

رفتارشناسی ایالات متحده در زمینه کاربرد زور پس از حوادث ۱۱ سپتامبر*
منیژه اسکندری^۱ - مهدی ذاکریان^{۲*} - کیهان برزگر^۳ - علی اصغر کاظمی^۴
تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۹/۱۹ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۹

چکیده:

یکی از مهمترین پیامدهای حوادث یازده سپتامبر سال ۲۰۰۱ میلادی، ایجاد محیط امنیتی پیچیده و خطرناک جدیدی بود که به تجدید حاکمیت کاربرد زور در روابط بین‌الملل انجامید. در پی این حوادث اصل آمرانه ممنوعیت توسل به زور مندرج در بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد با تهدیدی جدی مواجه گردید. در واکنش به این حملات ایالات متحده آمریکا با ابراز نگرانی از عدم کارایی قواعد کاربرد زور در مقابله با تهدیدات نوظهور ناشی از اعمال تروریستی و گسترش سلاح کشتار جمعی، راهبرد امنیتی جدید خود را بر مبنای اقدام پیشدستانه/ پیشگیریانه مطرح نمود و با تثبیت آن در اسناد راهبرد امنیت ملی و آزمودن در حوزه عملیاتی، نظام حقوق مربوط به جنگ منشور ملل متحد را به چالش کشید. این مقاله با بهره‌گیری از نظریه واقع‌گرایی نوکلاسیک، بر آن است با تحلیل مواضع رسمی و رفتار ایالات متحده در رابطه با کاربرد زور نشان دهد رویکرد این کشور پس از حوادث ۱۱ سپتامبر، تلاش برای کسب آزادی عمل استثنایی در توسل به زور تحت یک نظام حقوقی بین‌المللی هژمونیک بوده است.

واژگان کلیدی: دکترین بوش، حقوق بین‌الملل هژمونیک، سند راهبرد امنیت ملی ایالات متحده (۲۰۰۲ تا ۲۰۱۰)، استثناگرایی ایالات متحده

* این مقاله مستخرج از رساله دکتری تحت عنوان "کاربرد زور در روابط بین‌الملل باتاکید بر دکترین دفاع مشروع پیشدستانه/ پیشگیریانه در راهبرد امنیت ملی آمریکا" می‌باشد.

^۱ - دانشجوی دکتری تخصص روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

manizheh_eskandari@yahoo.com

^۲ - دانشیار و عضو هیئت علمی گروه روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران: نویسنده مسئول

mzakerian@yahoo.com

^۳ - دانشیار و عضو هیئت علمی گروه روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

kbarzegar@hotmail.com

^۴ - استاد و عضو هیئت علمی گروه روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

aakazemi@hotmail.com

مقدمه

در پایان یکی از ویرانگرترین جنگ‌های جهان در اکتبر ۱۹۴۵، عزم ملل متحد بر این قرار گرفت که کاربرد زور توسط دولت‌ها در چارچوب قواعد منشور ملل متحد کنترل شود و با تأسیس سازمان ملل متحد "تلاش برای نجات نسل‌های بعدی از بلای جنگ" به عنوان هدف اساسی ملل متحد اعلام شد. (UN Charter, 1945: 1)

این امر و بویژه ممنوعیت کلی کاربرد زور در بند ۴ ماده ۲ منشور این سازمان، نقطه عطفی در تاریخ روابط بین‌الملل محسوب می‌شود. جالب توجه اینکه، پیش‌نویس اولیه این ماده توسط نماینده دولت ایالات متحده آماده شده بود. دولتی که خود را ابر قدرتی جهانی می‌دانست که با رهبری دولت‌های فاتح، جنگ جهانی دوم را در اروپا پایان بخشیده بود. ترومن رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده در سخنان خود خطاب به کنفرانس ملل متحد در ۲۶ ژوئن ۱۹۴۵ اعلام کرد: "همه ما صرف‌نظر از قدرتی که داریم، ناگزیریم بپذیریم که اجازه انجام آنچه را که همواره خوشایندمان است، به خود ندهیم. هیچ ملتی، هیچ گروه منطقه‌ای نمی‌تواند و نباید متوقع امتیاز ویژه‌ای باشد که به ملت دیگری آسیب برساند." (Truman, 1945)

عملکرد ترومن در استفاده از نیروی نظامی در شدیدترین شکل خود در شهرهای هیروشیما و ناکازاکی در ۶ و ۹ اگوست ۱۹۴۵ آشکار کرد که اظهاراتش شامل امتیازات ویژه خود ایالات متحده نبود. این استثناء طلبی به شکل گسترده‌تر در سیاست کاربرد زور ایالات متحده، گویای میزان تعهدی است که این کشور در طول بیش از ۷ دهه گذشته نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی نشان داده است. در واقع ایالات متحده در رابطه با موضوع کاربرد زور، رویکردی دوگانه داشته است. از یک سو در طیف وسیعی از موضوعات به دنبال سامان‌دهی چند جانبه بوده و از سوی دیگر اغلب خارج از نهادهای چند جانبه بطور یکجانبه عمل نموده و در نتیجه، این نهادها را تضعیف کرده است.

حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ میلادی به خاک ایالات متحده را باید نقطه عطف دیگری در شکل دادن به نظام حقوقی بین‌المللی در رابطه با کاربرد زور دانست. پس از این حملات، کفایت قواعد موجود در پاسخ‌گویی به تهدیدات نوظهور ناشی از تروریسم و گسترش سلاح کشتار جمعی به چالش کشیده شد و ضرورت تجدیدنظر و اصلاح اصول حاکم بر کاربرد زور و به تبع آن دفاع از خود مطرح گردید. حامیان تفسیر موسع از ماده ۵۱، با از سرگیری موضوع گسترش دامنه حق دفاع از خود به موارد پیشگیرانه و پیش‌دستانه، رژیم منشور را با چالشی بنیادی مواجه کردند. ایالات متحده نیز در واکنش به حملات، راهبرد امنیتی جدید

خود را بر مبنای مفاهیم پیشگیری/پیشدستی اعلام نمود و با تصریح آن در اسناد رسمی حکومتی، رویکرد جدیدی را در کاربرد زور به منظور دفاع از خود پیش گرفت و با آزمودن راهبرد اعلام شده علیه گروه تروریستی القاعده در افغانستان در سال ۲۰۰۱ و ورود به جنگ علیه عراق در سال ۲۰۰۳، راه برای دور شدن تدریجی از یکی از مهمترین هدف‌های طراحان منشور ملل متحد که ممنوعیت کاربرد نیروی نظامی در روابط بین دولت‌ها و ارتقاء صلح و امنیت بین‌المللی بود، هموار گشت.

واکاوی تغییر دیدگاه نظری و رفتار عملی ایالات متحده در زمینه کاربرد زور پس از ۱۱ سپتامبر، و گرایش‌های دوگانه یاد شده که ویژگی سیاست ایالات متحده در این زمینه را نیز شکل داده است، بحث اصلی این پژوهش است. با توجه به تشابهات موجود در موضع‌گیری جمهوری-خواهان و دموکرات‌ها در این زمینه، بر رویکرد حکومت جرج دبلیو بوش و باراک اوباما تمرکز شده است. پیش از آن، ابتدا به چارچوب نظری پژوهش و مبانی نظری-مفهومی کاربرد زور در نظام حقوقی موجود می‌پردازیم.

چارچوب نظری

در پژوهش‌هایی که پیرامون کاربرد زور توسط دولت‌ها، انجام گرفته است، از منظر تفسیری متفاوت به موضوع پرداخته شده و ماهیت رویکرد اساسی آنها، نقطه شروع و به تبع آن نظرات نهایی شان را در مناسبات بین‌المللی شکل داده است. در این میان واقع‌گرایان تأکید بیشتری بر زمینه‌های سیاسی فراملی حقوق بین‌الملل داشته‌اند و مفاهیم و مصادیق کاربرد زور علیه یک دولت و نتایج آن را بررسی کرده‌اند. در حالیکه حقوقدانان تنها بر محتوای حقوق موجود در این زمینه توجه داشته‌اند، تا دریابند آیا کاربرد زور در چارچوب معیارهای قانونی و اصول حقوقی مربوط جای می‌گیرد یا خارج از آن است. به بیان دیگر، در حالی که واقع‌گرایان سیاست-های زورمندانه را در روابط بین‌الملل پیشرو می‌دانند، اثبات‌گرایان محض، ارتباط و نقش سیاست-های قدرت طلبانه را در تحلیل‌های حقوقی مورد پرسش قرار می‌دهند و اعلام می‌دارند حقوق همان است که باید باشد.

