

# ارزیابی «ابتکار امنیت در برابر گسترش سلاح های کشتار جمعی» (پی.اس.آی) در پرتو موازین حقوق بین الملل

نادر ساعد\*

## چکیده

ادوام و بقای هر جامعه بسته به وجود و رعایت نظم (تدابیر تنظیم و برقراری سامان در روابط اعضای جامعه) است. جامعه بین المللی نیز نیازمند نظم است اما این نظم نه به اجبار و فشار یک یا چند عضو آن بلکه محتاج مقبولیتی عام به مثابه ارزشی جمعی است. مادامی که این امر جنبه هنجاری نیافته، نه تنها دوامی نخواهد داشت بلکه به دلیل تبعیت از منافع متفاوت اعضای اجتماع بین المللی، مسیری واحد را نیز طی نخواهد کرد. از این رو نفی و انکار نظم حقوقی بانفی و انکار نظم اجتماعی ملازمه داشته و نظم اجتماعی بیش از هر چیز نیازمند به نظم حقوقی است. در این میان، برخی از دولت ها در صددند با تعریف های غیر جمعی از امنیت، صلح و منافع جامعه بین المللی، هنجارهای حاکم بر این امور را نیز بی آنکه از طیف اجتماعی بگذرد، خود پایه ریزی نمایند. رژیم «ابتکار گسترش امنیت» یا امنیت گستری (پی.اس.آی)، نمادی از این تلاش ها است. در این نوشتار، رژیم مذکور در پرتو موازین حقوق بین الملل مورد ارزیابی و تحلیل قرار می گیرد و پیامدهای آن بر صلح و امنیت بین المللی و همچنین رهیافت چندجانبه گرایی و روند مذاکراتی و معاهده های ناظر بر خلع سلاح کشتار جمعی نیز تشریح می گردد.

## کلید واژه ها

ابتکار گسترش امنیت، حقوق بین الملل، خلع سلاح، کنترل تسلیحات، سلاح های کشتار جمعی.

Emali: nasa2002@yahoo.com

\*. استادیار دانشکده علوم انسانی واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی

تاریخ پذیرش: ۸۷/۰۵/۱۵

تاریخ ارسال: ۸۷/۰۱/۱۹

فصلنامه راهبرد / سال شانزدهم / شماره ۴۸ / تابستان ۱۳۸۷، صص ۵۷-۸۲

## درآمد

درک و پذیرش وضعیت عینی جامعه بین المللی و هنجارهای حاکم بر مناسبات در آن همانطور که هستند<sup>۱</sup> (و البته علاوه بر وجهه بایسته یعنی آن گونه که باید باشند)<sup>۲</sup> یکی از الزامات همزیستی دولت ها است؛ همزیستی ای که منافع ملی بعضاً تفاوت آنها را با منافع جمعی شان همساز می نماید و حداقل اینکه چنین تعددی از منافع حیاتی و اساسی امنیتی را به صورت همزمان پذیرا می گردد. در این شکل از جامعه بین المللی، هر عضوی در عین بهره مندی از موجودیت حقوقی مستقلی که بر پایه اصل حاکمیت ملی استقرار یافته و اجازه برنامه ریزی، تصمیم گیری و اقدام مستقل از هر اراده ای خارجی را تجویز و تضمین می نماید، چارچوبی از تعامل حول محورهای مورد تفاهم با اعضای دیگر را ترسیم و تقبل می نماید که این چارچوب، از همکاری تا همبستگی قابلیت فراز و فرود دارد. به عبارت دیگر، زیست جمعی دولت ها در وضعیت کنونی، امتزاجی از قبول دو اجتماع ماهیتاً متفاوت ملی و بین المللی است؛ دو اجتماعی که هر یک هنجارهایی مختص به خود دارد و در عین حال، سیر تکاملی مشابهی را در روندی تعالی جویانه دنبال می کنند. هنجارهای موضوعه ناظر بر اجتماعات ملی، «نظم حقوقی ملی» و موازین حاکم بر اجتماع بزرگ و متشکل از جوامع ملی و بازیگران دولتی و غیردولتی

بین المللی، «نظم حقوقی بین المللی» تلقی می گردد. حاکمیت ملی از یک سو و تعامل های محدودکننده و تنظیم بخش آزادی عمل دولت ها از سوی دیگر، سنگ بنای تبیین و تعیین بافت و ساختار نظم اخیر را تشکیل می دهند.

در نگاهی فرایندی، حاکمیت دولت ها، نمونه ای برای آزمون تقابل این ایستایی و پویایی نظم حقوقی بین المللی بوده است. با اینکه حرکت به سمت و سوی تعالی و تکامل حقوق مستلزم عدم اکتفا به وضع موجود است اما لازمه برداشتن گام دوم، استقرار حقوق در گام نخست است و به همین دلیل، حاکمیت دولت ها همچنان به عنوان بنیاد نظم حقوقی بین المللی (عنصر ایستا) بوده و باقی مانده است اما متناسب با تمایلات حقوق به تحول و پویایی، از جهت دامنه مفهومی و گستره عینی و ابزارهای تأمین و تضمین و اجرا، مدام متحول شده به گونه ای که با گذار از اطلاق نظری و عملی سنتی، به مسئولیت محوری و تعهد به تأمین منافع بشری سیر نموده و در همین راستا، آزادی عمل دولت های حاکم به نفع حداقل منفعت مشترک و جمعی که قدرمشترک تراضی بازیگران بین المللی است، محدود گردیده است.

نظر به اینکه بی شک وجود و بقای اجتماع، بسته به نظم حقوقی است، انتظار می رود که دولت ها و دیگر بازیگران بین المللی با رعایت هنجارهای ناظر بر منافع جمعی دولت ها و منافع

1. Law as it is

2. Law as it shall be

بشری، ستون‌های جامعه بین‌المللی را همچنان استوار نگهداشته و به روند تعالی تدریجی این جامعه کمک نمایند. در این صورت، نوع رفتار دولت‌ها بر اساس شاخص‌های حقوقی سنجیده می‌شود و اساساً هیچ دولتی نمی‌تواند مولفه‌های تعیین‌کننده منفعت جمعی و روش‌های حصول به آن را به صورت یکسویه و بدون بهره‌گیری از سازوکارهای تصمیم‌ساز در جامعه بین‌المللی، تعریف کند و به کار گیرد. با این حال، نظم حقوقی بین‌المللی به دلیل ماهیت رضایتی و تعاملی آن، از سرعت و پویایی مشابه با حقوق داخلی برخوردار نیست و به همین دلیل، گاه توسعه‌های این گونه‌ای متناسب با تحولات و پدیدارهای بین‌المللی صورت نمی‌گیرند. با این حال، این ویژگی اجتناب‌ناپذیر حقوق بین‌الملل است که مجالی برای یکجانبه‌گرایی پدید نمی‌آورد. لیکن حاکمیت قانون امری کمی نیست و همواره عدول از نظم حقوقی ممکن و محتمل است و حتی طبع روابط اجتماعی وجود جریان‌های موازی رعایت و نقض‌های حقوقی را پذیرا می‌گردد. یکی از مصادیق عدول از ماهیت رضایتی و تعاملی یا اشتراکی حقوق بین‌الملل در مرحله شکل‌گیری و هنجارسازی، بهره‌گیری از جریان‌ها و فرایندهای غیرحقوقی به منظور پاسخ دادن به برخی از مسایل بین‌المللی، تعریف نگرانی‌ها و راه حل آنها از دیدگاه بخشی از دولت‌ها است. ابتکار گسترش امنیت یا امنیت گستری،<sup>۳</sup> نمادی

از سازوکارهای سیاسی بین‌المللی درخصوص برخورد با مساله گسترش سلاح‌های کشتار جمعی است که توسط بخشی از دولت‌ها شکل گرفته اما مورد مخالفت بخشی دیگر از اعضای جامعه بین‌المللی قرار گرفته است. در این نوشتار، ضمن بررسی مبانی شکل‌گیری، ماهیت، اوصاف و ساختار این ابتکار (بند اول)، عناصر و پیامدهای آن را از دیدگاه نظم حقوقی بین‌المللی تحلیل و ارزیابی خواهیم کرد (بند دوم) و در نهایت، تکاپوهای اخیر برای ایجاد جاهت و مشروعیت حقوقی بین‌المللی چنین ابتکاری را مورد تحلیل قرار خواهیم داد (بند سوم).

### بند اول: چارچوب شکل‌گیری و اقدام در قالب ابتکار گسترش امنیت

از منظر پوزیتیویسم حقوقی، تنظیم مناسبات اجتماعی، قالب و چارچوب خاصی دارد که وجود هنجارهایی عام، دائمی، امری و واجد ضمانت اجرایی مستقیم و مورد حمایت سیستم دولتی و اعتماد عمومی، از اجزای الزامی آن به شمار می‌روند. در واقع، نظم عمومی از طریق نظم حقوقی تامین و تضمین می‌شود و در این راستا، نظم حقوقی شرط لازم حصول نظم اجتماعی و عمومی تلقی می‌گردد. در روند تامین نظم عمومی در جامعه بین‌المللی یعنی همان اجتماع گسترده متشکل از دولت‌ها و

توسعه‌های این گونه‌ای متناسب با تحولات و پدیدارهای بین‌المللی صورت نمی‌گیرند. با این حال، این ویژگی اجتناب‌ناپذیر حقوق بین‌الملل است که مجالی برای یکجانبه‌گرایی پدید نمی‌آورد. لیکن حاکمیت قانون امری کمی نیست و همواره عدول از نظم حقوقی ممکن و محتمل است و حتی طبع روابط اجتماعی وجود جریان‌های موازی رعایت و نقض‌های حقوقی را پذیرا می‌گردد. یکی از مصادیق عدول از ماهیت رضایتی و تعاملی یا اشتراکی حقوق بین‌الملل در مرحله شکل‌گیری و هنجارسازی، بهره‌گیری از جریان‌ها و فرایندهای غیرحقوقی به منظور پاسخ دادن به برخی از مسایل بین‌المللی، تعریف نگرانی‌ها و راه حل آنها از دیدگاه بخشی از دولت‌ها است. ابتکار گسترش امنیت یا امنیت گستری،<sup>۳</sup> نمادی

دیگر بازیگران بین‌المللی که اوضاع و احوال و به ویژه منافع گاه متفاوت از ملاحظات و تمایل‌های فردی اعضا دارد، شکل‌گیری قواعدی عام و مورد قبول تعداد هرچه بیشتری از این اعضا و همچنین رعایت آنها، امری ضروری محسوب می‌گردد. اما ابتکار گسترش امنیت اساساً مبنای حقوقی نداشته و بر پایه اشتراک منافع تعدادی محدود از دولت‌ها شکل گرفته هر چند جستجوی تامین و تحقق منافع جمعی دولت‌ها (منافع جامعه بین‌المللی) را القای کند. ابتکار گسترش امنیت، رژیم محدود در عرصه رویه بین‌المللی که به اقتضای منافع و دلایل خاصی که پدیدآورندگان آن در نظر داشته‌اند، شکل گرفته و بر پایه اصول و چارچوب‌های کلی رفتاری، عملکرد بخشی از جامعه دولت‌ها را تحت تأثیر گذاشته است. براساس همین دلایل وجودی و اصول رفتاری است که دافعه‌های این رژیم از حیث تقابل با نظم حقوقی بین‌المللی به ویژه هنجارهای حقوق بین‌الملل عام نمودار می‌گردد و ارزیابی انتقادی آنها قوام می‌یابد.

