رواندا، عملیات فیروزه تحت هدایت فرانسه برای کمک به امنیت و حمایت از افراد بی‌خانمان و در معرض خطر با استفاده از همه ابزارهای ضروری به منظور دستیابی به اهداف بشردوستانه انجام شد. در هائیتی، در واکنش به یک کودتای نظامی در سال ۱۹۹۱ و پس از دست‌نیافتن به یک راه‌حل صلح‌آمیز، دولت‌های عضو مجاز شدند از همه ابزارهای لازم استفاده کنند تا زمینه‌هایی هائیتی از دست حکومت نظامی، بازگشت رییس‌جمهور منتخب، طبق اصل حکومت ملی، احیای حکومت مشروع و ایجاد یک محیط امن و باثبات را به منظور اجرای توافق‌نامه گاورنر آیسلند یا توافق فرمانداران جزیره درباره احیای حکومت دموکراتیک فراهم کنند.

به دنبال آن تغییر اندکی در لحن و زبان شورای امنیت به‌وجود آمد. در سال ۱۹۹۷ دولت‌های عضو به فراهم‌کردن امنیت و تسریع در ارسال کمک‌های بشردوستانه به آلبانی و نیز فراهم‌کردن یک محیط امن برای ماموریت‌های سازمان‌های بین‌المللی مجاز شدند و به فصل هفتم منشور تنها برای تامین آزادی فعالیت و امنیت نیروهای چندملیتی استناد می‌شد. همین‌طور، در مورد MISAB، نیروهای چندملیتی در جمهوری آفریقای مرکزی از مجوز فصل هفتم منشور برای به‌کارگیری همه ابزارهای ضروری به منظور انجام‌دادن ماموریت خود استفاده نکردند بلکه تنها برای

تامین امنیت و آزادی حرکت پرسنل خود از آن استفاده کردند. در برابر، به نیروهای دولت یا کشور عضو که در سال ۱۹۹۹ در کوزوو و تیمور شرقی بودند، اختیارات وسیع‌تری برای استفاده از زور داده شد. در تیمور شرقی به هشت‌هزار نیروی قوی تحت رهبری استرالیا ماموریت گسترده‌ای طبق قطع‌نامه ۱۲۶۴ شورای امنیت داده شد که برای احیای صلح و امنیت در آن کشور، حمایت از ناظران سازمان ملل و تسهیل کمک‌های بشردوستانه بود. دولت‌های مشارکت‌کننده در این نیرو از تمام ابزارهای ضروری برای اجرای این ماموریت استفاده کردند.

۱۳۳

در کوزوو، دولت‌های عضو به موجب قطع‌نامه ۱۲۴۴ شورای امنیت (۱۹۹۰) مجاز شدند یک منطقه امن بین‌المللی «با تمام امکانات لازم برای انجام مسئولیت‌هایشان» ایجاد کنند. این مورد به دلیل آنکه به‌طور مستقیم استفاده از زور را تجویز نمی‌کرد با قطع‌نامه‌های قبلی تفاوت داشت که استفاده از ابزارهای لازم را مجاز می‌شمردند. این نوع زبان و شیوه بیان (لحن) به منظور جلب حمایت روسیه و چین از قطع‌نامه شورای امنیت به کار رفته است. طبق نظر روسیه این قطع‌نامه با وجود استناد به فصل هفتم منشور به‌خودی‌خود استفاده از زور را مجاز نمی‌داند. اما توافق نظامی تصویب‌شده در این قطع‌نامه بین KFOR و حکومت یوگسلاوی، زمینه استقرار KFOR را با اختیار اجرای همه اقدامات ضروری به منظور ایجاد و حفظ یک محیط امن برای همه شهروندان کوزوو فراهم می‌کرد.

بنابراین توسل به فصل هفتم منشور سازمان ملل برای اعطای مجوز استفاده از زور به دولت‌های عضو نه‌تنها اکنون ممکن است، بلکه به‌نظر می‌رسد در آینده به صورت مدل یا الگویی درآید که شورای امنیت براساس آن اقدام کند. این وضعیت به‌صورت تدریجی از زمان عملیات توفان صحرا تکامل یافته است. دبیرکل سازمان ملل متحد در اثر خود با عنوان ماموریت برای صلح که در سال ۱۹۹۲ منتشر شد و نیز حتی پس از عملیات توفان صحرا اقدامات دولت‌های عضو را ابزارهای اصلی اقدامات اجرایی تلقی نکرد؛ ولی در ابراز امیدواری خود به آغاز یک دوره جدید برای سازمان ملل از بسط و گسترش نهاد سنتی حافظ صلح سخن به میان آورد. اما از سال ۱۹۹۴ و در پرتو بحران منابع و مشکلات پیش‌رو در یوگسلاوی و سومالی، او به مشکلاتی اعتراف کرد که ضمن کوشش برای تغییر ماهیت حفاظت از صلح به وجود آمده بود. دبیرکل در متمم ماموریت

◆ فصل‌نامه مطالعات منطقه‌ای: آمریکاشناسی، اسراییل‌شناسی، سال شانزدهم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۹۴

برای صلح که در سال ۱۹۹۵ انتشار یافت، استدلال می‌کرد که سازمان ملل به منظور عمل به مسئولیت خود در برابر تهدیدات یا نقض صلح یا اعمال تهاجم، باید ظرفیت خود را در درازمدت افزایش دهد ولی او این توصیه را در زمان کنونی کرده است. منابع محدود سازمان ملل و ناتوانی آن در تدارک یک اقدام اجرایی بدین معناست که این سازمان باید دولت‌های عضو را مجاز به اقدامات اجرایی کند. ناتوانی سازمان ملل در به‌کارگیری، فرماندهی و کنترل یک اقدام اجرایی بدین معناست که این سازمان ناتوان‌تر از آن است که بتواند این مسئولیت‌ها را برعهده گیرد. (United Nations Yearbook, 1995, 175) به‌همین منظور، عملیات علیه عراق به‌عنوان یک رویه قطعی یا یک عامل تسریع‌کننده در تغییر سیستم سازمان ملل به خدمت گرفته می‌شود.

این مطلب در گزارش برهیمی (Brahimi Report) کاملاً مشهود و روشن است؛ هیاتی از متخصصان بنا به پیشنهاد دبیرکل سازمان ملل در مارس ۲۰۰۰ به بازنگری کلی فعالیت‌های مربوط به صلح و امنیت سازمان ملل متحد پرداختند با این فرض که «در حالی که سازمان ملل متحد تجربه و تخصص قابل ملاحظه‌ای در برنامه‌ریزی، تدارک و اجرای عملیات‌های سنتی برای حفظ صلح کسب کرده است ولی با وجود این، آن سازمان هنوز باید ظرفیت و توانایی لازم را برای اجرای عملیات‌های پیچیده‌تر با سرعت بیشتر و پشتیبانی و پیگیری آنها به‌صورت موثرتری به‌دست آورد.» (Brahimi Report) این هیات حتی تا بدانجا پیش رفت که بگوید: «سازمان ملل از عهده جنگ برنمی‌آید. آن سازمان درجایی که اقدام اجرایی لازم بوده، همیشه آن را به ائتلافی از کشورهای آماده و داوطلب با مجوز شورای امنیت طبق فصل هفتم منشور واگذار کرده است.» بنابراین از سال ۱۹۹۵ که دولت‌های عضو اقدامات اجرایی را برعهده گرفته‌اند، سیاست جدید کاملاً جدیدی بنا نهاده شده است.

دولت‌ها عموماً به لحاظ قانونی بودن به این نوع تجویز یا تفویض اختیار اعتراض نکردند و فقط تعداد کمی از آنها درباره اصل اعطای مجوز شورای امنیت طبق فصل هفتم منشور پس از عملیات توفان صحرا ابراز نگرانی کردند. ظاهراً نیویورک در بیان این نگرش که آن را در جلسه ۲۰۰۰ کمیته تخصصی مربوط به عملیات‌های حفظ صلح مطرح کرده بود، تقریباً تنها بود. آن کشور این دکتترین را که نباید به نیروهای حافظ صلح سازمان ملل برای احیای صلح و امنیت در وضعیت سخت

ماموریت داده شود و اینکه چنین ماموریت‌هایی باید به ائتلافی از کشورهای داوطلب واگذار شود، نپذیرفت. موضعی که همسایه آن کشور، یعنی استرالیا، در همان کمیته اعلام کرد بیشتر هماهنگ با افکار عمومی بود. این کشور در پرتو تجربه‌اش در هدایت INTERFET در تیمور شرقی گفت کشورهای منطقه‌ای که خارج از چارچوب سازمانی سازمان ملل متحد ولی با مجوز شورای امنیت عمل می‌کنند، برای کمک موثر به حل و فصل اختلافات منطقه‌ای در موقعیت بهتری قرار دارند. روسیه شیوه و موضع بینابین و میانه‌ای را اتخاذ کرد: در اغلب موارد مزایای عملیات‌های حفظ صلح تحت مدیریت سازمان ملل در مقایسه با عملیات‌های ائتلافی خیلی بیشتر و چشم‌گیرتر است. در هر حال، منابع محدود سازمان ملل در بعضی اوقات توجیهی است برای کشورهایی که به تشکیل یک ائتلاف خاص علاقمندند.