این پژوهش نیز در بحث نظری از رویکرد اثبات‌گرایانه مبتنی بر رویه دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و ارکان قضایی به عنوان منابع و قرائن حقوقی بهره گرفته است و در بررسی عملکرد دولت‌ها و رویه ایجاد شده توسط آنها، به ویژه در رابطه با دلایلی که موجب شکل‌گیری و اتخاذ راهبرد دفاع پیشدستانه و عملیات پیشگیرانه از سوی ایالات متحده شده است، از رویکرد واقع-

گرایی نوکلاسیک استفاده کرده است. این رویکرد از یک سو همچون نواقع‌گرایی، تأثیر و اهمیت ساختار نظام بین‌الملل را بر رفتار دولت‌ها می‌پذیرد، از سوی دیگر مانند واقع‌گرایی کلاسیک، تأثیر ویژگی‌های کشورهای و متغیرهای سطح واحد را بر رفتار دولت‌ها مورد توجه و تحلیل قرار می‌دهد.

واقع‌گرایی نوکلاسیک ترکیبی از عوامل خارجی و سیستمی و نیز عوامل داخلی در سطح واحد را به عنوان عوامل تأثیرگذار بر سیاست خارجی دولت‌ها در نظر می‌گیرد. طرفداران این نظریه استدلال می‌کنند که هدف و آمال سیاست خارجی یک کشور در وهله نخست از جایگاه آن کشور در نظام بین‌الملل و بویژه ظرفیت قدرت مادی نسبی آن کشور ناشی می‌شود. آنها همچنین معتقدند تأثیر این قابلیت‌های مادی بر سیاست خارجی، غیرمستقیم و پیچیده است و فشارهای نظام باید به واسطه متغیرهای میانجی یا مداخله‌گر در سطح واحد تفسیر شود. زیرا رهبران سیاسی و نخبگان هستند که تصمیمات واقعی سیاست خارجی را اتخاذ می‌کنند، پس درک آنها از قدرت کشورشان حائز اهمیت است. (Rose, 1998: 153)

به بیان دیگر، در حالی که متغیرهای سطح سیستمی در شکل دهی رفتار خارجی یک دولت، نقش علی دارند، متغیرهای سطح داخلی در تعیین راهبرد دولت‌ها موثرند. از اینرو، این نظریه برای تبیین و توضیح راهبرد کشورها در حوزه سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی رویکرد مناسبی به نظر می‌رسد.

بدین ترتیب ساختار تحلیلی واقع‌گرایی نوکلاسیک شامل سه متغیر است. در این ساختار، قدرت نسبی یک دولت در نظام بین‌الملل، متغیر مستقل است که از طریق ساختار دولت، ادراکات، برداشتها و برآورد تصمیم‌گیرندگان از آن، که متغیرهای میانجی یا مداخله‌گر محسوب می‌شوند، نقش و رفتار کشورها را به عنوان متغیر وابسته در نظام بین‌الملل شکل می‌دهد.

پیش از تحلیل رفتار ایالات متحده در این ساختار نظری، ابتدا به مبانی مفهومی حقوق کاربرد زور در حقوق بین‌الملل معاصر می‌پردازیم.

قواعد کاربرد زور در منشور

قواعد موجود حقوق بین‌الملل، بویژه "حقوق توسل به جنگ"^۱ پس از جنگ جهانی دوم با هدف جلوگیری از تکرار مصائب مشابه، طرح‌ریزی شد. قاعده هنجاری ممنوعیت استفاده از زور در روابط بین‌الملل نیز از اشتیاق مشابهی در چارچوب سیستم منشور ملل متحد، زاده

^۱- Jus ad bellum

شد. منع استفاده از زور در بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد مقرر می‌دارد: "تمامی اعضا در روابط بین‌المللی خود از کاربرد یا تهدید به کاربرد زور علیه تمامیت سرزمینی یا استقلال سیاسی هر دولت دیگر و نیز از هر عملی که به نحوی از انحاء مغایر با اهداف ملل متحد باشد، خودداری خواهند کرد." (UN Charter, 1945: art. 4(2))

استفاده از واژه موسع "توسل به زور" در این بند به جای واژه "جنگ" به کار رفته در پیمان ۱۹۲۸ بریان-کلوگ، بازتاب آرزوی ممنوعیت کلی برخوردهای مسلحانه فراملی بود تا منع شکل رسمی برخوردها به شکل جنگ. تاریخچه روند مذاکرات تدوین منشور ملل متحد نیز نشان می‌دهد قصد طراحان منشور آن بود که ماده ۲ بند ۴ حاوی ممنوعیت کامل و جامع توسل به زور یک دولت علیه دولت‌های دیگر باشد. (Brownlie, 1963: 362-363) منشور دو استثناء بر ممنوعیت استفاده از زور قائل شده است. اول، اقدام دولتها به دفاع از خود فردی و جمعی به موجب ماده ۵۱ و دوم، اقدامات شورای امنیت در پاسخ به هرگونه تهدید علیه صلح، نقض صلح یا اقدام تجاوزکارانه در چارچوب فصل هفت منشور ملل متحد.