## ۱- مبانی و اهداف شکل‌گیری ابتکار گسترش

### امنیت

سال‌های نخست قرن بیست و یکم، جهان تحولات شگرفی را شاهد بوده و دگرگونی‌ها را در برخی امور بین‌المللی پذیرا شده است. در میان این تحولات و دگرگونی‌ها، تغییر بافت برخی از امور هنجاری و یا پدیداری مسیرهایی

جدید و متفاوت از گذشته در تعریف منافع جمعی اعضای جامعه بین‌المللی و همچنین تعیین روش‌ها و موازین ناظر بر برخورد با آنچه این منافع را به خطر می‌اندازد، نمودی روشن یافته است. در همین روند است که برخی دولت‌ها که خود را برای مشارکت بیشتر در مدیریت امور بین‌المللی مهیا دانسته‌اند، توانمندی‌ها و امکانات یا منابع قدرت ملی را به منظور ایجاد موازین و فرایندهایی نوین در جهت دادن به برخی از مسائل مرتبط با مرکز ثقل منافع جامعه بین‌المللی یعنی «صلح و امنیت» به کار گرفته‌اند و در این راستا، به دلیل وجود موانع حقوقی در جلب رضایت و موافقت سایر اعضا بلکه اکثریت بازیگران بین‌المللی، از روندهای سیاسی بهره گرفته و برخی رژیم‌های بین‌المللی را به ویژه در حوزه خلع سلاح و مبارزه با تروریسم خلق نموده‌اند. آنچه به عنوان عامل مشترک در کلیه این رژیم‌ها مشهود می‌نماید، این است که ایالات متحده به عنوان یکی از محورهای بانی و موسس شکل‌گیری این رژیم‌ها سهم به‌شمار می‌آید.

ایالات متحده پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، به صورت جدی در پی طراحی و بهره‌گیری از روش‌ها و ائتلاف‌های نوین و بدیع برای تامین و حفظ امنیت ملی در برابر تهدیدهای فراروی خود بوده و طرح‌های مختلفی را در قالب برنامه ریزی و ساختار سازمانی وزارت امنیت داخلی این کشور تنظیم نموده که وجه اشتراک شان

اطلاق عنوان «ابتکار» یا initiative بر آنها است. ابتکار گسترش امنیت یا عدم گسترش سلاح‌های کشتار جمعی از طریق کنترل محموله‌ها از مجاری دریایی، هوایی و زمینی، یکی از این روش‌ها تلقی می‌گردد. در واقع، ابتکار گسترش امنیت سازوکاری سیاسی و چندجانبه محدود و باشگاهی است که به دولت‌های عضو اجازه می‌دهد در قلمروهای آبی یعنی آبراه‌های بین‌المللی، هرگونه محموله مظنون به کاربری در تولید سلاح‌های کشتار جمعی را مورد بازرسی قرار داده و ضبط یا توقیف نمایند.

طرح ایجاد ابتکار گسترش امنیت ابتدا در ۳۱ می ۲۰۰۲ توسط رئیس جمهور امریکا در سخنرانی وی در لهستان به عنوان دستورکار برنامه ریزی امنیتی این کشور ارایه و مورد حمایت ده دولت دیگر (استرالیا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، هلند، لهستان، پرتغال، اسپانیا و انگلیس) قرار گرفت و با پیوستن پنج دولت کانادا، دانمارک، نروژ، سنگاپور و ترکیه در ژانویه ۲۰۰۴، به عنوان ترتیبات مورد قبول ۱۶ دولت تبدیل شد. اکنون ۷۳ دولت از جمله روسیه (ژوئن ۲۰۰۴) نیز التزام سیاسی خود را به پیروی از این ابتکار رسماً اعلام کرده و برخی از دولت‌های غیرعضو نظیر پاکستان نیز در مانورهای آن به عنوان ناظر شرکت کرده‌اند. در این میان، چین تنها عضو دائم شورای امنیت است که به استناد ابهام و نگرانی از عدم وجاهت حقوقی اقدامات و اصول رفتاری این ابتکار، در برابر فشارهای امریکا برای استقبال از این ابتکار و ورود به آن، مقاومت نموده است.

ابتکار گسترش امنیت در قالب طراحی شده توسط دولت امریکا که توسط دیگر دولت‌های بانی و حامی آن نیز بی‌کم و کاست پذیرفته شده، دو چارچوب و گستره اصلی دارد: از حیث گستره جغرافیایی اساساً شامل حوزه‌های آبی می‌باشد که به تردد محموله‌های مظنون در خطوط حمل و نقل هوایی کالا و همچنین مجاری تردد زمینی این مراودات تجاری نیز بسط یافته است؛ از نظر موضوعی ناظر بر حمل و نقل دریایی، هوایی و زمینی سلاح‌های کشتار جمعی و اقلام مرتبط با آنها به منظور انتقال به تروریست‌ها و کشورهای مظنون به گسترش این سلاح‌ها است. عدم توفیق تلاش امریکا برای متوقف ساختن محموله موشکی ارسالی کره شمالی به مقصد یمن در دسامبر ۲۰۰۲ یکی از دلایل تقویت انگیزه این کشور برای

ماموریت اصلی و ذاتی دولت‌ها در قالب این ابتکار، متوقف کردن کشتی‌های حامل محموله‌های تسلیحات شیمیایی، بیولوژیک و هسته‌ای و همچنین موشک و اقلام قابل استفاده در پرتاب و تولید این سلاح‌ها توسط گروه‌های

تروریستی و کشورهای مظنون به تلاش برای دستیابی به سلاح‌های مزبور است. بازرسی و توقیف باید در بنادر و مناطقی که به وسیله شبکه‌های قاچاق مورد استفاده قرار می‌گیرند، صورت پذیرند. بنابراین، اقدام به بازرسی محموله‌ها و توقیف موارد مرتبط با سلاح‌های کشتار جمعی، مختص به دریا و عملیات کشتیرانی نبوده بلکه به صورت موسع به حمل و نقل هوایی و خشکی نیز بسط یافته است.

رویه دولت‌ها موید حقوق حاکمیتی و تاریخی دولت‌ها در کنترل عملیات کشتیرانی و کلیه حمل و نقل کالا و مسافر (از جمله نقض مقررات ملی ناظر بر کنترل واردات و صادرات تسلیحات) در حوزه‌های تحت حاکمیت ملی بوده و در مورد کالاهای قاچاق نیز این حقوق حاکمه، در کشتیرانی بین‌المللی و آبراه‌های بین‌المللی نیز به صورت استثنایی و در قالب‌های خاصی که حقوق بین‌الملل دریاها از جمله کنوانسیون ۱۹۸۲ مقرر نموده، قابلیت اعمال داشته و مورد پذیرش بوده است. با این حال، تاکید این رژیم در جهت دادن به اعمال این حقوق حاکمیتی دولت‌ها به سبک و سیاقی است که تاکنون در معاهدات بین‌المللی حقوق دریاهای مقرر نشده است. در واقع، لازمه اعمال صلاحیت بین‌المللی دولت‌ها بر تردد کشتی‌های خارجی و غیرصاحب پرچم در دریای آزاد، ماهیت کیفری حمل و نقل سلاح‌های کشتار جمعی و اقلام مرتبط با آنها به عنوان جرمی

بین‌المللی است. در حالی که تا کنون تنها در مورد تجارت برده و حمل و نقل مواد مخدر و داروهای روانگردان، به دولت‌ها صلاحیت بین‌المللی کیفری برخورد و تعقیب افراد مرتکب این جرایم اعطا شده است. البته طرح کنوانسیون منع و مجازات گسترش سلاح‌های شیمیایی و بیولوژیک نیز به صورت مجزا از این ابتکار، در حال پیگیری است که در صورت تحقق، موانع موجود در رابطه با جرم انگاری گسترش سلاح‌های کشتار جمعی را برطرف خواهد کرد.

بنابراین، با اینکه هدف و مأموریت اصلی این ابتکار تنها ناظر بر سلاح‌های کشتار جمعی است، هم به منع دسترسی برخی دولت‌ها به این سلاح‌ها مربوط می‌شود و هم عدم دسترسی گروه‌های تروریستی به محموله‌های مذکور که در راستای ممانعت از تروریسم نوین یا نامتعارف (اقدام تروریستی متضمن به کارگیری سلاح‌های کشتار جمعی) است، مورد توجه قرار می‌گیرد. بر این اساس، مبنای عملیاتی این ابتکار در دو قالب قابل بررسی خواهد بود: مبارزه با تروریسم نامتعارف و همچنین مقابله با گسترش سلاح‌های کشتار جمعی. به تعبیر شورای اطلاعات امنیتی انگلیسی-آمریکایی، وقوع حوادث ۱۱ سپتامبر به هم خوردن مرزبندی سنتی میان تروریسم و سلاح‌های کشتار جمعی را نشان داد و به همین دلیل، احتمال دسترسی گروه‌های تروریستی به سلاح‌های کشتار

جمعی به همان اندازه دستیابی دولت‌های نگران‌کننده، به این سلاح‌ها به نگرانی امنیتی تبدیل گردید. ابتکار گسترش امنیت، یکی از گزینه‌های پاسخگویی به این تهدیدها بوده است.

## ۲- خصایص و ویژگی‌های ابتکار گسترش امنیت

ابتکار گسترش امنیت در مقایسه با نهادها و تاسیسات حقوقی بین‌المللی ناشی از فرایند خلع سلاح و کنترل تسلیحات، اوصاف و خصایص متفاوتی دارد که این امر نه تنها بر ارزش و آثار حقوقی (و البته نه آثار سیاسی مترتب بر آن که خارج از چارچوب این تحلیل است) این ابتکار بلکه بر سازوکار ارزیابی مشروعیت آن نیز تاثیر اساسی دارد. از جمله خصایص مهم و عمده مذکور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ماهیت صرفاً سیاسی از یک سو و کارکردهای همزمان خلع سلاحی و ضدتروریستی از سوی دیگر. اوصاف مذکور بررسی شناختی این رژیم را تسهیل خواهد کرد.

### الف- سیاسی یا غیرحقوقی بودن

بی‌تردید، این ابتکار نه نتیجه یک معاهده حقوقی بین‌المللی، بلکه مبتنی بر تراضی سیاسی چند دولت (چه بسا مهم و تاثیرگذار بر وضعیت‌های عینی در روابط بین‌الملل) دائر بر اشتراک منافع‌شان در پیگیری برخی اقدامات کنترلی یعنی توقف و بازرسی محموله‌های مظنون به داشتن قابلیت‌های کشتار جمعی در روند تردد و

مبادله بین‌المللی کالا است. به تبع همین وصف اصلی است که مشارکت دولت‌ها در این ابتکار، متضمن طی فرایند عضویت در معاهدات بین‌المللی نبوده و گردهم‌آیی دولت‌های مذکور، قالب سازمان بین‌المللی به مفهوم متعارف آن ندارد. با این حال، ایجاد تراضی و توازن در اراده‌های سیاسی متفاوت این اعضا و حصول تفاهم‌های سیاسی، الزاماً نیازمند مجاری و فرصت‌هایی برای هم‌اندیشی و تضارب عقاید آنها است که در این خصوص، کنفرانس‌ها و نشست‌های متعددی از اعضا به صورت پراکنده و غیرمنظم برگزار شده و نوعی روابط شبه سازمانی نیز در این راستا شکل گرفته است. با این حال، این سبک سازماندهی روابط اعضا، تابع الگوهایی نظیر کنفرانس امنیت و همکاری اقتصادی اروپا است که بدون شکل‌گیری نهادهای موسوم به سازمان‌های بین‌المللی که بنیاد آنها به انعقاد معاهده حقوقی بین‌المللی چندجانبه وابسته است، از تجمع‌های پراکنده و نامنظم به منظور حصول اهداف سیاسی‌شان استفاده می‌گردد.