هرچند تجربه سال ۱۹۹۹ که در پی شکست یوگسلاوی، سومالی و رواندا به دست آمد، خوش‌بینی تازه‌ای درباره نقش سازمان ملل در حفظ صلح به همراه داشت، مشکلات سازمان ملل در جمهوری دموکراتیک کنگو و سیرالئون نشان داد که این خوش‌بینی موقتی و کوتاه‌مدت بوده است؛ امکانات و تمهیدات دبیرکل برای آماده‌باش نیروها هنوز محدود به نیروهای حافظ صلح بود؛ اعضای دائم تمایلی به تسلیم نیروهای خود تحت فرماندهی سازمان ملل نداشتند، همچنان که در مورد ایالات متحده آمریکا در سومالی و انگلیس در سیرالئون مشاهده شد. همه این عوامل بدین معناست که احتمالاً شورای امنیت همچنان مراجعه به دولت‌های عضو را برای اقدامات اجرایی ادامه می‌دهد.

ج- لزوم محدودیت‌هایی برای مجوز شورای امنیت

به هر حال، عملیات ائتلافی علیه عراق طبق قطع‌نامه ۶۷۸ از بعضی جهات، یک رویه منفی تلقی می‌شود؛ به‌مثابه نمونه‌ای که باید از آن اجتناب شود. این به دلیل آن است که عملیات توفان صحرا نگرانی‌هایی را در میان دولت‌های عضو پدید آورد و سبب شده است تا اختیارات آن دسته از دولت‌های عضو که مجاز به استفاده از زور گشته‌اند، محدود شود و عزمی در جهت جلوگیری از تکرار اشتباهات مشاهده شده در فرمان یا اجرای عملیات به‌وجود آید. بنابراین، در زمان آن عملیات نگرانی‌هایی درباره فقدان کنترل سازمان ملل بر تصمیم‌گیری درباره زمان شروع عملیات و هدایت

مبارزه و نیز درباره گستره و روشن نبودن ماموریت و فقدان محدودیت زمانی بر اقدامات ائتلافی وجود داشت. (Weston, 1991) یمن و کوبا تا حدودی با تکیه بر این موارد علیه قطعنامه ۶۷۸ رای دادند. یمن می‌گفت که این قطعنامه مبهم است و به هیچ ماده خاصی از فصل هفتم منشور مربوط نیست، شورای امنیت هیچ نظارتی بر نیروها ندارد و فرماندهی نیز با سازمان ملل نیست. کوبا استدلال می‌کرد که متن قطعنامه ۶۷۸ بدین دلیل منشور سازمان ملل را نقض می‌کند که با بی‌توجهی تمام به مواد آن، دولت‌های عضو را به استفاده از نیروی نظامی مجاز می‌داند. چین به این قطعنامه رای ممتنع داد، زیرا آن کشور به دنبال یک راه‌حل صلح‌آمیز بود و با پذیرش این قطعنامه به دلیل وجود عبارت «همه ابزارهای ضروری» که استفاده از اقدام نظامی را نیز مجاز می‌دانست، مشکل داشت. از زمانی که شورای امنیت به طور متوالی به دولت‌های عضو مجوز اعمال زور و انجام عملیات داده است، به طور روزافزونی میزان کنترل این شورا افزایش یافته و تضمین گردیده است. (Lobel and Ratner, supra note 28) بعضی از دولت‌ها به این‌گونه قطعنامه‌های شورای امنیت رای مخالف یا ممتنع داده‌اند. البته دلیل مخالفت آنها تردید در قانونی بودن چنین عملیاتی نبوده بلکه به دلیل نگرانی‌هایی بوده است که آنها نسبت به این عملیات خاص داشته‌اند. چین در اغلب موارد چنین نگرانی‌هایی را ابراز داشته است.

پس از عملیات علیه عراق، عملیاتی که در سومالی و یوگسلاوی سابق انجام شد نه تنها محدود به زمان بودند، بلکه حتی نیروهای این دولت‌های عضو مشمول محدودیت‌های بیشتری نسبت به عملیات روباه صحرا بودند. دولت‌های عضو برای عمل کردن نیازمند هماهنگی نزدیک و تنگاتنگ با دبیرکل بودند. این موضوع در یوگسلاوی سابق به‌عنوان لزوم موافقت دبیرکل با هرگونه اعمال زور از سوی ناتو به منظور تضمین همکاری و اجتناب از خطر برای نیروهای حافظ صلح سازمان ملل تفسیر می‌شد. عملیات دولت‌های عضو در رواندا، هائیتی و آلبانی همگی مشمول محدودیت‌های زمانی ثابتی بودند و در صورت لزوم شورای امنیت می‌بایست مدت زمان آنها را تمدید کند. با توجه به اینکه در این قطعنامه‌ها بر ماهیت منحصربه‌فرد این وضعیت و ماهیت استثنایی معیارها و نیاز به دولت‌های عضو برای عمل بی‌طرفانه تاکید شده است، هنوز مشکلات و نگرانی‌هایی در مورد این عملیات وجود دارد. همچنین، دولت‌های عضو موظف شده‌اند که به‌طور

مرتب گزارش عملکرد خود را در خصوص آن عملیات به شورای امنیت ارائه دهند. به هر حال، شورای امنیت روی هم رفته نمی‌توانست به این گمان یا سوءظن توجه نکند که دولت‌های عضو بیشتر در پی استفاده از سازمان ملل برای دستیابی به اهداف سیاسی خودشان هستند، مثل رویکرد بعضی دولت‌ها که در رواندا، آلبانی و هائیتی مداخله کردند. دبیرکل سازمان ملل در متمم ماموریت برای صلح از این خطر سخن به میان آورد که در صورت واگذاری اقدامات اجرایی به دولت‌های عضو، ممکن است سازمان ملل به حاشیه رود یا احتمالاً موقعیت و اعتبار آن خدشه‌دار شود. هنوز هم تعداد کمی از دولت‌ها هستند که درباره «ئتلاف‌های داوطلبانه» اظهار نگرانی می‌کنند و نقش محوری سازمان ملل را ترجیح می‌دهند.

دو. چندگانگی دولت‌ها (قطب‌بندی دولت‌ها)

الف- ادعاهای مجوز ضمنی (تفویض اختیار ضمنی)

عملیات علیه عراق به عنوان یک سابقه یا نمونه این تاثیر را داشته که مزایای مشروعیتی را روشن سازد که فقط شورای امنیت می‌تواند اعطا کند. تمایل به مزایای این نوع مشروعیت به‌طور آشکار فرانسه، ایتالیا و ایالات متحده آمریکا را وادار کرد به منظور کسب مجوز شورای امنیت برای عملیات تحت مدیریت آنها به ترتیب در رواندا، آلبانی و هائیتی تلاش وافر از خود نشان دهند. همچنین، تمایل به این مشروعیت ایالات متحده آمریکا، انگلیس و دیگر دولت‌های عضو ناتو را تحت تاثیر قرار داده است تا ادعا کنند که استفاده آنها از زور در کوزوو (با وجود فقدان هرگونه مجوز صریح در قطع‌نامه) بر مبنای مجوز شورای امنیت بوده است. این دولت‌ها ترجیح می‌دهند به جای تکیه بر هر گونه حق یکجانبه در اعمال زور، از مفهوم اعطای مجوز استفاده کنند. چنین ادعاهایی دولت‌ها را از هم جدا می‌سازد، اما به نظر می‌رسد شیوه اقدام علیه عراق در عملیات توفان صحرا به طرز مخاطره‌آمیزی تداوم یابد. دیگر نمی‌توان به راحتی عبارتی مثل «تمام ابزارهای لازم» را برای اعطای مجوز استفاده از زور به کار برد. این امر هنگامی از بحث قبلی متمایز و روشن می‌شود که زور یا نیرو در ذهن مجسم شود. ایالات متحده آمریکا، انگلیس و دیگران گامی فراتر از این در جهت تحریف کلمات قطع‌نامه و نادیده‌انگاشتن مباحث قبلی به منظور ادعایی مبنی بر اقدام از طرف جامعه بین‌المللی برداشتند.