ماده ۵۱ مقرر می‌دارد: "در صورت وقوع یک حمله مسلحانه علیه یک عضو ملل متحد، تا زمانی که شورای امنیت اقدام لازم برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به عمل آورد، هیچ یک از مقررات این منشور به حق ذاتی دفاع از خود فردی یا دسته جمعی لطمه‌ای وارد نخواهد کرد. اعضا باید اقداماتی را که در اعمال حق دفاع از خود، به عمل می‌آورند، فوراً به شورای امنیت گزارش دهند. این اقدامات به هیچ وجه در اختیار و مسئولیتی که شورای امنیت برطبق این منشور دارد و به موجب آن برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی و در هر موقع که ضروری تشخیص دهد اقدام لازم به عمل خواهد آورد، تأثیری نخواهد داشت."

به موجب ماده ۳۹ فصل ۷ منشور "شورای امنیت وجود هرگونه تهدید علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز را احراز و توصیه‌هایی خواهد نمود یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به چه اقداماتی بر طبق مواد ۴۱ و ۴۲ مبادرت شود." (U.N. Charter, chapter 7, art. 39) در حالیکه فصل ۷ منشور برای شورای امنیت در کاربرد زور برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی آزادی عمل قائل شده است، در مورد استفاده از زور توسط دولت‌ها، نسبتاً محدود کننده بوده است. در اینجاست که بحث در رابطه با قانونی بودن استفاده یکجانبه دولت‌ها از زور، بروز می‌کند. در واقع، هنگامی که رفتار دولت‌های عضو ملل متحد با ممنوعیت کلی کاربرد زور منطبق نبوده است، تمایل داشته‌اند اقدامات خود را با ارجاع به ماده ۵۱ منشور توجیه کنند. به بیان دیگر این ماده، استثنای اصلی ممنوعیت کلی

توسل به زور محسوب می‌شود.

چالش‌های پیش‌نگرانه

در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ ایالات متحده مورد حمله قرار گرفت. رباپندگان هواپیماهای مسافرتی در اقدامی انتحاری مرکز تجارت جهانی و پنتاگون را در هم کوبیدند. جرج دبلیو بوش رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده، آشکارا اظهار داشت ایالات متحده به مسئولین حملات، پاسخ شدیدی خواهد داد. در روزهای پس از حمله، آمریکا اثبات کرد که مرتکبین حملات، جملگی از اعضای سازمان تروریستی القاعده بودند که برای انجام عملیات در خارج از افغانستان شناسایی شده بودند. در ۴ اکتبر دولت بریتانیا نتیجه یک بررسی را منتشر کرد که حاکی از ارتباط تنگاتنگ بین القاعده و حکومت موقت افغانستان بود. (O'Connell, 2002: 1) در ۷ اکتبر حمله وسیع هوایی با بکارگیری بخشی از نیروهای زمینی علیه افغانستان صورت گرفت. ایالات متحده و بریتانیا هر دو به شورای امنیت ملل متحد اعلام کردند که این عملیات در اعمال دفاع از خود فردی و جمعی طبق شرایط ماده ۵۱ منشور ملل متحد بوده که توسل به زور در دفاع از خود را در مقابل حمله مسلحانه مجاز می‌داند. بدین ترتیب در واکنش فوری به نخستین حمله مسلحانه به خاک ایالات متحده از زمان تصویب منشور، ایالات متحده و بریتانیا از قواعد حقوق بین‌الملل پیروی می‌کردند. (Cassese, 2001: 993,995-98) مبنای این اقدام، دفاع پیشدستانه^۱ با هدف ممانعت از حملات بعدی بود.

اما تهاجم به عراق با استدلال لزوم برکناری رهبری عراق، همراه بود. بنابراین استدلال، رژیم بعث عراق توسعه سلاح کشتار جمعی را ادامه داده بود و امکان داشت بار دیگر این تسلیحات علیه یک مخالف بکار گرفته شود یا در اختیار شبکه‌های تروریستی قرار گیرد. (O'Connell, 2002: 2) حمله به عراق، به دنبال پیشگیری از خطر بکارگیری این سلاح از طریق حذف رهبرانی بود که امکان داشت چنین حملاتی را مجاز بدانند یا در استفاده از این نوع سلاح، به دیگران کمک کنند. مبنای این راهبرد، مفهوم دفاع از خود پیشگیرانه^۲ بود. اما مفاهیم پیشدستی/پیشگیری در حقوق ناظر بر استفاده از زور جایگاهی دارند؟