### ب- تلفیق کارکردهای خلع سلاحی و ضدتروریستی

همانطور که گفته شد، جلوگیری از گسترش سلاح‌های کشتار جمعی از طریق محدودسازی و کنترل حمل و نقل این سلاح‌ها و اقلام مرتبط با آنها و سیستم‌های پرتاب‌شان، اصلی‌ترین کارکرد این ابتکار عنوان شده است. اما در این

راستا، نه تنها فعالیت دولت‌ها در این حوزه کنترل می‌شود بلکه این نظارت‌ها به گروه‌های تروریستی نیز بسط یافته به گونه‌ای که به تعبیر موسسین آن، با محدودسازی دسترسی گروه‌های تروریستی به این سلاح‌ها، از احتمال بروز و ظهور تروریسم نامتعارف نیز جلوگیری می‌شود. بنابراین، گسترش سلاح‌های کشتار جمعی با مقوله مبارزه با تروریسم تلفیق شده است.

شایان ذکر است که غرب به ویژه بعد از وقوع حوادث ۱۱ سپتامبر، با تلفیق و خلط دو مقوله مذکور، از جریان و جو روانی حاکم بر فرایند مبارزه با تروریسم و حمایت افکار عمومی جهانی به عنوان بستری در پشتیبانی از کنترل تسلیحات بهره گرفته و حتی تبادل علوم و فناوری‌های صلح آمیز شیمیایی، بیولوژیک و هسته‌ای و انتقال دانش به کشورهای در حال توسعه را به اندازه تروریسم موجد تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی نمایانده است. در حالی که دولت‌های در حال توسعه (جهان سوم) همواره تلفیق گسترش سلاح‌های کشتار جمعی با تروریسم را با بدبینی دنبال کرده و واکنش منفی بدان روند نشان داده‌اند. از این حیث، اندیشه‌ها و برداشت‌های متفاوت دولت‌های شمال و جنوب در رابطه با ابعاد سیاسی و امنیتی تلفیق دو مقوله مذکور، در قبال ارزیابی جریان‌ها و سازوکارهای غیرحقوقی نظیر ابتکار گسترش امنیت نیز صادق بوده و مجری است.

### ۳- ساختار سیال ابتکار گسترش امنیت

ابتکار عدم گسترش، یک معاهده غیررسمی و غیرحقوقی بین‌الدولی است. به همین دلیل، فرایند مربوط به تصویب ملی معاهدات بین‌المللی یا تشکل سازمان‌های بین‌المللی در این خصوص موضوعیت ندارد. از این حیث، ورود به این ابتکار و قبول اجرای آن در چارچوب ملاحظات سیاسی و سیاست خارجی دولت‌ها، تابعی از همکاری‌های غیرحقوقی است که فی‌نفسه فاقد آثار و نتایج حقوقی است. با این حال، در مواردی که این ابتکار به صورت بخشی یا کامل در قالب معاهدات دو جانبه قرار می‌گیرد، مراتب به عنوان یک معاهده حقوقی دو جانبه، تابع کنوانسیون وین حقوق معاهدات بوده و التزام به آن به مثابه مجموعه‌ای از تعهدات حقوقی بین‌المللی و جاهت می‌یابد. در این صورت، محدوده اعتبار این تعهدات و پیامدهای آن بر رفتار و عملکرد دولت‌های مذکور، همانند سایر معاهدات دو جانبه قابل توجه و تحلیل خواهد بود.

### الف- نشست‌های عمومی بین‌الدولی

با اینکه این ابتکار فاقد سازماندهی حقوقی بین‌المللی به سبک و سیاق سازمان‌های بین‌المللی است که تحقق اهداف مورد نظر تعقیب گردد و عملکرد آنها مورد ارزیابی و واریسی منظم اعضا قرار گیرد، اما در راستای تعقیب دستورکار و همان ماهیت سیاسی آن، تاکنون شش نشست عمومی بین‌الدولی<sup>۴</sup> برگزار



شده است: مادرید (ژوئن ۲۰۰۳)، استرالیا (ژوئیه ۲۰۰۳)، پاریس (سپتامبر ۲۰۰۳)، لندن (اکتبر ۲۰۰۳)، لیسبون (مارس ۲۰۰۴) و ورشو (۲۳ ژوئن ۲۰۰۶). علاوه بر این، تاکنون ۲۱ نشست کارشناسی عملیاتی را در قالب این ابتکار در نقاط مختلف جهان تشکیل شده است.

این ابتکار ابتدا به دلیل عدم حمایت روسیه، به نمودی از احیای جنگ سرد تبدیل شده بود که در آن، دولت‌های عضو گروه ۸، اتحادیه اروپا و ناتو، اتحادی سیاسی و امنیتی را درخصوص مدیریت اموری معین و محدود تشکیل داده بودند. با این حال، ورود روسیه به این گردونه، چهره سیاسی رقابت‌های قدرت در درون بلوک‌بندی‌های شرق و غرب را تغییر داد و به همین دلیل، بسترهای لازم برای تشکیل این گونه نشست‌ها با حضور دولت‌های عضو تعمیق یافته است. با این حال، تصمیمات نشست‌های عمومی اعضا همانند اصول این ابتکار، تنها از نظر سیاسی الزام آور بوده و فاقد ساختار مشابه با تصمیمات کنفرانس‌های عمومی اعضای معاهدات بین‌المللی است.

#### ۴- اصول و الزامات ابتکار گسترش امنیت

ابتکار گسترش امنیت به رغم ماهیت غیر حقوقی آن، مبتنی بر اصولی رفتاری است که اقدامات دولت‌های عضو را در راستای تحقق اهداف این سیستم هدایت می‌کند. این اصول نیز فی‌نفسه فاقد وصف حقوقی بوده و تنها با هدف ارشاد دولت‌های عضو در نحوه اعمال حقوق و صلاحیت‌های لازم برای مقابله با گسترش سلاح‌های کشتار جمعی تدوین شده‌اند. با این حال، مفاد اصول مذکور مورد تأیید کلیه

داده و برنامه زمانی استمرار این برنامه‌ها تا سال ۲۰۰۹ نیز از هم اکنون در پایگاه اینترنتی وزارت امور خارجه آمریکا ارایه شده است. منطبق توجیهی این ابتکار، کسب آمادگی‌های عملی لازم برای اجرای فرایند کنترل و بازرسی محموله‌های مظنون و همچنین توقیف و ضبط آنهاست. مانورهای مذکور، بر مبنای تصمیمات اتخاذی در نشست‌های اعضا انجام شده‌اند و علاوه بر اعضا، در برخی از موارد دولت‌هایی نیز به عنوان ناظر حضور یافته و ناظر بر روند انجام عملیات توقف، بازرسی و توقیف بوده‌اند. مقامات امریکایی، نتایج این ابتکار را در حوزه بازدارندگی و واکنش دسته‌بندی کرده و توقیف کشتی حامل تعدادی سانتریفیوژ از چین به مقصد لیبی در اکتبر ۲۰۰۳، از نتایج توفیق پیامدهای واکنشی آن دانسته‌اند.

#### ب- مانورها و تمرین‌های مشترک توقف، بازرسی و توقیف محموله‌ها

دولت‌های شرکت‌کننده در این ابتکار به منظور گسترش همکاری و تعامل در ارتقای قابلیت‌های خود، تا کنون ۳۲ مانور عملیات بازرسی و توقیف محموله‌های مشکوک را در خصوص جابجایی کالا از طریق هوا، زمین و دریا انجام

دولت‌های اصلی و بانی ابتکار قرار گرفته است. در واقع، یازده دولت اصلی پایه گذار این ابتکار، در ۴ سپتامبر ۲۰۰۳ در نشست پاریس، اصول ناظر بر کارکرد و اقدام دولت‌ها در این قالب را که دارای بار الزام آور سیاسی است، طراحی و تصویب کردند.

این ابتکار، الزامات سیاسی نرم و قابل انعطافی را بر دولت‌های شرکت کننده تحمیل می‌کند. در این خصوص دو التزام خاص را می‌توان متذکر شد که عبارتند از: خودداری از معامله و تجارت با بازیگران و دولت‌های مظنون به تعقیب سلاح‌های کشتار جمعی (التزام سلبی) و مشارکت اطلاعاتی در مورد مصادیق فعالیت‌های مشکوک (التزام ایجابی).

#### الف- اقدام علیه دولت‌ها و بازیگران غیردولتی مظنون

در واقع، اولاً حوزه و گستره اقدام دولت‌های عضو این ابتکار، محدود به سلاح‌های کشتار جمعی (بیولوژیک، شیمیایی و هسته‌ای) و سیستم‌های پرتاب آنها است. ثانیاً هر دولت عضو ملتزم شده تا علیه دولتی که مظنون به تلاش برای گسترش سلاح‌های کشتار جمعی از طریق دسترسی به محموله‌های متضمن آن اقلام در روند بین‌المللی حمل و نقل و مبادله کالا است، اقدام نماید. با این حال، اصل در این اقدامات، فقدان هرگونه فهرست یا لیست سیاه خواه در مورد اقلام منع شده و خواه در رابطه با دولت‌های مذکور است. بلکه مراتب تا کنون بر

تصمیم‌گیری فردی دولت‌های عضو و روند همکاری در تبادل اطلاعات استوار بوده است. این امر، یکی از شاخص‌های تفکیک ابتکار گسترش امنیت از سازوکارهای سیاسی کنترل صادرات اقلام دومانظوره مرتبط با سلاح‌های کشتار جمعی نظیر رژیم کنترل فناوری موشکی، گروه استرالیا، کمیته زانگر، گروه عرضه کنندگان هسته‌ای و نظایر آن است. در هر حال، روشن است که هرچند اساساً تعیین دولت‌های مظنون در قالب چنین سازوکارهایی سیاسی، تابع ضوابط ثابت و قوام یافته‌ای غیر از مقتضیات امنیتی و سیاسی دولت‌های عضو آنها نیست، اما فقدان روند تصمیم‌گیری جمعی در این مورد نیز خود بر سیال بودن و بهره‌برداری‌های فردی هر یک از اعضا از این سیستم علیه دولت‌های دشمن آن خواهد افزود.