یک. مناطق پرواز ممنوع

ایالات متحده آمریکا، انگلیس و فرانسه برای حمایت از کردها در شمال عراق عملیات تامین آسایش را علیه آن کشور در آوریل ۱۹۹۱ تدارک دیدند که به طور آشکار ادعای مجوز ضمنی مبنای شروع این عملیات بود. هرچند آنها در آن زمان توجیه قانونی و منطقی کافی در این باره ارائه ندادند. (Malanczuk, 1995, 235-236)

بخشی از توضیحات آنها درباره اقداماتشان در فراهم کردن کمک‌های بشردوستانه در ۱۹۹۱ و به دنبال آن در ایجاد، گسترش و سیاست‌گذاری مناطق شمالی و جنوبی پرواز ممنوع این بود که این‌گونه اقدامات «در جهت حمایت از قطع‌نامه ۶۸۸» انجام شده است. اما قطع‌نامه ۶۸۸ شورای امنیت مطابق فصل هفتم منشور تصویب نشد و استفاده از زور را تجویز نمی‌کرد؛ بلکه آن قطع‌نامه از عراق می‌خواست تا به سرکوب غیرنظامیان و مردم عادی خود پایان دهد و نیز دسترسی سازمان‌های بین‌المللی بشردوستانه را به آنها مقدور سازد. این درخواست مانع از آن نشد که ایالات متحده آمریکا و انگلیس از ادعای خود مبنی بر اینکه اقداماتشان در تداوم درگیری با عراق بر سر مناطق پرواز ممنوع «سازگار با»، «در حمایت از»، «اجراکننده» و «همسو با» قطع‌نامه ۶۸۸ است، دست بردارند.

مسئله مبنای قانونی استفاده از زور جهت تامین و تضمین مناطق پرواز ممنوع به‌تازگی با توجه به اقدامات فوریه ۲۰۰۱ ایالات متحده آمریکا و انگلیس به صورت بحث‌انگیزترین مسئله مطرح شده است. فعالیت‌های عراق در مناطق پرواز ممنوع پس از عملیات روباه صحرا در دسامبر ۱۹۹۸ تا حد زیادی افزایش یافته بود؛ به‌گونه‌ای که این کشور در ژانویه ۲۰۰۱ نسبت به کل حملات سال ۲۰۰۰ خود تعداد بیشتری موشک زمین‌به‌هوا به سمت خلبانان ائتلاف شلیک کرده و پیشرفت‌های مهمی در سیستم دفاع هوایی آن ایجاد شده بود. در برابر، هواپیماهای ایالات متحده آمریکا و انگلیس به شش هدف که شامل ایستگاه‌های رادار عراق و مراکز فرماندهی و کنترل داخل و خارج از مناطق پرواز ممنوع می‌شد، حمله کردند. (Keesing Record of World Events, 2001)

دبیرکل سازمان ملل در پاسخ به درخواست‌های عراق مبنی بر محکوم‌نمودن این‌گونه اقدامات هوایی ایالات متحده آمریکا و انگلیس علیه عراق، تاکید می‌کرد که تنها شورای امنیت می‌تواند قانونی بودن این اقدامات را در مناطق پرواز ممنوع تعیین کند؛ زیرا تنها شورای امنیت صلاحیت و

شایستگی لازم را برای تعیین و تشخیص این موضوع دارد که آیا قطع‌نامه‌های آن شورا از ماهیت و کارآیی لازم برخوردار است که یک مبنای قانونی برای مناطق پرواز ممنوع و اقدامات انجام‌شده در آنها فراهم آورد. این بیانیه دبیرکل به‌طور تلویحی هرگونه ادعای ایالات متحده آمریکا و انگلیس برای توجیه اقدامات یکجانبه‌شان براساس قطع‌نامه ۶۸۸ را رد می‌کند. انگلیس این را پذیرفته است؛ اگرچه هنوز اتکا و استناد به قطع‌نامه ۶۸۸ را به عنوان پشتوانه مشروعیت اقدامات خود می‌داند، اما به‌روشنی اعتراف می‌کند: «توجیه قانونی برای گشت‌زنی و پاسداری از محدوده پرواز ممنوع براساس قطع‌نامه ۶۸۸ شورای امنیت نبود. این اقدام از موضع حکومت نبوده است. با توجه به ملاحظات بشردوستانه، ما خود را به گشت و پاسداری از محدوده پرواز ممنوع به منظور جلوگیری از یک بحران انسانی شدید موظف می‌دانستیم. این توجیه قانونی در قوانین بین‌المللی هست. هرچند قطع‌نامه ۶۸۸ از موضعی که ما اتخاذ کرده بودیم، حمایت می‌کند، این موضع با اتکا به آن قطع‌نامه اتخاذ نشده است.» (House of Commons Hansard, Debates, 2001)

واکنش جهانی به عملیات ایالات متحده آمریکا و انگلیس در فوریه ۲۰۰۱ نشان داد که آنها منزوی شده‌اند. تنها تعداد بسیار اندکی از دولت‌ها از این اقدام ایالات متحده آمریکا و انگلیس حمایت کردند. (The Guardian, 21 and 22 February 2001) اعضای دائم شورای امنیت دچار اختلاف شدند: روسیه، چین و فرانسه همگی قانونی بودن اقدام ایالات متحده آمریکا و انگلیس را رد کردند. به‌رغم ادعاهای صریح انگلیس مبنی بر ضرورت‌های بشردوستانه، آشکار شد که اعمال و تحمیل یکجانبه مناطق پرواز ممنوع، اقدامی نامشروع تلقی شده است.

انگلیس اقدامات خود را در ۲۰۰۱، تداوم سیاستی قلمداد می‌کرد که کاربرد آن از سال ۱۹۹۱ آغاز شده بود. این کشور استدلال نخستین خود را در مورد مجوز تلویحی با ادعایی دیگر تکمیل کرد. براساس این ادعا، حمایت از مناطق پرواز ممنوع برای جلوگیری از وقوع یک بحران شدید انسانی صورت گرفت. انگلیس به‌تدریج این دکترین را پس از ۱۹۹۱ در تلاش به‌منظور پیدا کردن یک مبنای قانونی برای اقدام در مناطق پرواز ممنوع توسعه داد. همچنین این دولت تردیدهایی را رد کرد که در گذشته وجود اصل مداخله بشردوستانه به عنوان ساختار سیاست یک حکومت قلمداد نمی‌شد و چنین استدلال کرد که قوانین بین‌المللی را برای موقعیت‌های تازه توسعه

می‌دهد. این کشور از سال ۱۹۹۲ به بعد کوشش‌های متعددی را برای طرح و تنظیم قلمرو این دکتترین جدید انجام داده است. یکی از این کوشش‌های تازه، بیانیه نخست‌وزیر در جولای ۲۰۰۰ است: از نیروهای مسلح تنها باید به‌عنوان آخرین چاره برای جلوگیری از مصائب انسانی استفاده شود و در صورتی که یک حکومت برای جلوگیری از چنین مصائبی اظهار بی‌میلی یا ناتوانی کند یا خود به‌طور فعال به آن مصائب دامن زند و به‌وضوح روشن شده باشد که هیچ اقدام عملی دیگری جز استفاده از زور جهت حفظ زندگی وجود ندارد، باید متناسب با اهداف بشردوستانه و برای دستیابی به آن اهداف از زور استفاده نمود و هرگونه استفاده از زور نیز باید گروهی و دسته‌جمعی باشد. (Gray, 2008) به‌نظر می‌رسد کوشش‌های حکومت انگلیس برای مشخص کردن یک مبنای قانونی برای مداخله بشردوستانه به‌واسطه فشارهای سیاسی داخلی افزایش یافته است.