کاربرد پیشدستانه زور

هر چند دیوان بین‌المللی دادگستری و هیچ محکمه دیگری به این موضوع که دفاع از خود

¹- Preemptive Self-defense

²- Preventive Self-defense

واقعاً چه زمانی شروع می‌شود، نپرداخته است، اما براساس عملکرد دولت‌ها و احتمالاً اصول کلی حقوقی و نیز بر مبنای منطق ساده، حقوقدانان بین‌المللی عموماً در این مورد توافق داشته‌اند که نیازی نیست یک دولت پیش از دفاع از خود، تا وقوع حمله واقعی صبر کند، مشروط به آنکه وقوع حمله، قطعی باشد. (Pellet, 2003) بدین ترتیب یک دولت تا اندازه محدودی می‌تواند در دفاع از خود، پیشدستی کند. همفری والداک این مفهوم را اینگونه توصیف می‌کند: "هرگاه که غیر از تهدید محض و خطر بالقوه، مدرک متقاعد کننده‌ای دال بر اینکه یک حمله واقعاً اتفاق خواهد افتاد، وجود داشته باشد، به طوری که بتوان گفت وقوع یک حمله مسلحانه شروع شده است، هرچند از مرز عبور نکرده باشد." (O'Connell, 2002: 9)

یورام دینشتاین ترجیح می‌دهد در چنین شرایطی از برجسب "دفاع از خود اولیه" استفاده کند تا پیشدستانه. مفسران، حمله اسرائیل به مصر در سال ۱۹۶۷ را با همین منطق توجیه کرده‌اند. اسرائیل ادعا کرده بود اطلاعات موثقی داشته که مصر حمله خواهد کرد و مقدمات حمله مصری‌ها در جریان بود. بعدها مشخص شد که اقدام اسرائیل براساس مدرک متقاعد کننده نبود. بدین ترتیب جنگ ۱۹۶۷ اعراب و اسرائیل نمونه واقعی از دفاع از خود پیشدستانه قانونی را ارائه نمی‌دهد.

موضوع دیگر آن است که قربانی حمله می‌تواند براساس شواهد آشکار و متقاعد کننده دال بر اینکه دشمن در تدارک حمله دیگری است، متوسل به زور شود. به عبارت دیگر نیازی نیست قربانی، منتظر وقوع حمله‌های جدید بماند. دفاع باید طی زمان معقولی از حمله اولیه صورت گیرد تا با ویژگی دفاع در مورد حملات مسلحانه در جریان، تطبیق کند. (Combacau, 1986:9) چنانچه تروریست‌ها مشغول برنامه ریزی برای یک سلسله حملات باشند، دولت هدف می‌تواند برای جلوگیری از حملات آتی که شواهدی از آن در دست است، واکنش نشان دهد. در صورت نبود مدرک قطعی در مورد حملات بعدی، کاربرد واکنشی زور می‌تواند عمل تلافی جویانه یا مجازات غیر قانونی محسوب گردد. (O'Connell, 2002: 10,19,30) اما عزم و اراده دشمن برای ادامه حملات، بدین معناست که حتی استفاده از نیروی مسلح در دفاع از خود قانونی است. پاسخ جهان به وقایع ۱۱ سپتامبر، این ادعا را تأیید می‌کند.

در جریان این عملیات که به نام "آزادی پایدار"^۱ صورت گرفت، متحدان استدلال کردند که حملات ۱۱ سپتامبر بخشی از یک رشته حملات علیه ایالات متحده بوده که از سال ۱۹۹۳

^۱ - Operation Enduring Freedom

شروع شده و حملات بیشتری نیز در همان راستا برنامه‌ریزی شده بود. ایالات متحده مدرکی ارائه کرد که بن لادن را به حمله به مرکز تجارت جهانی در سال ۱۹۹۳، به بمب‌گذاری در سفارتخانه‌هایش در نایروبی و کنیا در سال ۱۹۹۸، حمله به ناو ایالات متحده در یمن در سال ۲۰۰۰ و حمله به پنتاگون و مرکز تجارت جهانی در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، مرتبط می‌کرد. (Franck, 2001: 839)