از طرف دیگر، التزام دولت‌ها به اقدام فردی یا همکاری در واکنش به دستیابی به سلاح‌های کشتار جمعی، تنها شامل دولت‌ها نیست بلکه شامل گروه‌ها و سازمان‌های تروریستی نیز می‌شود. بنابراین، دولت‌های عضو ملتزم شده‌اند از ارسال چنین محموله‌هایی به مقصد گروه‌ها یا سازمان‌های تروریستی نیز جلوگیری نمایند. در این راستا، خودداری از معامله تسلیحات کشتار جمعی با دولت‌هایی که رفتار نگران‌کننده دارند، از جمله الزامات سلبی تلقی می‌گردد. این اصول رفتاری دولت‌های شرکت کننده و سایر دولت‌ها را فرامی‌خواند تا از تجارت و مبادلات

داشتن ماهیت کشتار جمعی و توقیف آنها، به تبادل سریع و مناسب اطلاعات بپردازند و به ویژه اوصاف و اطلاعات راجع به مجاری تردد محموله‌هایی از این دست را به اطلاع دولت‌های عضو که در مسیر تردد شناورها یا هواپیماهای حامل این اقلام قرار دارند، برسانند تا در سریع‌ترین و نخستین مجرای ملی کنترل کالا وابسته به اعضا، اقدامات سه‌گانه توقف، بازرسی و توقیف محموله‌ها و افراد مرتبط با آن به عمل آیند.

با این حال، روند ارسال و تبادل اطلاعات مذکور، فاقد سازوکار و مجاری مشخص بوده و با آنچه در معاهدات بین‌المللی از جمله معاهدات خلع سلاحی مقرر شده، تفاوت اساسی دارند.

#### پ- بازنگری موازین حقوقی ملی و بین‌المللی مربوط

دولت‌های شرکت‌کننده متعهد شده‌اند از ظرفیت‌های ناشی از هنجارهای حقوقی در روند تحقق اهداف این ابتکار بهره‌گرفته و در این راستا، موازین حقوق داخلی خود در خصوص این ابتکار را بازنگری و تقویت نمایند و برای ایجاد و تقویت حمایت موازین حقوق بین‌الملل در این زمینه نیز تلاش کنند.

از این رو، اساس شکل‌گیری این رژیم بر قبول عدم انطباق آن با نظم حقوقی موجود استوار است. به دلیل اینکه اقدامات مورد نظر دولت‌های عضو این رژیم نه تنها فاقد مبنای

تجاری مرتبط با سلاح‌های کشتار جمعی با دولت‌های که سابقه نگران‌کننده‌ای از این حیث دارند، خودداری ورزند و بازرسی از کشتی‌ها و هواپیماهای متعلق به آنها را که مظنون به بارگیری و حمل و نقل این قبیل محموله‌ها باشند، تجویز نمایند. شایان ذکر است که قطعنامه‌های شورای امنیت در مورد عدم گسترش، تنها ناظر بر منع دسترسی بازیگران غیردولتی به سلاح‌های کشتار جمعی و اقلام مرتبط با آنها و تعهد دولت‌ها در تضمین این امر از طریق اعمال حقوق داخلی در محدوده‌های تحت صلاحیت خود و همچنین عضویت در معاهدات بین‌المللی سلاح‌های کشتار جمعی و یا انعقاد معاهدات جدید هستند.

#### ب- اتخاذ تدابیر موثر اطلاعاتی و امنیتی برای بازرسی و بازداشت

دولت‌های شرکت‌کننده باید به منظور تضمین انجام سریع عملیات بازرسی و بازداشت، در خصوص اقدامات مشکوک تبادل اطلاعات نمایند تا هرگونه شناوری که در مورد آن ظن متعارفی براساس این اطلاعات وجود داشته باشد، سریعاً به محض ورود به نقاط تحت کنترل ملی نظیر بندر، فرودگاه‌ها و ترمینال‌ها، مورد بازرسی قرار گرفته و در صورت لزوم، عملیات توقیف و بازداشت در مورد محموله‌ها و مظنونین صورت پذیرد.

در واقع، دولت‌ها ملتزم شده‌اند برای تسهیل در روند توقف و بازرسی محموله‌های مظنون با

حقوقی بوده بلکه با حقوق و تعهدات بین‌المللی دولت‌ها نیز ناسازگار است، کسب مشروعیت حقوقی برای آن در پرتو تلاش برای هماهنگ‌سازی حقوق موجود با آن ضروری دانسته شده و به عنوان یک اصل حاکم بر این رژیم، از دولت‌های عضو خواسته شده تا با تلاش در روند ساخت و پرداخت حقوق بین‌الملل، برای اقدامات مورد نظر مشروعیت و پایگاه مناسب دست و پا کنند.

#### ت- ترسیم چارچوب ارشادی ناظر بر اقدامات خاص

ارشادی بودن تدابیر ناظر بر عملیات توقف، بازرسی و توقیف محموله‌های مظنون به سلاح‌های کشتار جمعی، به مثابه یکی از اصول این ابتکار تلقی شده‌اند. این امر به خوبی وقوف اعضا به وجود هنجارهای حقوقی عام مغایر با آزادی عمل‌شان در انجام این‌گونه عملیات را نشان می‌دهد. در هر حال، نظر به اینکه کنترل فعالیت‌های مشکوک و محموله‌های قاچاق، متکی بر اعمال حقوق حاکمه دولت‌ها است، این ابتکار در خصوص توجه اعمال این حقوق رهنمودهایی ارشادی ارائه می‌کند تا در فضای تعامل بین‌الدولی مورد توجه قرار گیرد. با این حال، الزام سیاسی ناشی از حمایت گسترده آمریکا و برخی دولت‌های غربی دیگر از این ابتکار به گونه‌ای است که دولت‌های متحد این کشورها بدان به عنوان اصولی ارشادی صرف نمی‌نگرند. در هر صورت، هرگونه الزامی که

موجب نفی یا تضعیف رضایی بودن ناشی از استقرار حقوق بین‌الملل بر پایه حاکمیت ملی گردد، از نظر حقوقی بی اعتبار بوده بلکه خدشه به اصول حاکم بر تنظیم روابط بین‌المللی است.

#### بند دوم: پیامدهای ابتکار گسترش امنیت و چالش‌های آن در پرتو حقوق بین‌الملل

پیامدهای این ابتکار نه تنها مبانی و اصول اساسی ناظر بر فرایند بین‌المللی خلع سلاح را تضعیف می‌کند بلکه با موازین حقوق بین‌الملل دریاها نیز تعارض آشکار داشته و در جستجوی افزایش حقوق قدرت‌های دریایی برای اعمال کنترل بر دریای آزاد است و در این رابطه، تلاش شده تا نه تنها برخی معاهدات بین‌المللی ناظر بر امنیت کشتیرانی بین‌المللی اصلاح گردد بلکه زمینه‌های شکل‌گیری قواعد عرفی جهت اصلاح مفاد کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها نیز جهت تأمین اهداف دولت‌های عضو این ابتکار فراهم شود.

به تعبیر دیگر، اقدامات تجویز شده در قالب این ابتکار، از حدود صلاحیت دولت‌ها در معاهدات خلع سلاح کشتار جمعی فراتر رفته و حتی با صلاحیت‌های کلی دولت‌ها در دریای آزاد و قلمرو بین‌المللی آب‌ها همخوانی ندارد. از طرف دیگر، ماهیت سیاسی دارد و چون تابعی از یک نظام هماهنگ حقوقی بین‌المللی و نتیجه روندی مشتمل بر چند جانبه‌گرایی در مذاکرات خلع سلاحی نیست، به مثابه روندی سیاسی و

باشگاهی عمل می‌کند که از نظمی فنی و کارشناسی تبعیت نمی‌کند و بسته به منافع دولت‌های عضو و راهبرد آن، علیه حاکمیت سایر دولت‌ها به کار گرفته می‌شود.

### ۱- محدودسازی توسعه صلح‌آمیز برخلاف معاهدات خلع سلاح کشتار جمعی

این ابتکار تنها درخصوص آن دسته از محموله‌ها که شامل سلاح‌های کشتار جمعی و یا اقلام دومنظوره (اقلام دارای کاربری‌های همزمان غیرنظامی و صلح‌آمیز و همچنین تولید سلاح‌های کشتار جمعی) توسط گروه‌های تروریستی و دولت‌های مورد نظر اعضای این ابتکار باشند، اعمال می‌گردد. نظر به اینکه اقلام دومنظوره علاوه بر احتمال مصرف در روند تولید و گسترش سلاح کشتار جمعی، دارای قابلیت‌های وسیع و کاربری‌های گسترده غیرتسلیحاتی هستند، کنترل تبادل بین‌المللی این اقلام سبب تضعیف روند توسعه صلح‌آمیز در کشورهایی می‌گردد که رابطه دوستانه‌ای با کشورهای عضو این ابتکار ندارند یا متحد آنها نیستند. از آنجا که برخی از این اقلام دارای مصارف متکثر در صنایع بهداشتی بوده و کالای مورد نیاز عموم را تامین می‌کنند (نظیر مواد شوینده تولید شده بر اساس اقلام دومنظوره شیمیایی)، کند کردن روند مبادله آزادانه بین‌المللی این قبیل اقلام بر وضعیت رفاهی کشورهای مصرف‌کننده تأثیری زیانبار بر جای

خواهد گذاشت. از طرف دیگر، برخی از این اقلام به منظور دفاع در برابر سلاح‌های کشتار جمعی نظیر ساخت تجهیزات رفع آلودگی، لباس‌های محافظ، ماسک و داروهای ضدعوامل شیمیایی، میکروبی، هسته‌ای-بکار می‌روند که توقیف محموله‌های مذکور سبب تضعیف توان دفاعی کشورها و افزایش آسیب‌پذیری شان در برابر حملات مسلحانه یا اقدامات تروریستی نامتعارف می‌گردد.

در واقع، این گونه تدابیر کنترلی اولاً به روند تجارت آزادانه بین‌المللی مواد و فناوری‌های دومنظوره‌ای که حتی صرفاً برای مصارف غیرنظامی و صلح‌آمیز در چرخه واردات و صادرات قرار می‌گیرند، صدمه می‌زند. ثانیاً رابطه‌ای مستقیم با تحقق اهداف و اجرای تعهدات ناشی از نظام خلع سلاح و عدم گسترش سلاح‌های کشتار جمعی ندارد بلکه صرفاً در مورد کشورهایی اعمال می‌گردد که اعضای این باشگاه، آنها را نگران‌کننده و در جستجوی دستیابی به سلاح‌های کشتار جمعی تلقی نمایند. در واقع، هرچند تعریف سلاح کشتار جمعی روشن بوده و شامل فعالیت‌های صلح‌آمیز نمی‌گردد اما تلاش‌های اخیر برخی دولت‌ها برای بسط مفهوم سلاح کشتار جمعی از طریق افزودن ملحقاتی نظیر «مواد دومنظوره» و در نتیجه محدودسازی دامنه مفهومی توسعه صلح‌آمیز، در عمل موارد چالش‌ساز بسیار افزایش یافته به طوری که در روند اجرای موازین مقرر

بین‌المللی، تبدیل گردد. از این روست که ابتکار مذکور در عمل نیز تهدیدی برای نظام خلع سلاح و کنترل تسلیحات خواهد بود و بنیادهای این نظام و اثر بخشی آنها را در معرض خطر قرار خواهد داد.