شایان توجه است که ایالات متحده آمریکا نگرانی کمتری برای ارایه یک توضیح قانونی و مستدل برای ایجاد و اعمال مناطق پرواز ممنوع داشته است. ایالات متحده آمریکا به‌صراحت از یک دکتترین مداخله بشردوستانه یا ضروریات بشردوستانه دفاع نکرده است. برای مثال، هنگامی که آن کشور در سال ۱۹۹۶ در مقابل مداخله نیروهای حکومت عراق در یک درگیری خشونت‌آمیز میان دو جناح اصلی کردها در مناطق پرواز ممنوع به یک حمله هوایی مبادرت کرد، استفاده خود را از زور به شورای امنیت گزارش داد ولی هیچ‌گونه استدلال قانونی مشخصی در این خصوص ارایه نداد. روسیه از ایالات متحده آمریکا به‌خاطر نقض قوانین بین‌المللی و تلاش برای تضعیف شورای امنیت انتقاد کرد. (United Nations Yearbook , 1996)

درباره اینکه آیا اقدامات ایالات متحده آمریکا و انگلیس در حفاظت از مناطق پرواز ممنوع در واقع یک موضوع بشردوستانه است یا خیر، شک و تردیدهایی ابراز شده است. (Chesterman, 2001, 203-205) به‌طور قطع معلوم نیست که این دو کشور (آمریکا و انگلیس) مطابق مدل وزیر خارجه انگلیس حرکت کرده‌اند. اقدامات علیه عراق را نمی‌توان به‌طور قطع، اقداماتی چندجانبه توصیف کرد، اگرچه ایالات متحده آمریکا و انگلیس به‌تازگی به‌صورت حساب‌شده از اقدام «اتلافی» سخن به میان آورده‌اند تا بر مشارکت محدود و منحصر به آن دو کشور سرپوش گذارند و وجهه قانونی اقدام خود را افزایش و به آن مشروعیت بیشتری دهند. ایالات متحده آمریکا در

سال ۱۹۹۶ به‌تنهایی در وضعیت عراق مداخله کرد و اگرچه هدف ظاهری، حمایت از کردها از راه خارج کردن نیروهای حکومت عراق از مناطق شمالی آن کشور بود، این اقدام کم‌ترین شباهتی به اقدام در جهت ضروریات بشردوستانه نداشت. ترجیحا، ایالات متحده آمریکا به طرفداری از یک گروه از کردها مداخله کرد تا مانع از این شود که صدام‌حسین از اختلافات عمیق میان کردهای عراق سود جوید. تمایل یک گروه به درخواست کمک از صدام‌حسین در درگیری خود با گروه دیگر شانس صدام را برای اعمال و تداوم حاکمیت بر مناطق پرواز ممنوع شمالی افزایش می‌داد. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که انگیزه ایالات متحده آمریکا و انگلیس در اجرای چنین اقداماتی تا چه میزان متأثر از علایق و نگرانی‌های بشردوستانه بوده است؟ یا اینکه آیا به‌رغم اظهارات صریح آنها مبنی بر اینکه به‌دنبال تضعیف حاکمیت جغرافیایی (ملی) عراق نیستند بلکه هدف واقعی آنها سرنوشت صدام‌حسین است (یعنی هدفی که ایالات متحده آمریکا به روشنی به آن اعتراف نمود اما انگلیس آن را انکار کرد)، آنها تا چه میزان به‌خاطر علایق بشردوستانه در عراق مداخله کردند؟ صرف‌نظر از عملیات اولیه در سال ۱۹۹۱، مداخله در عراق شکل اقدام هوایی (مثل کوزوو) به خود گرفت، در اینجا نیز پرسشی که مطرح می‌شود این است که آیا این نوع اقدام، ابزار مناسبی برای مداخله بشردوستانه است؟

دو. عملیات روباه صحرا

دکترین مجوز ضمنی (تلویحی) شورای امنیت برای توجیه اقدامات علیه عراق به‌خاطر عدم همکاری با بازرسان تسلیحاتی سازمان ملل بر طبق قطع‌نامه ۶۸۷ مورد استناد و استفاده قرار گرفت. بنابراین در دسامبر ۱۹۹۸ ایالات متحده آمریکا و انگلیس در پاسخ به خودداری عراق از همکاری با بازرسان تسلیحاتی سازمان ملل به اجرای عملیات روباه صحرا مبادرت کردند. این یک عملیات عمده بود که چهار شبانه‌روز طول کشید و طی آن نسبت به کل درگیری سال ۱۹۹۱ از موشک‌های بیشتری استفاده شد. ایالات متحده آمریکا و انگلیس به قطع‌نامه‌های ۱۱۵۴ و ۱۲۰۵ شورای امنیت به‌عنوان مبنای قانونی خود در استفاده از زور استناد می‌کردند. این قطع‌نامه‌ها طبق فصل هفتم منشور تصویب شده ولی شرایط استفاده از زور را بیان نکرده بود. در قطع‌نامه اول

تصویب شد که عراق طبق قطعنامه ۶۸۷ می‌بایست با بازرسان اژانس بین‌المللی انرژی اتمی (IAEA) و کمیسیون ویژه بازرسی سازمان ملل یا آنسکام (UNSCOM) به صورت فوری و بی‌قید و شرط به توافق برسد و هرگونه نقض یا سرپیچی، شدیدترین پیامدها را برای عراق در پی دارد. قطعنامه دوم نیز تصمیم عراق را در خصوص متوقف ساختن همکاری با کمیسیون ویژه بازرسی سازمان ملل یا آنسکام (UNSCOM) محکوم کرد و از آن کشور خواست که این تصمیم خود را لغو کند. اگرچه این قطعنامه‌ها به صراحت اعمال زور را تجویز نمی‌کرد، انگلیس استدلال می‌کرد که آنها مبنای روشنی برای اقدام نظامی فراهم کردند و شورای امنیت در قطعنامه ۱۲۰۵ دگر بار مجوز استفاده از زور را که در قطعنامه ۶۷۸ آمده بود، یادآوری کرد. ایالات متحده آمریکا نیز می‌گفت که نیروهای آن کشور بر اساس مجوز ارایه شده در قطعنامه‌های شورای امنیت عمل می‌کنند. اما این استدلال مجوز ضمنی از سوی دیگر دولت‌ها پذیرفته نشد. در جلسات شورای امنیت پس از عملیات، فقط ژاپن در سخنان خود به صورت آشکار از آن حمایت کرد. روسیه می‌گفت که این قطعنامه‌ها هیچ‌گونه زمینه‌ای را برای چنان اقداماتی فراهم نکرده‌اند و در واقع آنها [ایالات متحده آمریکا و انگلیس] در جهت نقض قطعنامه‌های شورای امنیت عمل کردند. همچنین، چین می‌گفت که این قطعنامه‌ها مخالف استفاده یک‌جانبه از زور هستند و این اقدامات، مغایر با قوانین بین‌المللی بود. فرانسه نیز در مخالفت با اقدام آمریکا و انگلیس در این عملیات، به مشارکت محدود خود در گشت‌زنی و پاسداری از مناطق پرواز ممنوع در آن زمان پایان داد.

ایالات متحده آمریکا و انگلیس فقط بحث و استدلال مجوز ضمنی را مطرح نکردند؛ بلکه این توجیه را با این ادعا تکمیل نمودند که استفاده از زور یک واکنش قانونی به نقض آتش‌بس از طرف عراق بود. بنابراین ایالات متحده آمریکا استدلال می‌کرد که عراق مکرراً مرتکب اقداماتی شد که به لحاظ قانونی شرم‌آور بود و باعث نقض اساسی و آشکار تعهدات خود گردید. در پی نقض تعهدات عراق که در قطعنامه‌های ۶۸۷، ۷۰۷، ۷۱۵، ۱۱۵۴، ۱۱۹۴ و ۱۲۰۵ بدان‌ها تصریح شده بود، «ائتلاف» بر اساس مجوزی عمل کرد که در قطعنامه ۶۷۸ شورای امنیت برای دولت‌های عضو صادر شده بود تا همه ابزارهای لازم را برای تسلیم عراق و تن دادن این کشور به قطعنامه‌های شورا و احیای صلح و امنیت بین‌المللی در منطقه به کار گیرند. انگلیس در مباحث شورای امنیت می‌گفت که قطعنامه ۶۸۷ شرط آتش‌بس است که بر اساس این قطعنامه عراق باید

سلاح‌های کشتار جمعی خود را منهدم کند و با بررسی و کنترل تعهدات خود برای تخریب چنین سلاح‌هایی موافقت کند. با تخطی وقیحانه عراق از قطع‌نامه آتش‌بس، شورای امنیت به‌طور تلویحی مجوز استفاده از زور را که در قطع‌نامه ۶۷۸ (۱۹۹۰) ارایه شده بود، دوبار احیا کرد.