تقریباً بلافاصله پس از حملات ۱۱ سپتامبر، ایالات متحده و بسیاری از دولت‌های اروپایی، افرادی را در رابطه با برنامه‌ریزی برای حملات بیشتر توقیف کردند. مدارکی در این رابطه به اعضای ناتو ارائه شد که بسیار قانع کننده بود. بنابراین، براساس مدارک موجود آشکار، ایالات متحده و بریتانیا مدارک متقاعد کننده‌ای داشتند مبنی بر آنکه آمریکا با حملات مداومی مواجه بود. به دنبال انجام عملیات آزادی پایدار، نیروهای آمریکایی شواهد مستندی را در افغانستان یافتند که تأیید می‌کرد حملات زنجیره‌ای بیشتری برنامه‌ریزی شده بود. هنگامی که عملیات متحده در ۲۰۰۲ ادامه یافت، اصلی‌ترین انتقادی که مطرح شد مربوط به وسعت آسیب‌های اقدام و کشته شدن غیر نظامیان در اثر بمباران‌های هوایی بود. (O'Connell, 2002: 11)

بدین ترتیب، می‌توان گفت رویکرد شورای امنیت پس از ۱۱ سپتامبر، برای مواردی که یک حمله مسلحانه اتفاق افتاده باشد و شواهد متقاعد کننده‌ای دال بر انجام حملات بیشتر وجود داشته باشد، حمایت از حق دفاع از خود پیشدستانه بوده است. در مقابل، حقوق بین‌الملل به ممنوعیت دفاع از خود، هرگاه غیر از پاسخ به حملات اولیه یا مبارزات پیاپی باشد، ادامه می‌دهد. به بیان دیگر، هنگامی که حمله تنها یک احتمال فرضی باشد و هنوز در دست اقدام نباشد حتی در مورد سلاح کشتار جمعی، یک دولت نمی‌تواند به اقدام نظامی علیه دولت دیگر روی آورد.

کاربرد پیشگیرانه زور

ایالات متحده همواره به طور توجیه‌پذیری درباره دولت‌هایی که سلاح کشتار جمعی در اختیار دارند، نگران بوده است. از نظر حقوق بین‌الملل، صرف مالکیت چنین سلاحی یک حمله مسلحانه محسوب نمی‌شود. برای اطمینان، شورای امنیت پس از شکست عراق در جنگ خلیج-فارس، این کشور را از هرگونه توسعه سلاح هسته‌ای منع کرد. قطعنامه سال ۱۹۹۱ شورای امنیت که مبارزه متحدهین علیه عراق در عملیات طوفان صحرا را متوقف کرد، به این ممنوعیت اشاره داشت. (Security Council, 1991: Res.687) اما نقض تعهد به خلع سلاح، نیز بخودی خود حمله مسلحانه محسوب نمی‌گردد. در یک رای کلی‌تر، دیوان بین‌المللی دادگستری در بررسی موضوع مشروعیت تهدید یا توسل به سلاح هسته‌ای طی نظر مشورتی خود اشعار داشت برای

دولت‌های معمولی، صرف مالکیت سلاح هسته‌ای طبق حقوق بین‌الملل عرفی غیر قانونی نیست و "از دیدگاه حقوق بین‌الملل معاصر و اصول واقعیت تحت بررسی، دیوان نمی‌تواند بطور قطعی نتیجه‌گیری کند که در وضعیت غیرعادی و بحرانی که بقای یک دولت در خطر است، آیا تهدید یا استفاده از سلاح هسته‌ای در دفاع از خود، قانونی خواهد بود یا غیر قانونی" (I.C.J. Rep, 1, 266, 226: 996 بدین ترتیب صرف مالکیت بدون حتی تهدید به استفاده، حمله مسلحانه غیر-قانونی محسوب نمی‌شود).

هنگامی که در سال ۱۹۸۱ جت‌های اسرائیلی، راکتور هسته‌ای در دست احداث در اوسیراک عراق را بمباران کردند، با این ادعا که سلاح هسته‌ای صدام حسین می‌توانست تهدید علیه اسرائیل باشد، شورای امنیت به اتفاق آرا اقدام اسرائیل را محکوم نمود و اعلام کرد، "حمله نظامی اسرائیل نقض صریح منشور ملل متحد و قواعد رفتار بین‌المللی است" (Security Council, 1981: Res.487). نماینده آمریکا در شورای امنیت اظهار داشت، ایالات متحده هم معتقد است اسرائیل منشور را نقض کرده است، بویژه به این دلیل که راه‌های مسالمت‌آمیز را قبل از حمله بکار نگرفته بود. بسیاری از نمایندگان سایر دولت‌ها تأکید داشتند بنا به اظهارات مدیرکل آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، هیچ مدرکی دال بر توسعه غیر قانونی سلاح توسط حکومت عراق یافت نشده است. نه تنها آژانس به هیچ نشانه‌ای مبنی بر توسعه موجودی مواد هسته‌ای دست نیافت، بلکه اسرائیل نیز هیچ مدرکی دال بر وجود یک حمله قریب‌الوقوع و فوری ارائه نکرد. (O'Connell, 2002: 12)