### ۳- گسترش رابطه قدرت به زیان منطق صلح و عدالت بین‌المللی

با اینکه قدرت و توازن آن به مثابه منطق روابط بین‌المللی محسوب می‌شوند، حقوق بین‌الملل ضمن پذیرش تأثیرات غیر قابل اجتناب رابطه قدرت بر ساختار و بافت جامعه بین‌المللی، در جستجوی منطق صلح و عدالت است. چراکه برپایه صلح و عدالت است که میتوان پایداری نظم اجتماعی را تضمین نمود. ناپایداری نظم متکی به رابطه قدرت و مصلحت سیاسی یا منافع غیر جمعی (منافع فردی و گروهی متفاوت از مصلحت جمعی)، امری است که صحت آن را مطالعات جامعه شناختی و تجارب تاریخی به اثبات رسانده‌اند. از این جهت است که انسجام در روابط بین‌المللی مستلزم تحرک منشا و مبنای همزیستی دولت‌ها از «همکاری» به «همبستگی» است و زیست پایدار، چنین روندی را طلب می‌کند.

اما این ابتکار برگرفته از مقتضیات امنیت ملی تعدادی از دولت‌ها است که بی توجه به نظم حقوقی و مجاری عام و مورد وفاق جامعه بین‌المللی برای مقابله با تهدیدهای امنیتی این

در معاهدات بین‌المللی خلع سلاح و عدم گسترش در رابطه با لزوم افزایش و تسریع همکاری‌های بین‌المللی در مبادله آزادانه علوم، دانش و فناوری‌های صلح‌آمیز شیمیایی، بیولوژیک و هسته‌ای خلل‌های جدی ایجاد شده است. در هر حال، بر اساس مواد ۱۰ کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی و ۱۱ کنوانسیون سلاح‌های بیولوژیک، ممنوعیت‌ها و تعهدات ناظر بر خلع سلاح شیمیایی و بیولوژیک سبب سلب حقوق دولت‌ها در توسعه صلح‌آمیز در این حوزه‌ها نمی‌گردد بلکه نظر به اهمیت توسعه صلح‌آمیز در تحقق اهداف این معاهدات، دولت‌ها متعهد و ملتزم شده‌اند که همکاری‌های آزادانه بین‌المللی مواد، دانش، فناوری و تجهیزات صلح‌آمیز را تسریع بخشیده و در این راستا، سازمان‌های بین‌المللی تخصصی خلع سلاح نظیر سازمان منع سلاح‌های شیمیایی نیز به عنوان مجرای جهت هماهنگی در این رابطه وظایفی را متقبل شده‌اند.

نظر به اینکه هیچ‌گونه لیستی در مورد اقلام قابل بازرسی و توقیف مورد نظر این رژیم وجود ندارد، این امکان وجود دارد که همکاری‌های توسعه‌ای مقرر در این معاهدات نیز مشمول تدابیر کنترلی مذکور قرار گیرند که در این صورت، ابتکار عدم گسترش که رژیم سیاسی و محدود بدون مبنای معاهده‌ای است، به مجرای برای عدم ایفای تعهدات مقرر در این معاهدات چند جانبه ناشی از تلاش‌های جامعه

جامعه شکل گرفته است. هرچند گسترش

سلاح‌های کشتار جمعی و تروریسم، از

مهمترین تهدیدهای فراروی امنیت جهانی

هستند اما مقابله با آنها مستلزم چارچوبی

جهانشمول است که در آن نقش همه اعضای این

جامعه نیز لحاظ گردد. این در حالی است که

اعضای این ابتکار با وجود سازوکارهای متعدد

و جدید در جامعه بین‌المللی جهت مقابله با این

دو تهدید که واجد مبنا و اختیارات حقوقی

مشخص هستند (ازجمله کمیته‌های ویژه در

شورای امنیت)، به مجاری غیرحقوقی و

«مشارکت‌های چندجانبه نه‌چندان رسمی»

روی آورده‌اند تا منافع سیاسی و امنیتی خود را

صرفنظر از موازین موجد محدودیت آزادی

عمل‌شان، جستجو نمایند.

سیاسی‌کاری نهفته در اساس شکل‌گیری و

روند کاری این ابتکار به حدی آشکار است که

جان بولتون، معاون وزیر امور خارجه در امور

کنترل تسلیحات و امنیت بین‌المللی امریکا که

یکی از بنیادگذاران اصلی این ابتکار است، در سال

۲۰۰۳ به صراحت اعلام کرده که هیچ‌یک از

شرکت‌کنندگان در این ابتکار از این فضای

همکاری، علیه تجارت با متحدین و دوستان

امریکا نظیر هند، اسرائیل و پاکستان استفاده

نخواهند کرد. اما بکارگیری این رژیم علیه

دولت‌های مخالف امریکا به ویژه ایران در

محافل علمی تبیین شده است. به همین دلیل،

جنبش ضدجنگ نیز به مخالفت جدی با این

#### ۴- ابتکار گسترش امنیت در جدال با موازین

##### حقوق دریاها

به دلیل مغایرت توقیف و بازرسی کشتی‌های

خارجی در دریای آزاد با موازین حقوق

بین‌الملل، حقوقی اعمال سرزمینی ابتکار و

الزامات ناشی از آن، در اولویت قرار دارد و

فقدان مبانی حقوقی بسط مشروعیت چنین

اقداماتی به سایر مناطق آبی، حتی در تحقیقات

دولت‌های اصلی عضو این سیستم مورد تایید

قرار گرفته است. در هر حال، بخش‌های آبی از

نظر نوع نظام حقوقی حاکم بر آنها، به چند منطقه

تقسیم می‌گردند: آب‌های داخلی، دریای

سرزمینی، منطقه نظارت، منطقه انحصاری

اقتصادی و آب‌های بین‌المللی یا دریای آزاد.

در محدوده آب‌های داخلی، دریای

سرزمینی، منطقه نظارت و منطقه انحصاری

اقتصادی، دولت‌های میزبان می‌توانند هرگونه

شناوری را بدون توجه به حمل یا عدم حمل

پرچم دولتی معین و ملی یا خارجی بودن پرچم

آن، مورد بازرسی قرار داده و در صورت اثبات

حمل کالاهایی که در حقوق داخلی تحت عنوان

قاچاق تلقی می‌شود، آنها را توقیف نمایند منوط

به اینکه حق عبور بی‌ضرر کشتی‌ها و اصل

آزادی کشتیرانی (به ویژه در دریای سرزمینی)

محترم شمرده شود. با این حال، از نظر حقوقی

توقیف این کشتی‌ها در هر یک از این محدوده‌ها،

تابع موازین و محدودیت‌های مقرر در حقوق دریاها است.

### الف- رژیم حقوقی دریای سرزمینی تا منطقه انحصاری اقتصادی

دریای سرزمینی. بر اساس بند ۱ ماده ۲ کنوانسیون حقوق دریاها، دریای سرزمینی تابعی از حقوق حاکمیتی دولت ساحلی به همراه حقوق استثنایی و محدود ناشی از کشتیرانی بین‌المللی است. در واقع، حاکمیت دولت ساحلی بر فراتر از قلمرو خشکی و آب‌های داخلی آن یعنی در بخشی از منطقه آبی مجاور ساحل و جزایر آن که دریای سرزمینی تلقی می‌شود، اعمال می‌گردد. این حاکمیت به قلمرو هوایی این منطقه و همچنین بستر و زیربستر آن نیز تعمیم می‌یابد. با این حال، حاکمیت مذکور همانند سایر موارد اعمال حاکمیت ملی، با رعایت موازین حقوق بین‌الملل به اجرا در خواهد آمد.

بر اساس ماده ۱۷ کنوانسیون مذکور، منظور از حقوقی که کشتی‌های خارجی علاوه بر حقوق حاکمه دولت سرزمینی در این منطقه خواهند داشت، حق عبور بی‌ضرر است؛ عبوری (کشتیرانی) که صلح، نظم مناسب یا امنیت دولت ساحلی را در معرض خطر قرار ندهد و در این راستا، باید مطابق با کنوانسیون و سایر قواعد حقوق بین‌الملل به عمل آید (بند ۱ ماده ۱۹). در این راستا، تهدید یا توسل به زور علیه دولت ساحلی، تمرین یا به کارگیری هر نوع سلاح، فراز یا فرود هر نوع هواپیما یا ابزار نظامی،

مفروض به نقض عبور بی‌ضرر تلقی خواهد شد (بند ۲ ماده ۱۹).

منطقه نظارت. تنها در صورتی عنوان حمل کالای قاچاق در منطقه نظارت قابل استناد خواهد بود که اولاً قوانین و مقررات واردات و صادرات یا امور گمرکی دولت میزبان نقض شده باشد. ثانیاً مقصد آنها آب‌های داخلی دولت میزبان باشد و یا آنکه ضبط کالاهای قاچاق، در چارچوب معاهدات بین‌المللی مجاز شمرده شود.

منطقه انحصاری اقتصادی. این منطقه تنها از لحاظ منابع اقتصادی است که برای دولت میزبان حقوق و امتیازهایی انحصاری قایل است و در سایر موارد نه تنها کشتی تابع اصل آزادی کشتیرانی و عبور بی‌ضرر است بلکه صلاحیت انحصاری بازرسی و توقیف کشتی در موارد بی‌ارتباط با مسایل اقتصادی، تنها تابع دولت صاحب پرچم خواهد بود. بر اساس بند ۱ ماده ۵۸، حقوق دولت‌های غیرساحلی در منطقه انحصاری اقتصادی، کشتیرانی و فراز و فرود هواپیما و عبور دادن زیردریایی و خطوط لوله با رعایت حقوق ویژه دولت ساحلی و حقوق سایر دولت‌ها است و در این خصوص علاوه بر مقررات حقوق بین‌الملل و کنوانسیون ۱۹۸۲، باید قوانین و مقررات دولت ساحلی نیز محترم شمرده شود.

ب- توقف و بازرسی شناورها در دریای آزاد  
فصل هفتم کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها، ناظر



بر وضعیت حقوقی دریای آزاد است. اصول و موازین مندرج در این فصل که تدوین برخی از قواعد عرف دریایی و متضمن صریح ترین قواعد ناظر بر این منطقه مهم دریایی هستند، امکانی برای مشروعیت اعمال اصول ابتکار گسترش امنیت را نشناخته اند و در این صورت است که مغایرت عملیات ناشی از این ابتکار با موازین مذکور، به صورت شفاف قابل احراز است.

بر این اساس، اولاً ماده ۸۸ متضمن یک اصل کلی است و آن اینکه دریای آزاد تنها باید برای مصارف و اهداف صلح آمیز به کار رود. در واقع دولت ها جز در موارد مصرح در کنوانسیون نظیر حق توقیف کشتی هایی که درگیر در تجارت برده، حمل مواد مخدر و داروهای روانگردان یا نقض موازین بین المللی ناظر بر منع آلودگی دریا و یا بهره برداری نادرست از منابع زنده و جاندار دریای آزاد و یا بهره برداری نامشروع از منابع بستر و زیربستر این منطقه باشند، نمی توانند شناورهای خارجی را مورد عملیات «توقف، بازرسی یا توقیف» قرار دهند.