بحث نقض و پیمان‌شکنی در خطر سیری که از سوی دبیرکل سازمان ملل در واکنش به عملیات ژانویه ۱۹۹۳ علیه سایت‌های موشکی عراق در مناطق پرواز ممنوع اتخاذ شده بود، منعکس گردید. او استدلال می‌کرد که اقدام ایالات متحده آمریکا و انگلیس بر اساس قطع‌نامه ۶۷۸ با دستور و مجوز شورای امنیت انجام شد و علت این حمله نقض قطع‌نامه آتش‌بس از سوی عراق بود. (M. Weller (ed.), 1993) دبیرکل سپس به این بحث و بحث نقض و پیمان‌شکنی که مفسران آن را نقد کردند، چندان اشاره‌ای نکرد، زیرا آن اختیار و قدرت، کشورهایی را به ناحق تصاحب کرد که کاملا وابسته به شورای امنیت بودند. فقط شورای امنیت است که نه‌تنها وجود هرگونه نقضی را در آتش‌بس تعیین می‌کند بلکه پیامدهای چنین نقضی را در مواردی که در آتش‌بس اعمال شده از سوی شورای امنیت معتبر و الزام‌آور قلمداد شده باشد، مشخص می‌سازد. همچنین مشکوک به‌نظر می‌رسد که آیا هر نقضی در مورد قطع‌نامه ۶۸۷ که خود متضمن استفاده از زور نباشد، می‌تواند توجیهی باشد تا ایالات متحده آمریکا و انگلیس با توسل به زور به آن واکنش نشان دهند. کسانی که دکترین نقض را پذیرفته‌اند و از آن حمایت می‌کنند ظاهرا تاب و تحمل اختلاف‌نظر یا عدم توافق را در شورای امنیت ندارند. آنها بحث‌های دوران جنگ سرد را زنده می‌کنند. به‌نظر آنها وقتی که شورای امنیت به‌خاطر وجود یک عضو دائم قادر به عمل کردن نباشد پس اگر نقضی نسبت به قطع‌نامه‌های قبلی که طبق فصل هفتم منشور صادر شده‌اند، رخ داده باشد حتی در صورت فقدان مجوز یا عدم تصریح به مجوز، ایالات متحده آمریکا و انگلیس می‌توانند برای استفاده از زور گام بردارند. اما این کار خطراتی برای شورای امنیت در پی دارد: این کار اعتبار کلمات قطع‌نامه‌ها را در حفظ حق شورای امنیت برای ملاحظه اقدامات بیشتر و نیز اعتبار عبارات مورد بحث که برای شورای امنیت اقدامات دیگری در نظر می‌گیرند، پایین می‌آورد. این کار شورای امنیت را تضعیف می‌کند و مذاکرات سنجیده و دقیق میان دولت‌هایی را که در تلاش برای رسیدن به توافق بر سر مسائل اختلافی و بحث‌انگیز هستند، نادیده می‌گیرد. آن باعث می‌شود احتمال

اینکه اعضای شورای امنیت بتوانند موارد نقض قطعنامه‌ها یا توافقاتی را تعیین کنند، به مراتب کمتر شود. به همین دلیل روسیه و چین هراس دارند از اینکه فرصتی برای ایالات متحده آمریکا و انگلیس جهت استفاده یک‌جانبه آنها از زور فراهم آید. به این مسائل می‌توان یک‌بار دیگر در نمونه کوزوو توجه کرد.

الف- کوزوو

مجموعه‌ای از این مباحث - مجوز ضمنی شورای امنیت، واکنش به نقض آتش‌بس و ضروریات بشردوستانه - که ایالات متحده آمریکا و انگلیس در اقدامات خود علیه عراق از آنها استفاده کردند، یک‌بار دیگر در توجیه اقدامات ناتو در کوزوو در سال ۱۹۹۹ مطرح و به کار گرفته شد. در اینجا وضعیت سابق استفاده از زور علیه عراق می‌توانست نقش قطعی و موثری ایفا کند. بیانیه‌های رسمی ناتو در آغاز عملیات نیروهای متحد علیه یوگسلاوی در مارس ۱۹۹۹ به‌خصوص از لحاظ استدلال حقوقی و قانونی روشن نبود، ولی شواهدی دال بر ادعای مجوز ضمنی در اظهارات ناتو وجود داشت که اقدامات خود را در جهت «حمایت از اهداف سیاسی جامعه بین‌المللی» تلقی می‌کرد. (Simma, 1999; Franck, 1999, 857)

دولت‌های خاص عضو ناتو چنین مطرح می‌کردند که مجوز ضمنی بمباران و مبارزه هوایی آنها براساس قطعنامه‌های ۱۱۶۰، ۱۱۹۹ و ۱۲۰۳ شورای امنیت بوده است. (Gray, Supra note 40, at (193), 34 این قطعنامه‌ها (همانند قطعنامه‌های مربوط به عراق که در بالا اشاره شد) همگی با استناد به فصل هفتم منشور صادر شدند. اولین قطعنامه (۱۱۶۰) بر دست‌یابی به یک راه‌حل سیاسی برای مسائل کوزوو تأکید می‌کرد و یوگسلاوی را از حیث تسلیحات تحریم می‌کرد. در این قطعنامه آمده است که اگر پیشرفتی در مسیر حل صلح‌آمیز اختلاف صورت نگیرد، آنگاه اقدامات دیگری باید لحاظ شود. دومین قطعنامه (۱۱۹۹) به‌طور قاطع اعلام داشت که بدتر شدن اوضاع در کوزوو، تهدیدی برای صلح و امنیت در منطقه است و پایان دادن به کشمکش‌ها را خواستار شد. این قطعنامه اقدامات خاصی را از یوگسلاوی درخواست می‌کرد و چنین نتیجه‌گیری کرد که در صورت اجرا نشدن چنین اقداماتی، باید کنش‌های دیگر و اقدامات مضاعفی برای حفظ یا احیای صلح و

ثبات در منطقه صورت پذیرد. سومین قطع‌نامه (۱۲۰۳) که چین و روسیه به آن رای ممتنع دادند، از توافقات میان یوگسلاوی و ناتو و OSCE استقبال می‌نمود و اعلام می‌کرد که این وضعیت تهدید مستمری برای صلح و امنیت در منطقه ایجاد کرده است و اجرای کامل این توافقات را خواستار شد.

بحث مجوز ضمنی با توجه به واقعیت‌های موجود در معرض انتقادات جدی قرار دارد. (Simma, 1999; Weller, 1999, 211) همان‌گونه که روسیه و چین در مباحث مربوط به تدوین و تدارک قطع‌نامه‌ها روشن ساختند، آنها به قطع‌نامه‌ها یا رای موافق دادند یا ممتنع، با این فهم و برداشت که آن قطع‌نامه‌ها استفاده از زور را تجویز نکرده و اینکه شورای امنیت در آن قطع‌نامه‌ها درباره اقدامات دیگری تصمیم‌گیری نموده است. بر همین اساس، روسیه درخصوص قطع‌نامه ۱۲۰۳ می‌گفت که این قطع‌نامه عناصر اجرایی را در نظر نگرفته و در آن هیچ‌گونه شرطی مبنی بر استفاده (خودکار) از زور به‌طور مستقیم و غیرمستقیم وجود نداشته است. (SC 3937th Meeting) درخصوص کوشش‌هایی که برای توجیه استفاده از زور براساس مجوز تلویحی صورت گرفته است، باید گفت که تا آنجا که گفت‌وگوها و مباحث (شورای امنیت) نشان می‌دهد، چنین مجوزی مدنظر نبوده است، و این‌گونه کوشش‌ها همانند استدلال‌های مربوط به نقض ماهوی، اقتدار شورای امنیت را تضعیف کرده و دولت‌ها را از توافق در مورد تعیین وجود یک تهدید برای صلح و تصویب قطع‌نامه، زیر پرچم فصل هفتم منصرف ساخته است.

اما در مورد دکترین مجوز تلویحی که در ارتباط با ضروریات بشردوستانه از آن استفاده شده است؛ (باید گفت که) توجیه ناتو در آغاز عملیات نیروهای متحد با استناد به ضروریات بشردوستانه بود و دولت‌های خاصی در شورای امنیت این استدلال را مطرح نمودند. (Gray, Supra note 40, at 33-35) اهداف استدلال مجوز ضمنی هماهنگ با اهداف شورای امنیت بوده و اهمیت اساسی آن در تأکیدی است که بر یکجانبه نبودن مداخله دارد و اینکه هر نوع دکترین مداخله بشردوستانه را به لزوم تشخیص شورای امنیت — مبنی بر اینکه طبق فصل هفتم منشور تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی روی داده است — محدود می‌سازد. به‌نظر می‌رسد انگلیس تنها حکومتی است که صراحتاً بر استفاده از زور علیه عراق به‌عنوان یک رویه یا سابقه برای مداخله در

کوزوو تاکید کرد و این اظهار نظر و صراحت در بیان به واسطه فشارهای داخلی صورت گرفت. هنگامی که درباره توجیه اقدام ناتو پرسش می‌شد، دولت انگلیس در پارلمان آن کشور می‌گفت که سابقه استفاده از زور برای رفع مصائب انسانی به اقداماتی بازمی‌گردد که در سال ۱۹۹۱ علیه کردهای عراق صورت گرفت. هنگامی که در سال ۱۹۹۸ از قانونی بودن هر نوع استفاده از زور در آینده علیه صربها پرسش می‌شد، وزیر امور خارجه کشورهای مشترک‌المنافع پاسخ می‌داد که استفاده از زور بدون مجوز شورای امنیت بر پایه ضروریات اساسی بشردوستانه (برای رفع نیازهای شدید انسانی) اقدامی موجه و مورد قبول است. در این خصوص، او متذکر می‌شد که «هیچ‌گونه دکتربین عام ضروریات بشردوستانه در قوانین بین‌المللی (حقوق بین‌الملل) وجود ندارد، ولی در مواردی مثل شمال عراق در سال ۱۹۹۱ استفاده محدود از زور در حمایت از اهداف مورد نظر شورای امنیت حتی بدون مجوز صریح آن شورا، هنگامی که چنین استفاده‌ای تنها ابزار فوری و برطرف‌کننده مصائب انسانی باشد، قابل توجیه است. چنین مواردی فی‌نفسه بیشتر جنبه استثنایی داشته و به ارزیابی عینی از شرایط واقعی در زمان مشخص و نیز به تصمیمات شورای امنیت در خصوص وضعیت مورد بحث بستگی دارند.» (UK Materials on International Law, 1998, 592-593)