استدلال حامیان حق موسع دفاع از خود پیشگیرانه، عموماً مبتنی بر واژه "ذاتی" در ماده ۵۱ است. آنها معتقدند این ماده با التزام به تضعیف نکردن حق ذاتی دفاع از خود، همان حقوق عرفی دفاع از خود پیش از تصویب منشور ملل متحد را بی‌کم و کاست حفظ کرده است. برخی برداشت‌ها حاکی از آن است که حقوق عرفی پیش از منشور، بکارگیری زور در دفاع از خود را حتی در نبود حمله مسلحانه، مجاز می‌دانست و برداشت محافظه‌کارانه‌تر مدعی است که حقوق بین‌الملل عرفی، دفاع از خود پیشگیرانه را در صورت قریب‌الوقوع بودن یک حمله، جایز می‌شمرد. (Schachter, 1984:1620,1634-36). حتی اگر عرف اولیه، دفاع از خود پیشگیرانه را مجاز می‌دانست این استدلال که پس از سال ۱۹۴۵ نیز این مجوز برای اعضای ملل متحد باقی است، برتری واژه "ذاتی" بر واژه‌های آشکار بند ۴ ماده ۲ و "حمله مسلحانه" ماده ۵۱ را ایجاب می‌کند. به واقع، این به مفهوم برتری یک کلمه به همه ساختار و هدف‌های منشور است. تدوین‌کنندگان منشور به صراحت شورای امنیت را برای مواجهه با

تهدیدات علیه صلح و صیانت از حق یک دولت به اقدام یک‌جانبه فقط در موارد وقوع حمله مسلحانه، در نظر گرفتند. برای مواردی که مدرک عینی دال بر وقوع حمله مسلحانه وجود نداشته باشد، منشور تصمیم‌گیری چند جانبه را مقرر کرده است. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در رسیدگی به پرونده نیکاراگوئه حق به کارگیری زور در نبود یک حمله مسلحانه را رد کرده است. (I.C.J. Rep. Nica.v. US, 1986)

برخی از نویسندگان با گسترش نظریه "حق ذاتی" استدلال می‌کنند که شاخص‌های حق دفاع از خود، بواسطه متن منشور و رویه بعدی دولت‌ها، قابل تغییر نیستند. این ادعا به بعضی از اصول حقوق بین‌الملل اشاره دارد که حتی با توافق یا رویه بعدی هم تغییر نمی‌کنند و قواعد آمره^۱ نامیده شده‌اند. اما هیچ مرجعی تا بحال حق یک‌جانبه دفاع از خود پیشگیرانه را به عنوان یک اصل آمره، شناسایی نکرده است. دغدغه منشور آن بود که دولت‌ها در مواجهه با نگرانی‌های اولیه درباره صلح و امنیت بین‌المللی، به تصمیم شورای امنیت متکی باشند. در حقیقت دیوان بین‌المللی دادگستری ممنوعیت کاربرد زور مندرج در ماده ۲ بند ۴ منشور را به عنوان قاعده آمره شناخته است، نه دفاع از خود. (I.C.J. Rep. Nica.v. US, 1986:190) رای ارزشمند علمای حقوق نیز، نظریه حق ذاتی را رد می‌کند. (Schachter, 1986: 113, 135)

بدین ترتیب مادامی که عملکرد مغایر یک دولت به عنوان نقض قواعد موجود تلقی شود، نه به عنوان رویه‌ای در جهت تشکیل یک قاعده عرفی جدید، آن قواعد قابل دوام‌اند و نیز چنانچه جامعه بین‌الملل به حمایت صریح از قواعد قانونی، فارغ از رویه دولت‌ها ادامه دهد قواعد پابرجا می‌مانند. این موضوع بویژه در رابطه با ایالات متحده مطرح است. ایالات متحده پیش از این، در مورد شکل‌گیری قواعد جدید ادعایی نداشت. قواعد موجود کاربرد زور را غیرموجه نمی‌دانست و عملکردش در راستای توسعه حقوق جدید نبود. تا اینکه مداخله نظامی در کوزوو بدون مجوز شورای امنیت را، اقدامی در چارچوب منشور توجیه کرد (O'Connell, 2002: 15). حتی پس از بحران کوزوو، مقامات آمریکایی به دنبال تغییر کلی قواعد موجود نبودند، (Gray, 2002: 1,10,15) و هر چند مدافعان تهاجم به عراق راهبرد بازدارندگی را در مقابل بازیگران غیر دولتی را کافی نمی‌دانستند، هیچ‌کس در حکومت بوش به صراحت اعلام نکرد که حقوق منشور منسوخ شده است و یا اینکه ایالات متحده به حقوق بین‌الملل متعهد نیست. پس موضع گیری این کشور در برابر نظام حقوقی منشور در زمینه کاربرد زور دستخوش چه تغییری شده