ثانیاً به موجب ماده ۹۴، اعمال صلاحیت و کنترل بر کشتی ها و هواپیماها در دریای آزاد، منحصرأ بر عهده دولت صاحب پرچم است. مطابق با مواد ۹۵ و ۹۶ نیز کشتی های جنگی و کشتی های که صرفاً برای خدمات غیرتجاری دولت مورد استفاده قرار می گیرند، در دریای آزاد مصونیت کامل داشته و تنها تابع صلاحیت دولت صاحب پرچم اند. ثالثاً حق بازدید و

بازرسی کشتی ها که در ماده ۱۱۰ کنوانسیون مقرر شده، رویکرد حصری داشته و چون به موارد مربوط به اتهام یا احتمال حمل سلاح اعم از متعارف یا کشتار جمعی توسط هر کشوری اشاره نکرده، قبول چنین حقی را بر نمی تابد. بر اساس بند ۲ ماده ۱۱۱: حق دولت ساحلی برای تعقیب فوری کشتی هایی که مقررات دولت مذکور را در منطقه دریای سرزمینی یا منطقه نظارت و یا انحصاری اقتصادی نقض کرده اند، محفوظ است. از طرف دیگر، مواد ۳۰۰ و ۳۰۱ کنوانسیون ناظر بر تعهد کلیه دولت ها به حسن نیت و عدم سوء استفاده از حقوق و تعهدات کنوانسیون حقوق دریاها است و دولت ها را از توسل به زور و تهدید به آن علیه هر دولت دیگر یا به هر طریقی که مغایر اصول منشور ملل متحد باشد، منع می نمایند.

در واقع، بازرسی و توقیف شناورها در دریای آزاد که اساسی ترین اقدامات مقرر در قالب ابتکار عدم گسترش است، تنها در صورتی مجاز خواهد بود که کشتی های مورد نظر، حامل پرچم کشور اقدام کننده بوده یا اقدام دولت های دیگر توسط دولت صاحب پرچم (به صورت موردی یا طی موافقتنامه های دو یا چندجانبه حقوقی) مجاز شده باشد.

**پ- سوء استفاده از قطعنامه های شورای امنیت**  
برای توجیه مبنای حقوقی ابتکار گسترش امنیت، به قطعنامه ۱۵۴۰ شورای امنیت (و ۱۶۷۳) استناد می شود. در قطعنامه ۱۵۴۰ مورخ ۲۸ آوریل ۲۰۰۴

که ناظر بر عدم گسترش سلاح‌های کشتار جمعی توسط بازیگران غیردولتی است، آمده که: از کلیه دولت‌ها می‌خواهد بر اساس حقوق داخلی و با رعایت حقوق بین‌الملل، اقدامات همکاریانه برای جلوگیری از قاچاق غیرقانونی سلاح‌های هسته‌ای، بیولوژیک و شیمیایی، سیستم‌های پرتاب و مواد مرتبط با آنها را اتخاذ نمایند.

باین حال، همانطور که حقوقدانان غربی نیز اذعان داشته‌اند، قطعنامه مذکور تاب تفسیری مورد نظر آمریکا را نداشته و به این کشور اجازه نخواهد داد صلاحیت کیفری خود را در فراتر از آب‌های سرزمینی در مورد محموله‌های مشکوک به سلاح کشتار جمعی اعمال کند و توسل به نیروهای مسلح در این خصوص نیز وجاهتی ندارد. چراکه اولاً هدف آن کنترل بازیگران غیردولتی است و نه دولت‌ها. ثانیاً بهره‌گیری از حقوق داخلی به منظور «اتخاذ اقدامات همکاریانه برای جلوگیری از قاچاق سلاح‌های کشتار جمعی، سیستم‌های پرتاب و مواد مرتبط با آنها»، مقید به رعایت حقوق بین‌الملل است و با اینکه حقوقدانان طرفدار مکتب نبوهاون از موسع بودن حوزه صلاحیت شورای امنیت دفاع می‌کنند و حتی تصمیمگیری فراتر از حقوق بین‌الملل موجود را نیز در راستای انجام مسئولیت اصلی خود یعنی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی موجه می‌دانند، شورای امنیت در این قطعنامه مجوزی به دولت‌ها اعطا نکرده که با

ایجاد رژیم‌هایی سیاسی نظیر ابتکار گسترش امنیت، به کنترل قاچاق این سلاح‌ها فراتر از حقوق بین‌الملل موجود از جمله حقوق دریاهای مبادرت ورزند.

**ت- قابل استناد نبودن دکترین حالت ضرورت**  
بر اساس دکترین «حالت ضرورت» که برگرفته از حقوق کیفری داخلی است، ارتکاب جرم در اجرای قانون اهم یعنی مقابله با تهدیدی شدیدتر از نتایج جرم ارتکاب یافته، مجاز است. بنابراین، ضرورت به مثابه یکی از عوامل موجهه، عنصر قانونی نقض هنجارهای حقوقی بین‌المللی را سلب می‌کند و بدین ترتیب، با اینکه اساساً یک عمل متخلفانه بین‌المللی<sup>5</sup> صورت گرفته و این امر موجب تحقق مسئولیت بین‌المللی است اما وجود ضرورت مذکور، موجب رفع مسئولیت می‌شود منوط به اینکه این اقدام، آخرین راه حل بوده و کلیه دیگر مجاری در دسترس برای مقابله با تهدید جدی و قریب الوقوع مورد نظر، به کار گرفته شده و یا اینکه قابلیت اثرگذاری آن در مورد مصداقی معین منتفی باشد.

آخرین گزینه بودن استناد به ضرورت برای عدول از رعایت تعهدات بین‌المللی، به معنای کاربری موردی غیر عام آن است. از این حیث، استناد به این دکترین به عنوان مجرای برای مشروعیت بخشی به توقف، بازرسی و بازداشت کشتی‌های حامل پرچم سایر کشورها در دریای آزاد به بهانه احتمال حمل سلاح‌های کشتار

5. Internationally wrongful act

خلق نخواهد کرد بلکه این تضمین با خلع سلاح هسته‌ای محقق خواهد شد. ولی ابتکار گسترش امنیت، به جای علت، بر معلول متمرکز شده است.

### بند سوم: تکاپو برای ایجاد مبانی حقوقی بین‌المللی ابتکار گسترش امنیت

مشروعیت در جامعه متکی به حاکمیت (نسبی) قانون، بر مبنای شاخص‌ها و معیارهای مقرر در هنجارهای حقوقی عام سنجیده می‌شود و استوار می‌گردد. این امر در خصوص ابتکار گسترش امنیت نیز صادق است.

دولت‌های شرکت کننده در این ابتکار، نه تنها فقدان مبانی حقوقی شکل‌گیری این رژیم را دریافته‌اند بلکه چالش‌های آن با روند اجرای موازین موجود را نیز درک نموده و در جستجوی رفع این موانع از طریق ایجاد نوعی وفاق عام میان دولت‌ها و اعضای جامعه بین‌المللی در خصوص مقابله با گسترش سلاح‌های کشتار جمعی برآمده‌اند. عمده‌ترین رویکرد اتخاذ شده در این خصوص، ارائه استدلال‌های توجیهی در حمایت از مشروعیت مبنایی این رژیم از یک سو و بهره‌گیری از ظرفیت معاهدات چندجانبه دریایی و همچنین تدوین معاهدات دوجانبه از سوی دیگر برای ایجاد مبانی مشروعیت بین‌المللی پیشبرد برخی از ماموریت‌های آن در قالب نهادهای حقوقی بوده است.

جمعی توسط آنها، مغایر با حقوق بین‌الملل دریاها (و حقوق بین‌الملل عرفی) خواهد بود.

### ث- خلع سلاح هسته‌ای: کلید معمای گسترش سلاح‌های کشتار جمعی

دولت‌های هسته‌ای عضو این ابتکار در پی منع دسترسی سایر دولت‌ها به سلاح‌های هسته‌ای هستند؛ همان سلاح‌هایی که خود پیش از این بدان دست یافته و در زرادخانه‌های خود انبار نموده‌اند. این در حالی است که تعهد به خلع سلاح هسته‌ای نه تنها گزینه‌ای موثر در مورد حل معضلات امنیتی مربوط به گسترش سلاح‌های هسته‌ای و تروریسم هسته‌ای است بلکه به تحکیم و تقویت روند «خلع سلاح عمومی و کامل تحت نظارت موثر بین‌المللی» نیز جانی دوباره خواهد داد.

در این صورت، پیداست که کلید حل این معما در دست دولت‌های هسته‌ای است و اگر به واقع، مبنای این ابتکار و موارد مشابه رانگرانی جدی در مورد سلاح‌های کشتار جمعی تشکیل می‌دهد، وقت آن فرارسیده که این دولت‌ها با گذار از نظام باشگاهی مبتنی بر عدم گسترش، به سمت و سوی خلع سلاح هسته‌ای گامی موثر بردارند. در غیر این صورت، تهدیدهای ناشی از کاربرد سلاح‌های کشتار جمعی خواه توسط دولت‌ها و خواه گروه‌های تروریستی به قوت خود باقی خواهد ماند. در واقع، انحصاری کردن این دسته از ابزارهای قدرت و اعمال سیاست بین‌الملل، تضمینی برای صلح و امنیت بین‌المللی

## ۱- توجیه و استدلال پیرامون مبانی حقوقی پدیداری ابتکار گسترش امنیت

نظر به چالش‌های واضح و مغایرت‌های آشکار ابتکار عدم گسترش با موازین حقوق بین‌الملل (که به گاه به صراحت از فقدان مبنای حقوقی آن یاد شده است) برخی از دولت‌های موسس این رژیم توجیهاتی را در مورد وجود مبانی حقوقی موجب مشروعیت بین‌المللی آن ارائه کرده‌اند. در مقابل، برخی سازمان‌های غیردولتی و نویسندگان نیز علیه آن موضع گرفته‌اند. در این خصوص به ارزیابی میزان قوام استدلال‌های حقوقی ارائه شده در مورد مشروعیت این رژیم خواهیم پرداخت.

در این راستا، گفته می‌شود که اولاً شکل‌گیری این ابتکار، متکی بر مبنایی جدید و بدیع در نظام حقوقی نیست، بلکه دولت‌ها قبل از آن از نظر حقوقی قادر بوده‌اند هم همین اقدامات را انجام دهند و بعضاً نیز این اقدامات را به صورت پراکنده و فردی نیز انجام داده‌اند. به عبارت دیگر، این ابتکار هیچ‌گونه اختیار و صلاحیت جدیدی به دولت‌ها برای انجام عملیات بازرسی و ضبط محموله‌های قاچاق در آبراهه‌های بین‌المللی یا حوزه هوایی اعطا نمی‌کند تا نیازمند استقرار بر اساس منابع حقوق بین‌الملل اعم از معاهدات یا حقوق عرفی باشد. بلکه حقوق بین‌الملل موجود چنین اختیاراتی به کلیه اعضای جامعه بین‌المللی اعطا نموده و این اختیارات نه تنها متضمن «حقوق» دولت‌ها در

تامین منافع ملی خود است بلکه متضمن «مسئولیت» دولت‌ها در راستای تامین صلح و امنیت بین‌المللی نیز هست که از این طریق، نگذارند عدم اعمال حاکمیت بر آبراهه‌های بین‌المللی، به عاملی برای تقوت روند رشد تخلفات و جنایات بین‌المللی تبدیل گردد. از این حیث، تنهاسهمی که این ابتکار داشته، سازماندهی بین‌المللی به اعمال حقوق و مسئولیت‌های بین‌المللی ناظر بر مقابله با این قبیل اقدامات است. تاکید این ابتکار بر ارتقای وضعیت حقوق داخلی دولت‌ها در کنترل و اعمال صلاحیت خود بر کشتیرانی بین‌المللی و همچنین جابجایی بین‌المللی کالا از طریق هوا و زمین است تا با کنترل بیشتر بر قلمرو ملی و حوزه‌های تحت صلاحیت خود، از به کارگیری سوء این اقدامات در راستای نقض تعهدات بین‌المللی خلع سلاح و عدم گسترش سلاح‌های کشتار جمعی جلوگیری نمایند.