در سال ۱۹۹۱ پس از عملیات ناتو، وزیر دفاع انگلیس گفت که کسانی بودند که نسبت به وجود یک مبنای قانونی برای مبارزه ناتو تردید داشتند ولی انگلیس هیچ تردیدی نداشت که ناتو در چارچوب قوانین بین‌المللی عمل می‌کند. توجیه قانونی بر پایه این «اصل پذیرفته‌شده» صورت گرفت که از زور ممکن است در وضعیت حاد و طاقت‌فرسا به منظور دفع یک فاجعه انسانی استفاده شود. استفاده از زور در چنین اوضاعی را می‌توان به‌عنوان یک اقدام استثنایی در حمایت از اهداف مطرح‌شده شورای امنیت (اما بدون بیان یا مجوز صریح آن شورا) به‌شمار آورد، آن هم هنگامی که زور تنها ابزار برای دفع فوری و قاطع یک فاجعه انسانی باشد.

چند تن از نمایندگان پارلمان انگلیس در مورد رویه قانونی حمله هوایی به حاکمیت یک ملت سوال کردند. وزیر دفاع آن کشور پاسخ داد که «من اینجا بودم هنگامی که از سراسر کشور و از سراسر جهان برای حفظ و نجات جان کردهایی که به‌طور مرتب توسط صدام حسین سرکوب می‌شدند، درخواست کمک می‌شد. رویه (شیوه)، اصول و وضعیت اضطراری عینا به همین صورت بود و ما برای حفظ و نجات

جان کردها اقدام کردیم.» (UK Materials on International Law, 1999, 582) ایالات متحده آمریکا نگرانی و دغدغه کمتری برای ارایه یک استدلال قانونی مفصل داشت؛ تاکید اصلی این کشور همانند ناتو بر ملاحظات اخلاقی و سیاسی بود. (Contemporary United States Practice on International Law, 1999, 628) برعکس انگلیس، ایالات متحده آمریکا هیچ‌گونه علاقه‌ای به ارایه یک دکترین قانونی برای مداخله بشردوستانه نداشت و از مورد عراق به‌عنوان یک رویه یا سابقه قانونی برای اقدام در کوزوو استفاده نکرد. به‌طور کلی رویه ایالات متحده آمریکا با ارایه توجیه قانونی مفصل در موارد بحث‌برانگیز در طول جنگ سرد، نشانگر شیوه‌ای غیرمتعارف بود.

همچنین تعجب‌آور است که در مورد بحث قانونی بودن استفاده از زور که یوگسلاوی علیه ده دولت عضو ناتو در دادگاه داوری بین‌المللی مطرح ساخته بود، دولت‌های متهم در اظهارات خود به اقدام ایالات متحده آمریکا و انگلیس در حمایت از کردهای عراق به‌عنوان یک رویه قانونی استناد نکردند. اغلب آنها درباره محاسن یا مزایای این مورد چیزی نگفتند به‌جز بلژیک که یک بحث و استدلال نسبتاً مفصل درباره قانون استفاده از زور ارایه نمود. آن کشور برای توجیه حق مداخله بشردوستانه به اقدام گذشته استناد کرد و استدلال نمود که اقدامات هند در بنگلادش، تانزانیا در اوگاندا و ویتنام در کامبوج همگی نمونه‌هایی از مداخله بشردوستانه هستند که با توجه به آنها می‌توان در چارچوب قوانین بین‌المللی رایج، حق ناتو را در استفاده از زور علیه یوگسلاوی اثبات کرد. بلژیک همچنین به مداخله ECOWAS در لیبیا و سیرالئون و اقدامات تحت نظارت سازمان ملل در یوگسلاوی و سومالی اشاره و استناد نمود. (Oral Pleadings CR 9915, 1999) اما به اقدام ایالات متحده آمریکا، انگلیس و فرانسه در ایجاد و پاسداری از مناطق پرواز ممنوع در عراق هیچ اشاره‌ای نکرد. حذف یا از قلم‌انداختن این اقدام خیلی چشم‌گیر و شگفت‌آور است و این از قلم‌افتادگی، ماهیت بحث‌انگیز این اقدام و نیز مستدل نبودن آن را به‌عنوان یک رویه یا سابقه قانونی تبیین و نمایان می‌سازد. خود انگلیس و ایالات متحده آمریکا نیز در اظهارات و دفاعیه‌های خویش در این باره و نیز در مباحث مختصرشان راجع به استفاده از زور اشاره‌ای به این اقدام نکردند. همین‌طور، در بحث‌های شورای امنیت درباره اقدام ناتو در کوزوو، دولت‌های عضو آن شورا اقدام

ایالات متحده آمریکا، انگلیس و فرانسه را در مورد اعمال مناطق پرواز ممنوع در عراق، اقدامی در جهت تثبیت حق مداخله بشردوستانه تلقی نکردند. (S/ PV. 3988, 3989) به نظر می‌رسد عکس این مورد تایید شد: اقدام علیه کوزوو (در مقایسه با اقدام علیه عراق) مشروعیت بین‌المللی به مراتب بیشتری داشت، زیرا این اقدام را ناتو به صورت دسته‌جمعی انجام داد و ممکن بود از آن به صورت عطف به ماسبق در تقویت ادعای جاری جهت استفاده از زور در عراق بنا به دلایل ضروریات بشردوستانه استفاده شود.

بحث و استدلال‌های مربوط به مجوز ضمنی و ضروریات بشردوستانه با اضافه کردن نقض توافق سال ۱۹۹۸ از سوی یوگسلاوی تکمیل شد. ایالات متحده آمریکا، دولت یوگسلاوی را به نقض جدی و گسترده قوانین بین‌المللی متهم کرد و گفت که آن دولت از تسلیم و تن دادن به تایید توافقات OSCE و ناتو سر باز زده و قطع‌نامه‌های شورای امنیت سازمان ملل را نقض کرده است. مجموعه استدلال‌هایی (مجوز تلویحی، نقض ماهوی قطع‌نامه‌ها و ضروریات بشردوستانه شورای امنیت توسط یوگسلاوی) که ایالات متحده آمریکا و انگلیس برای توجیه اقدامات خود علیه یوگسلاوی در کوزوو مورد استفاده قرار دادند، منعکس‌کننده همان استدلال‌هایی است که برای توجیه استفاده از زور در مناطق پرواز ممنوع عراق به کار رفته است که همه این استدلال‌ها به صورتی بحث‌انگیز وجود دارد. این استدلال‌های ضعیف به امید آنکه به صورت استدلال‌های قانونی‌تر و مستدل‌تر درآیند و در زمینه استفاده از زور جنبه همگانی پیدا کنند، بیان شده‌اند. تاکنون جنبش عدم تعهد، چین و روسیه در هر فرصتی به قانونی‌بودن مداخله بشردوستانه بدون مجوز شورای امنیت اعتراض کرده‌اند. تا زمانی که دولت‌ها و مفسرین به نادیده‌انگاشتن موضع این دولت‌ها [آمریکا و انگلیس] تمایل دارند، به سختی می‌توان نشان داد که چگونه حوادث عراق و کوزوو قوانین را تغییر داده‌اند.

ب- تاثیر اقدامات علیه عراق بر حق دفاع از خود (خود-دفاعی)

تاثیر اقدامات علیه عراق در توسعه و تحول قوانین مربوط به استفاده از زور موارد متعددی را در بر می‌گیرد که از آن جمله می‌توان به حق دفاع از خود (خود-دفاعی) اشاره کرد.

♦ فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: آمریکا شناسی. اسرابیل شناسی. سال شانزدهم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۹۴

یک. دفاع از خود (خود-دفاعی) در مناطق پرواز ممنوع

تا آنجا که ممکن باشد هم ایالات متحده آمریکا و هم انگلیس ترجیح می‌دهند که از بحث در مورد پرسش سخت و مشکل مربوط به مبنای قانونی برای ایجاد مناطق پرواز ممنوع اجتناب نمایند و بحث را به حق هواپیماهای آمریکایی و انگلیسی در دفاع از خود برای پاسداری و گشت‌زنی در مناطق پرواز ممنوع تغییر دهند. از این رو، بلر، نخست‌وزیر انگلیس، در بیانیه خود پس از اقدام فوریه ۲۰۰۱ هیچ سخنی درباره مبنای قانونی ایجاد مناطق پرواز ممنوع نگفت. او اظهار داشت که اقدامات خلبانان ایالات متحده آمریکا و انگلیس یک عملیات محدود و صرفاً با هدف دفاع از خلبانان و خدمه هواپیماهایی بود که از مناطق پرواز ممنوع پاسداری می‌کردند و در آن مناطق به گشت‌زنی مشغول بودند. او با اشاره به اینکه حملات صدام حسین شدیدتر و سیستماتیک‌تر بود، چنین نتیجه‌گیری کرد که «اگر صدام حملات خود را به ما متوقف می‌کرد، نیازی به عملیاتی همانند عملیات شب گذشته نبود.» (www. fco. gov. uk/news) همین‌طور، وزیر دفاع انگلیس می‌گفت که این مأموریت برای دفاع از خود و در پاسخ به تهدیدهای مکرر عراق به هواپیماهای ائتلاف بود که در مناطق پرواز ممنوع جنوبی مشغول گشت‌زنی بودند. (www. fco. gov. uk/news) مسئله دفاع از خود که در مباحث و گفت‌وگوهای پارلمان انگلیس و پرسش و پاسخ‌های پارلمانی آن کشور برای توجیه استفاده از زور در مناطق پرواز ممنوع عراق بیان شده است، نشان‌دهنده فقدان اعتماد به نفس قطعی در ارایه توجیه برای این مناطق و تمایل نداشتن به بحث و گفت‌وگو در این خصوص است. به همین صورت، ایالات متحده آمریکا در توضیح و تبیین اقدامات خود در فوریه ۲۰۰۱ تأکید کرد که اقدامات آنها ضرورتاً در حیطه دفاع از خود بوده است. (www. defenselink. mil/news) اما چنین ادعایی مبنی بر اقدام برای دفاع از خود نمی‌تواند به‌تنهایی و به‌طور مجزا صورت گیرد. اگر ایجاد این مناطق و گشت‌زنی و پاسداری از آنها اقدامی قانونی نبود، هیچ توجیهی برای اعمال زور از سوی هواپیماهای ایالات متحده آمریکا و انگلیس نمی‌تواند وجود داشته باشد؛ بنابراین اگر آنها حریم هوایی حاکمیت عراق را به‌طور غیرقانونی نقض کرده باشند به‌هیچ‌وجه حق دفاع از خود را ندارند و هرگز نمی‌توانند به حق دفاع از خود استناد کنند.

صرف‌نظر از این مسئله اساسی، استفاده از زور در حفاظت از مناطق پرواز ممنوع بار دیگر اختلاف میان دولت‌ها را دامن زد — که این بار بر سر آزادی عمل در مورد حق دفاع از خود بود.

◆ فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: آمریکاشناسی، اسرائیل‌شناسی، سال شانزدهم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۹۴

نخست، ایالات متحده آمریکا و انگلیس در عمل و به‌طور واقعی ادعا نمی‌کردند که دارای یک حق جدی و گسترده در دفاع از خود در مناطق پرواز ممنوع هستند. آنها فقط نسبت به حملات واقعی به هواپیماهایشان واکنش نشان می‌دادند. آنها «حملات مسلحانه» را جهت پوشش دادن رادارهای عراقی مزاحم و جهت‌گیری‌شده به سوی هواپیماهای خود (ایالات متحده آمریکا و انگلیس) تفسیر می‌کردند، اما مشاجره و اختلاف هنگامی بالا گرفت که در سال ۱۹۹۹ ایالات متحده آمریکا و انگلیس اصول و قواعد درگیری و پیکار را بعد از عملیات روباه صحرا تغییر دادند و به‌طور گسترده‌ای بر میزان فعالیت خود در آن مناطق که در پاسخ به تحریک و مواجهه روزافزون از سوی عراق صورت می‌گرفت، افزودند. آنها تصمیم گرفتند نه تنها از زور در مقابل حملات واقعی استفاده کنند بلکه به مراکز کنترل و فرماندهی در داخل و خارج از این مناطق نیز حمله نمایند. (Keesings Record of World Events, 1999) بنابراین، ایالات متحده آمریکا و انگلیس ظاهراً بر پایه موضع معمولی خود مبنی بر اینکه حق دفاع از خود، یک‌حق وسیع و گسترده است و اقدامات پیشگیرانه برای دفاع از خود را نیز دربرمی‌گیرد، اقدام کردند، ولی صراحتاً و آشکاراً به این حق استناد نکردند. ایالات متحده آمریکا و انگلیس حتی پس از تغییر اصول و قواعد درگیری، دیدگاه‌هایی که اقدامات آنها را پیش‌گیرانه یا بازدارنده قلمداد می‌نمودند، رد کردند. یعنی اینکه آنها نمی‌خواستند به بحث درباره قلمرو دفاع از خود وارد شوند. روشن است که این بی‌میلی نسبت به اتکاء به دکترین دفاع از خود به‌صورت پیشگیرانه یا بازدارنده، در عمل و رفتار دولت‌ها عادی است. (Gray, Supra note 40, at 112-115)

با وجود این، فرانسه که تا عملیات روباه صحرا در دسامبر ۱۹۹۸ در پاسداری از مناطق پرواز ممنوع مشارکت داشت، ظاهراً عملیات جدید را فراتر از دفاع از خود تلقی نمود. این کشور علناً از اقدامات ایالات متحده آمریکا و انگلیس بعد از عملیات فوریه ۲۰۰۱ انتقاد کرد. وزیر امور خارجه این کشور اظهار داشت که فرانسه از زمانی که این عملیات از اهداف اولیه خود مبنی بر نظارت و مراقبت فاصله گرفت، به مشارکت خود پایان داد. از این‌رو فرانسه چندین بار نگرانی و نارضایتی خود را نسبت به حملات مکرر هواپیماهای ایالات متحده آمریکا و انگلیس به کشور عراق اعلام کرد. همچنین، وزیر امور خارجه فرانسه از ایالات متحده آمریکا و انگلیس به‌خاطر سیاستی که در پیش گرفتند،

انتقاد کرد. او ادعا کرد که هیچ‌گونه مبنای قانونی در قوانین بین‌المللی برای این نوع اقدامات هوایی در مقایسه با وضعیتی که در آن، این هواپیماها به وسیله رادارهای عراقی متخاصم ردیابی شده‌اند، وجود ندارد. (www. doc. diplomatie. Gouv) بنابراین انتقادات فرانسوی‌ها به ظاهر براساس این نگرش استوار است که این‌گونه اقدامات ایالات متحده آمریکا و انگلیس از لحاظ قانونی به‌عنوان اقداماتی برای دفاع از خود به‌شمار نمی‌آیند. شورای امنیت به‌طور خاص و مشخص درباره اقداماتی که در این مناطق (مناطق پرواز ممنوع) رخ داد، بحث و گفت‌وگویی نداشت، اما این مسئله در مباحثی که درباره موضوعات دیگری از قبیل حمایت از شهروندان غیرنظامی و تحریم علیه عراق مطرح شده، آمده است. در این‌گونه بحث‌ها روسیه و چین به‌طور مستقیم درباره مسئله قلمرو دفاع از خود اعتراضی نداشته‌اند. آنها ترجیح دادند که بر مسئله بنیادی‌تر قانونی بودن این مناطق متمرکز شوند. آنها ضمن ملاحظه روش‌های ایجاد یا تحمیل مناطق پرواز ممنوع بر این استدلال مشروع و پرطرفدار تاکید کردند که ایالات متحده آمریکا و انگلیس از این حیث که باعث واردآوردن تلفات به غیرنظامیان شدند، عملی غیرقانونی مرتکب شدند و قوانین جنگ را زیر پا گذاشتند.