ثانیاً شورای امنیت می‌تواند بر هر گونه ابهام حقوقی در این خصوص خاتمه دهد. بر همین اساس است که جان بولتون در مورد وجود ابهام در مبنای حقوقی اقدام در هر مورد، پیشنهاد کرده که دولت‌های شرکت‌کننده بلافاصله مراتب را جهت اخذ مجوز، به شورای امنیت ارجاع دهند و خواستار مجوز شوند.

## ۲- بهره‌گیری از حقوق بین‌الملل قراردادی اصلاح معاهدات چندجانبه و تدوین

موافقتنامه‌های دوجانبه دریایی، دستورکار اصلی برخی از دولت‌های عضو این ابتکار بوده و در این رابطه، هم از سازمان بین‌المللی تخصصی امور دریایی و هم ترتیبات دوجانبه استفاده شده و در این خصوص مراحل از تلاش‌های مذکور نیز به نتیجه رسیده و اسنادی حقوقی بین‌المللی نیز تدوین و یا اصلاح شده است.

علاوه بر این، نظر به اینکه پیش از این نیز

روند مربوط به اصلاح کنوانسیون ۱۹۸۸ سرکوب اقدامات غیرقانونی علیه امنیت کشتیرانی در ایمو در حال انجام بوده است، پیشنهادهایی به منظور پوشش دادن به مأموریت‌های ابتکار گسترش امنیت نیز توسط برخی از اعضای این ابتکار به ویژه انگلستان در این قالب ارائه شده که هنوز این روند نهایی نشده با این حال، تعقیب و پیگیری مستمر آن، مأموریت کاری هیات نمایندگی این کشور (و امریکا) در روند اصلاح کنوانسیون مذکور است.

#### ب- تدوین معاهدات دوجانبه دریایی

برخی دولت‌های مؤسس این ابتکار، درصدد جلب رضایت دولت‌ها به ویژه دولت‌های مهم صاحب پرچم برآمده اند تا در این چارچوب و با انعقاد معاهدات مذکور اجازه یابند با رعایت فرایندی کلی که مورد توافق طرفین قرار گرفته است، در مورد بازرسی شناورها، هواپیماها و وسایل نقلیه متعلق به همدیگر در دریای آزاد و شناورهای سایر کشورها در قلمروهای تحت صلاحیت یا کنترل ملی هم، اقدام نمایند. بدون

بر این اساس، هر چند تاسیس اولیه این رژیم بر مبنای و اساس مستحکمی در حقوق بین‌الملل عمومی استوار نبوده اما همانطور که در زیر خواهیم دید، در سال‌های اخیر با اقداماتی که برخی سازمان‌های بین‌المللی و همچنین دولت‌ها در اصلاح و تدوین معاهدات بین‌المللی حتی دوجانبه انجام داده‌اند، برخی مبنای حقوقی بین‌المللی در این رابطه شکل گرفته و فراهم شده است. هر اندازه قوام و دوام این معاهدات بیشتر باشد، نقد عملیات و اقداماتی که در قالب ابتکار گسترش امنیت بر پایه این معاهدات انجام می‌گیرد، کم‌رنگ‌تر خواهد شد. از این جهت، توجه به تکاپوهایی که در خصوص کسب برخی محمل‌های حقوقی صورت گرفته و بعضاً نیز به بارنشسته است، یکی از ضروریات صورت‌بندی راهبردهای ملی راجع به «برخورد با رژیم‌های نو تأسیس خلع سلاح و کنترل تسلیحات» است.

#### الف- به‌کارگیری ظرفیت‌های سازمان بین‌المللی دریانوردی

سازمان بین‌المللی دریانوردی (ایمو) در دسامبر

شک، انعقاد این معاهدات که از تفویض حقوق حاکمه دولت سرزمینی برای نظارت دولت طرف قرارداد بر کلیه کشتی‌های مظنون به حمل اقلام کشتار جمعی در محدوده آب‌های داخلی، دریای سرزمینی، منطقه نظارت و منطقه انحصاری اقتصادی یا ماهیگیری از یک سو و تفویض حق توقف و بازرسی کشتی‌های صاحب پرچم هر یک از طرفین توسط نیروی دریایی همدیگر از سوی دیگر است، نه با مبادی حاکمیتی حقوق بین‌الملل و نه موازین ناظر بر تعیین حقوق و تعهدات دولت‌ها در حقوق بین‌الملل دریاها مغایرتی ندارد و با آن سازگار است.

در این میان، امریکا بیش از همه بر اساس رویکرد مذکور اقدام نموده و هفت معاهده دوجانبه با (بلیز<sup>(۱)</sup>، کرواسی<sup>(۲)</sup>، قبرس<sup>(۳)</sup>، لیبیا<sup>(۴)</sup>، مالت<sup>(۵)</sup>، جزایر مارشال<sup>(۶)</sup> و پاناما<sup>(۷)</sup>) منعقد نموده است. گفته می‌شود که لیبیا، دومین کشور در جهان از نظر صاحب پرچم بودن نسبت به کشتی‌های تجاری فعال در دریانوردی بین‌المللی است و به صرف انعقاد معاهدات مذکور با لیبیا و پاناما، ایالات متحده به امکان توقف و بازرسی قانونی بیش از ۲۰ درصد کشتی‌های تجاری جهان (که اکنون بیش از ۱۰۰ هزار فروند هستند)، دست یافته است.

### نتیجه‌گیری

با اینکه شأن نزول نظم حقوقی بین‌المللی،

6. The port security initiative

تبلور یافته است، محدود به «تسلیحات» است و نه «اقلام مرتبط با آنها». از این رو، مبنای حقوقی روشنی در حقوق بین الملل قراردادی خلع سلاح برای منع یا محدودسازی اقسام دو منظوره‌ای که قابلیت استفاده در تولید و گسترش سلاح‌های کشتار جمعی دارند، وجود ندارد.

ایجاد سازوکارهای غیرمعاهده‌ای در مورد خلع سلاح، ایجاد ترتیباتی در طول رژیم معاهدات مذکور است که یا از عدم کارایی این معاهدات حکایت دارد و یا اینکه ایجاد شبکه‌ای از قدرت سیاسی را در دل سازمان و سازوکارهای معاهده‌ای جستجو می‌نماید. در هر حال، تردیدی نیست انشعاب در روند نظارت بر حسن اجرای معاهدات خلع سلاحی از طریق ایجاد سیستم ابتکار گسترش امنیت و نظایر آن حتی اگر هم به استناد مقابله با خطر گسترش سلاح‌های کشتار جمعی باشد، انسجام و همگن بودن نظام حقوقی حاکم بر منع سلاح‌های مذکور را تضعیف می‌کند و همگرایی و همکاری حقوقی متکی بر موازین مشخص را که رویکرد معاهدات جهانشمول خلع سلاحی است در اثر رقابتی شدن قدرت و منافع سیاسی برخی از دولت‌ها، وارونه نموده و فضای حق طلبی را به چالش‌های داد و ستد که معمول بازی‌های سیاسی و تعقیب منافع ملی محدود غیرهم سو با منافع جامعه بین المللی است، دچار می‌سازد.

این اقدام امریکا که کشورهای حامی آن را نیز گردهم آورده، نمادی از یکجانبه گرایی است. ابتکار گسترش امنیت، هرچند برخلاف سایر مصادیق سیاست خارجی دولت امریکا در فضای بین المللی مطرح شده و دولت‌های حامی این کشور را نیز به قبول و اجرای آن واداشته است، مبنای حقوقی روشنی نداشته بلکه موازین حقوقی خلاف راهبردهای آن بسیار است. بی دلیل نیست که برخی، این ابتکار رانمادی از نتایج دکترین پیشدستی در این کشور تلقی کرده‌اند که در رابطه با مقابله با سلاح‌های کشتار جمعی کاربرد دارد. این در حالی است که چنین دکترینی همانند سایر تلاش‌های غیرقانونی مربوط به بسط مفهوم دفاع مشروع، فاقد پشتوانه بین المللی بوده و منافی هنجارهای عام الشمول است.

حرمت هنجارهای عام الشمول بین المللی به گونه‌ای است که می‌توان گفت برای تحقق مسئولیت بین المللی (در مواردی نظیر تجاوز) همواره «نیازی نیست که قصد و نیت مجرمانه کشور جستجو شود. زیرا تمامی اعمال تجاوزکارانه از اراده مجرمانه ناشی می‌شوند»<sup>(۱۰)</sup>. دیوان بین المللی دادگستری در رای ۱۹۸۶ نیکاراگوئه برای تعیین ضوابط حاکم بر منع تسلیحات، محدودیت‌های پذیرفته شده توسط دولت‌ها را مبنا قرار می‌دهد. با این حال، روشن است که محدودیت‌های مذکور که اساساً در قالب معاهدات خلع سلاح و عدم گسترش

در هر حال، به نظر می‌رسد بازجستن منافع حیاتی ملی برخی دولت‌ها در فراسوی موازین ناظر بر منافع جمعی و سازمان دهی غیرجهانشمول اراده‌های سیاسی، تعادل میان صلح و توسعه را بر هم زده به گونه‌ای که در پرتو تحولات دهه آغازین قرن بیست و یکم، بدون شک صلح بر توسعه مقدم گشته است. در این میان، ابتکارهای فراحقوقی برخی دولت‌ها که شکل تازه‌ای از اتحاد و ائتلاف هستند، عاملی برای تضعیف چشم‌انداز حقوق بین‌الملل خلع سلاح به نظر می‌رسند. این تلاش‌ها، ماهیت بین‌المللی و مذاکره‌ای هنجارهای ناظر بر خلع سلاح را که منافع جمعی را در ساختار و بافت نظم حقوقی بین‌المللی و غالباً از طریق سازمان‌های بین‌المللی تخصصی و یا سازوکارهای غیرسازمانی جستجو می‌کنند، تضعیف می‌نمایند.