دو. دفاع از خود در پاسخ به تروریسم

نمونه دیگر اختلاف‌نظر دولت‌ها بر سر اقدامات علیه عراق را می‌توان در استمداد یا توسل ایالات متحده آمریکا به مقوله دفاع از خود در اقدامات ۱۹۹۳ آن کشور دید که به قول خود در واکنش به کوشش برای ترور بوش، رییس‌جمهور اسبق ایالات متحده آمریکا، در آوریل ۱۹۹۳ در کویت صورت گرفت. در ژوئن ۱۹۹۳ ایالات متحده آمریکا چندین موشک به مراکز فرماندهی دستگاه اطلاعاتی عراق در بغداد شلیک کرد و در گزارش خود به شورای امنیت ادعا کرد که این اقدام طبق ماده ۵۱ منشور سازمان ملل متحد صورت گرفته است. هم‌نوایی و هم‌دلی گسترده‌ای با این اقدام ایالات متحده آمریکا وجود داشت اما در شورای امنیت تنها انگلیس و روسیه به‌صراحت از قانونی بودن این اقدام حمایت کردند. (United Nation Yearbook, 1993, 431) برعکس، فقط چین به‌طور واقعی و عملی این اقدام ایالات متحده آمریکا را محکوم کرد. این روشی بود که ایالات متحده آمریکا آن را در موارد دیگری هم به کار برد که از آن جمله می‌توان به اقدامات آن کشور در سال ۱۹۹۸ علیه افغانستان و سودان در

پاسخ به حملات تروریستی به سفارتخانه‌هایش در کنیا و اتیوپی اشاره کرد. در این موارد هم یک‌بار دیگر ایالات متحده آمریکا ادعا کرد که این اقدام مطابق ماده ۵۱ صورت گرفته است. (S/1998/780)

اما در این زمان همفکری و تمایل به سکوت به‌طور آشکار در مورد اقدامات صورت‌گرفته علیه عراق ضعیف‌تر گردید. شورای امنیت راجع به این موضوع به‌صورت علنی بحث نکرد. در این زمان روسیه به حمایت تمایل نداشت. دولت‌های عربی و پاکستان نیز این اقدامات را محکوم می‌کردند. سایر دولت‌ها پیشنهاد حمایت می‌کردند ولی به‌طور واضح دکترین دفاع از خود ایالات متحده آمریکا را اتخاذ نکردند. (Gray, *Supra note*, 117-118) «تعبیر آور است که در «دیدگاه‌های اساسی انگلیس درباره حقوق بین‌الملل» که در «کتاب سال حقوق بین‌الملل بریتانیا» آمده است، به واکنش انگلیس نسبت به این اقدام ایالات متحده آمریکا هیچ اشاره‌ای نشده است. این نکته نشان‌دهنده مشکل انگلیس در نیل به یک موضع عام مورد توافق درباره این حملات است؛ درحالی‌که نخست‌وزیر آن کشور از قانونی‌بودن اقدامات ایالات متحده آمریکا دفاع می‌کرد، وزیر امور خارجه موضع محتاطانه‌تری اتخاذ کرد. فقدان هرگونه اشاره به این اقدام در کتاب سال، حاکی از تمایل نداشتن عموم به تایید دکترین ایالات متحده آمریکا در مورد این مسئله است.

نتیجه‌گیری

عملیات توفان صحرا نشان‌دهنده سرآغاز یک دوره جدید برای سازمان ملل متحد است. شورای امنیت برای انجام‌دادن اقدامات اجرایی، استمداد یا حرکت به سوی دولت‌های عضو را ادامه داده است، هرچند این شورا در مقایسه با عملیات توفان صحرا کنترل بیشتری نسبت به سایر عملیات‌ها (عملیات‌های بعدی) اعمال نموده است. دولت‌ها این تغییر شکل سیستم امنیت دسته‌جمعی را پذیرفته و یک تفسیر انعطاف‌پذیری از فصل هفتم منشور ملل متحد ارائه داده‌اند. اما اتفاق نظر واقعی بر سر عملیات توفان صحرا و عملیات‌های بعدی دولت‌های عضو منجر به این ادعا نشده است که دولت‌ها بتوانند با استناد به مجوز ضمنی شورای امنیت از زور علیه عراق و نیز در کوزوو استفاده کنند. این مقاله به‌طور خاص بر انزوای روزافزون ایالات متحده آمریکا و انگلیس از بقیه [کشورهای] جهان با توجه به اقدامات آنها علیه عراق متمرکز شده، ولی همچنین به تفاوت‌ها و

اختلاف‌نظرهای میان ایالات متحده آمریکا و انگلیس نیز توجه داشته است. انگلیس برخی مواقع (ولی نه در همه) در بعضی از اقدامات علیه عراق به ایالات متحده آمریکا پیوسته است؛ دیگر دولت‌های اروپایی طی ده سال گذشته به‌طور روزافزونی به‌صورت منتقد درآمده و یک بازنگری در سیاست اتخاذشده را نسبت به عراق خواستار شده‌اند. انگلیس بیش از هر دولت دیگری به‌طور آشکار اقدامات علیه عراق را یک روش حیاتی و بسیار مهم در تحول و توسعه قوانین تلقی کرده است. به‌نظر می‌رسد انگلیس در مقایسه با آمریکا تا حد بسیار بیشتری و به‌طور جدی در پی یافتن توجیه‌های قانونی برای استفاده مداوم آن کشور از زور در عراق بوده و برای طراحی ماهرانه قلمرو دکتترین جدید ضروریات بشردوستانه، زحمت و کوشش زیادی کشیده است. اما گویا ایالات متحده آمریکا بعد از جنگ سرد خود را از هرگونه توجیه برای اقدام علیه عراق آزاد و بی‌نیاز احساس می‌کند.

1. *Brahimi Report, A/55/305*, Para. 6 (h).
2. Chesterman, S(2001), *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*.
3. 'Contemporary United States Practice on International Law', 93 AJIL (1999) 628.
4. D. Sarooshi(1991), *The United Nations and the Development of Collective Security*; Quigly(1995-6), 'The Privatization of United Nations Enforcement Actions: A Threat to Multilateralism', 17 *Michigan JIL*.
5. Gray, C.(2000), *International law and the use of Force*.
6. Gray, *Supra* note 40, at 34, 193.
7. Gray, *Supra* note, PP. 117-118
8. Gray, *Supra* note 40, at 33-35
9. Greenwood(1992), "New legal order or old? The Invasion of Kuwait and the Rule of Law," 55 *Modern Law Review*.
10. *Guardian*(17 February 2001); "Keesings Record of World Events", 44026.
11. *Guardian*(21 and 22 February 2001); the *Observer*, 18 February 2001; Keesing Record of World Events (2001) 4402; on the division on earlier operations in the no-fly zones, see 'Contemporary Practice of the United States', 93 AJIL (1999) 471; 94 AJIL, (2000) 102.
12. House of Commons Hansard, Debates, 26 February 2001. The UK had expressed this Position earlier, see Gray, 'After the Ceasefire: Iraq, The Security Council and the Use of Force', 65 *Bybil* (1994) 135, at 165.
13. Keesings Record of World Events (1999) 42754, 42811
14. Keesing Record of World Events (2001) 44026.
15. Lobel and Ratner, *supra* note 28, at 124; Sarooshi, *supra* note 5; Quigley, *supra* note 5, at 249.
16. Malanczuk(1991), 'The Kurdish Crisis and Allied Intervention', 2 *EJIL* (1991), 114; T. Franck(1995), *Fairness in International law and Institutions*, at 235-236.
17. Oral Pleadings CR 9915, 10 May 1999.
18. *S/ 1995/ 1; United Nations Yearbook (1995) 175*, at 177.
19. Simma(1999), "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects," 10 *EJIL*; Franck(1999), 'Lessons of Kosovo', 93 *AJIL*.

20. Simma(1999), "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects,; Weller(1999), 'The Rambouillet Conference', 75 INT. Affairs (1999) 211.
21. SC 3937th Meeting.
SC Res. 794.
22. SC Res. 981, 1037, 1120.
23. SC Res. 929.
24. SC Res. 940.
25. Sc Res. 1101.
26. SC Res. 1125.
27. S/ PV. 3988, 3989
28. United Nations Blue Book Series(1996), Vol. IX, *The United Nations and the Iraq-Kuwait Conflict 1990 – 1996*, at. 3.
29. United Nations Yearbook (1996) 238; S/1996/712
30. 'UK Materials on International Law', 69 BybII (1998).
31. 'UK Materials on International Law', 70 BybII (1999).
32. Weston(1991), 'Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy', 85 *AJIL* (1991) 516; Lobel and Ranter, 'ByPassing the Security Council; Ambiguous Authorization to Use Force, Ceasefires and the Iraqi Inspection Regime', 93 *AJIL* (1999) 124; Sarooshi, , *Supra note*, at 174.
33. Weller, M. (ed.)(1993), *Iraq and Kuwait: The Hostilities and their Aftermath*; C. Gray, *Supra note* 37,; S. Chesterman.
34. <www.fco.gov.uk/news/newstext.asp?4702> (17February 2001)
35. <www.fco.gov.uk/news/newstext.asp?4700> (17February 2001)
36. <www.defenselink.mil/news/Feb2001/t02162001-t216Iraq.html>
37. <www.doc.diplomatie.gouv.fr/cgi-bin/go-doc.pl?type=bull&cibletdu-jour.html> (19february2001) ;1999 RGDIP 888-890
33. United Nation Yearbook (1993) 431; Kritsiotis, 'The Legality of the 1993 US Missile Strike on Iraq and the Right of Self-defence in International Law', 45 *ICLQ* (1996) 162.