بر همین مبنا است که چین، هند، پاکستان، ایران، کشورهای عربی حوزه خلیج فارس و بسیاری از دیگر کشورهای مهم دریایی، از این ابتکار استقبال نکرده بلکه چین و هند آن را دارای مبانی و اساس حقوقی بین‌المللی مبهم دانسته‌اند که نه تنها کمکی به حفظ صلح و ثبات منطقه‌ای و جهانی نمی‌نماید بلکه به دلیل جستجوی راه حل مسایل بین‌المللی در خارج از چارچوب چندجنبه‌گرایی و سازمان‌های بین‌المللی صالح، در نوع خود تهدیدی علیه اهداف سازمان ملل متحد به ویژه صلح و امنیت

بین‌المللی است و حتی هنجارهای مسلم حقوق بین‌الملل موجود در زمینه حقوق دریاها و حقوق هوایی را نیز در معرض خطر قرار می‌دهد. با این حال، تلاش برای حقوقی کردن چارچوب‌های تعقیب اهداف و انجام ماموریت‌های این ابتکار ادامه دارد و اصلاح برخی معاهدات چندجانبه ناظر بر حقوق دریاها از طریق جلب توجه و حمایت سازمان بین‌المللی دریانوردی و همچنین انعقاد موافقتنامه‌های دوجانبه با برخی از دولت‌های دارای گسترده‌ترین کشتی‌های صاحب پرچم آنها، محقق شده است که در این صورت، مبانی حداقلی برای این ابتکار در حقوق بین‌الملل قراردادی -هرچند تنها در ساختار معاهدات خاص به مفهوم بند (الف) ۱ ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری- شکل گرفته است. به همین دلیل، نه تنها توجه به این امر در چارچوب سیاست خارجی کشور ضروری است بلکه پیامدهای تفصیلی و عملی آن و رژیم‌های سیاسی بین‌المللی کنترلی مشابه بر مبانی و چارچوب حقوقی بین‌المللی خلع سلاح و عدم گسترش نیز شایسته تامل و تحلیل در چشم‌انداز راهبردهای دفاعی و امنیتی است.

#### پانوشت‌ها

۱- معاهده مورخ ۴ اوت ۲۰۰۵ که در ۱۹ اکتبر همان سال لازم‌الاجرا شده است.

۲- اول ژوئن ۲۰۰۵ که در ۵ مارس همان سال لازم‌الاجرا شده



۴- فلسفی، هدایت اله فلسفی، (پائیز و زمستان ۶۹) «شورای امنیت و صلح جهانی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۸، صص ۹۷-۹۶.  
 ۵- ساعد، «فراز و فرود حقوق هسته ای ایران: از شورای حکام تا شورای امنیت»، پژوهش های حقوقی، شماره ۹، ۸۵-۱، ص ۱۲.

### منابع لاتین

- ahlstorm, Charister "the Proliferation Security Initiative: international law aspects of thr Statement on Interdiction Principles", SPIRI Yearbook 2005: Armament, Disarmanet and International Security, p. 757.
- Andreas Persbo and Ian Davis, op.cit.
- Andreas Persbo and Ian Davis, (June 2004) "Sailing Into Uncharted Waters? The Proliferation Security Initiative and the Law of the Sea", BASIC Research Report 2004. 2.
- Bolton, John R. (November 13, 2003) ""Legitimacy" in International Affairs: The American Perspective in Theory and Operation", Under Secretary for Arms Control and International Security Remarks to the Federalist, Society, Washington, DC.
- Bolton statemnts in a (November 4, 2003) interview with Arms Control Today.
- Bond Richard, (January 2007) "The Proliferation Security Initiative: Targeting Iran and North Korea?", BASIC Paper No. 53. Also available as a pdf file at: [www.basicint.org/pubs/Papers/BP53.pdf](http://www.basicint.org/pubs/Papers/BP53.pdf).
- Calendar of Events, [www.state.gov/t/isn/c12684.htm](http://www.state.gov/t/isn/c12684.htm)
- 'China won't sign on to PSI' Asia Pacific news report: [news.monstersandcritics.com/asiapacific/article\\_1045550.php](http://news.monstersandcritics.com/asiapacific/article_1045550.php) China\_won't\_sign\_on\_to\_PSI
- Colin Robinson, (August 25,2003) "The Proliferation Security Initiative: Naval Interception Bush-Style", Center for Defence Informatons (CDI),
- **Eben Kaplan** (October 19,2006) "The Proliferation Security Initiative", the Council of Foreign Relations, <http://www.cfr.org/publication/11057/#5>.
- Fabrice Pothier, (18 November 2004) "The Proliferation Security Initiative: Towards a New Anti-Proliferation Consensus?", BASIC Notes.
- Interdiction Under the Proliferation Security

- است.
- ۳- این معاهده در ۲۵ ژوئیه ۲۰۰۵ منعقد و در ۱۲ ژوئیه ۲۰۰۶ لازم الاجرا شده است.
- ۴- این معاهده در ۱۱ فوریه ۲۰۰۴ منعقد و در ۹ دسامبر همان سال لازم الاجرا شده است.
- ۵- معاهده مورخ ۱۵ مارس ۲۰۰۷.
- ۶- تاریخ انعقاد ۱۴ مارس ۲۰۰۴ و تاریخ لازم الاجرا شدن ۲۴ نوامبر ۲۰۰۴ می باشد.
- ۷- معاهده مورخ ۱۲ می ۲۰۰۴ که در تاریخ ۱ دسامبر ۲۰۰۴ لازم الاجرا شده است.
- ۸- در خصوص ابتکار موسوم به the Container Security Initiative، چین به رغم عدم حمایت از ابتکار گسترش امنیت، در ژوئیه ۲۰۰۳ به آن ملحق شده است.
- ۹- ابتکار جهانی مبارزه با تروریسم هسته ای یا Nuclear Terrorism Global Initiative to Combat در ۱۵ ژوئیه ۲۰۰۶ بوسیله روسای جمهور روسیه و امریکا در خلال نشست گروه ۸ در استراسبورگ مطرح شد. در نخستین نشست راجع به آن، ۱۳ دولت از جمله اعضای دائم شورای امنیت بیانیه اصول این ابتکار در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۶ صادر شد. آژانس بین المللی انرژی اتمی نیز در این نشست به عنوان ناظر حضور داشت.
- ۱۰- علاوه بر ابتکار گسترش امنیت، همین تلاش ها در رابطه با ابتکارات امنیت داخلی امریکا نیز به عمل آمده است. به عنوان نمونه، سازمان جهانی گمرک در قطعنامه ژوئن ۲۰۰۲ به کلیه ۱۶۱ دولت عضو خود توصیه کرد از مدل امریکائی «ابتکار امنیت محموله های کانتینری» برای تضمین حمل و نقل صحیح و واریسی های نظارتی گمرکی خود استفاده نمایند. در ۲۲ آوریل ۲۰۰۴ نیز در تفاهم نامه وزارت امنیت داخله امریکا و اتحادیه اروپا مقرر شد همین ابتکار امنیت حمل و نقل دریائی محموله ها، در سراسر جامعه اروپائی گسترش یابد. نک به: [www.customs.treas.gov/xp/cgov/enforcement/international\\_activities/csi/](http://www.customs.treas.gov/xp/cgov/enforcement/international_activities/csi/)

### منابع فارسی

- ۱- حسین شریفی طرازکوهی، (۱۳۷۵) قواعد آمره و نظم حقوقی بین المللی، (تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی)، صص ۲۳-۲۰.
- ۲- نادر ساعد، (۱۳۸۴) ارزیابی حاکمیت دولت ها در پرتو فرایند بین المللی خلع سلاح و کنترل تسلیحات، رساله دکتری حقوق بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ص
- ۳- والتر جونز، منطق روابط بین الملل، ترجمه داود حیدری، تهران، وزارت امور خارجه، ۷۳، فصول اول و دوم.

of Interdiction Principles: <http://yearbook2005.sipri.org/ch18/>

- Testimony of John R. (June 4, 2003) Bolton to the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, ([www.house.gov/international\\_relations/108/](http://www.house.gov/international_relations/108/)).
- The Proliferation Security Initiative: Dead in the water or steaming ahead?, (12 December 2003) BASIC Notes.
- The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance, Arms Control Association Fact Sheets, (October 2007) <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI.asp>
- The Proliferation Security Initiative. The Legal Challenge, Global Security Institute, (September 2003).
- U.S. Practicing Sea and Air Piracy, anti-imperialist.org, (September 16, 2003).
- Wade Boese (October 2007) "The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance", [www.amscontrl.org/factheets/psi.asp](http://www.amscontrl.org/factheets/psi.asp).
- Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies. (1996)
- Weiner Rebecca, (July 16, 2003) "Proliferation Security Initiative to Stem Flow of WMD Mat ériel", CNS- Proliferation Security Initiative, James Martin Center for Nonproliferation Studies, <http://cns.miiis.edu>.
- Winner, Andrew (Spring 2005) "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction", **The Washington Quarterly**, p. 133.
- [www.customs.treas.gov/xp/cgov/enforcement/international\\_activities/csi/](http://www.customs.treas.gov/xp/cgov/enforcement/international_activities/csi/)
- [www.customs.treas.gov/xp/cgov/border\\_security/sbi/](http://www.customs.treas.gov/xp/cgov/border_security/sbi/)
- [www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1065432161812](http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1065432161812)
- [www.indianexpress.com/full\\_story.php?content\\_id=76505](http://www.indianexpress.com/full_story.php?content_id=76505)
- [www.sourcewatch.org/index.php?title=Proliferation\\_Security\\_Initiative](http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Proliferation_Security_Initiative)
- [www.state.gov/t/np/rls/fs/23764.htm](http://www.state.gov/t/np/rls/fs/23764.htm)
- [www.state.gov/t/np/c12386.htm](http://www.state.gov/t/np/c12386.htm)

Initiative: Counter-Proliferation or CounterProductive? BASIC Briefing. (6 October 2003)

- International Response: Officials Discussing Ways to Stop WMD Shipments, National Journal Group, (June 12, 2003) "Eleven nations, including the United States, are scheduled to meet in Madrid today to discuss modifying international law to make it easier for authorities to board and seize cargo vessels suspected of transporting WMD materials."
- Joyner, D. (Spring 2-4), "PSI and International law", the monitor, Vol. 10, No. 1, p. 7.
- Mark J. Valencia, (May 25th, 2006) "The Proliferation Security Initiative in Perspective", **Policy Forum Online** 06-41 A, The Nautilus Institute for Security and Sustainable Development Northeast Asia Peace and Security Project, [www.nautilus.org/fora/security/0641\\_Valencia.html](http://www.nautilus.org/fora/security/0641_Valencia.html).
- Persbo Andreas and Davis Ian, (June 2004) "Sailing Into Uncharted Waters? The Proliferation Security Initiative and the Law of the Sea, Executive Summary and Key Conclusions", BASIC RESEARCH REPORT 2004. 2, [www.basicint.org/pubs/Breports/eports.htm](http://www.basicint.org/pubs/Breports/eports.htm).
- Prather Gordon, "President Bonkers Bolton", [www.antiwar.com/prather/?articleid=8496](http://www.antiwar.com/prather/?articleid=8496).
- Present at the Creation: U.S. Perspectives on the Origins and Future Direction of the Proliferation Security Initiative, by Ian Davis, David Isenberg and Katherine Miller, (February 2007) BASIC Paper No. 54, 2007 at: [www.basicint.org/pubs/Papers/BP54.pdf](http://www.basicint.org/pubs/Papers/BP54.pdf).
- President's Statement on Proliferation Security Initiative, (June 23, 2006) Released by the White House, Office of the Press Secretary, <http://www.state.gov/t/isn/6867.htm>
- Proliferation Security Initiative (PSI): Combating Illicit WMD Trafficking", British American Security Information Council,
- Proliferation Security Initiative (PSI) Operational Experts Meetings, [www.state.gov/t/isn/c1268.htm](http://www.state.gov/t/isn/c1268.htm)
- **SIPRI Yearbook**, (2005). The Proliferation Security Initiative: international law aspects of the Statement