^۱- jus cogens

رویکرد ایالات متحده

ایالات متحده بارها حق دفاع از خود پیشگیرانه را به دلایل مستحکم سیاسی رد کرده بود. شاید این حقی نبود که ایالات متحده بخواهد دیگران داشته باشند. تا اینکه پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر حقوقدانانی مانند گلنن استدلال کردند که شرایط تغییر کرده است و واشنگتن باید در این مورد تجدید نظر کند. (Glennon, 2002: 539) در عین حال همانگونه که رویه دولتها نشان می‌داد جامعه بین‌الملل و حتی ایالات متحده، به قواعد معتبری دست یافته بودند که برای حل مشکل تروریسم، گسترش سلاح کشتار جمعی و رژیم‌هایی مانند صدام حسین مناسب بود. به لحاظ تاریخی، ایالات متحده بر علیه حق دفاع از خود پیشگیرانه استدلال کرده بود، زیرا دریافته بود که قواعد منشور ملل متحد از نظر سیاسی و مصلحت اندیشی، به نفع آن کشور است. (O'Connell, 2002: 16)

در جریان تدوین و تصویب منشور ملل متحد، ایالات متحده نقش رهبری ایفا کرده بود و از آن زمان مراقب بود تا در رابطه با کاربرد زور تنها به استدلال‌های قانونی روی آورد که از سوی دولت‌های دیگر پذیرفته شود. (O'Connell, 2000: 303) همانگونه که کیسینجر باور داشت، قواعد منشور شاید گاهی برای ایالات متحده جنبه بازدارندگی داشته باشد، اما چون سایر کشورها را هم باز می‌دارد، ارزش هزینه کردن را داشته است. زیرا، "مسئولیت ویژه آمریکا به عنوان قدرتمندترین ملت جهان ایجاب می‌کند در نظام بین‌الملل، بر چیزی بیش از قدرت نظامی متکی باشد و در واقع سعی کند قدرت را به همکاری تبدیل کند. هرگونه رفتاری غیر از این، بتدریج این کشور را منزوی و فرسوده خواهد کرد... تثبیت پیشگیری به عنوان یک اصل جهانی که برای هر ملتی قابل استفاده باشد، در جهت منافع ملی آمریکا نیست." (Kissinger, 2002: 24) کیسینجر معتقد بود خواسته ایالات متحده، این نیست که در یک نظام آنارشیک، هر دولت حق داشته باشد به عنوان دفاع از خود پیشگیرانه، آغازگر عملیات نظامی علیه دشمنانش باشد. او همچنین، مجاز بودن دفاع از خود مسلحانه را، در صورت وجود حمله قریب‌الوقوع، قاعده‌ای مشکل‌زا می‌پنداشت، زیرا "قریب‌الوقوع بودن" می‌توانست به مفهوم یک ساعت، روز، هفته، سال، یا حتی یک دهه باشد. به باور او، چنانچه عملکرد ایالات متحده مبتنی بر نادیده گرفتن اصول قانونی حاکم باشد، نمی‌تواند به ارزش‌های اساسی خود افتخار کند. (Kissinger, 2002) آنچه که هنکین نیز در سال ۱۹۸۷ در این باره نگاشته، است تا امروز پا برجاست: «به سود ایالات متحده نیست که برای تضعیف یا مغشوش کردن ممنوعیت‌های

اصولی منشور، آنها را بازسازی کند. در نظام سیاسی بین‌المللی غیرمتمرکز ما، با وجود نهادهای پیشین و دستگاه غیر پیشرفته اجرای قانون، موضوع حائز اهمیت این است که هنجارهای منشور با محوریت نظم بین‌المللی و جنگ و صلح پیچیده در عصر هسته‌ای، واضح و جدی و جامع باشد و تا حد امکان از داوری در مورد میزان صحت و واقعی بودن موضوعات، خود تفسیری-ها و پنهان‌کاری، تحریف یا توصیف و تشخیص اشتباه، مصون باشد. گسترش مفهوم "حمله مسلحانه" و دفاع از خود که استثنائات مربوط به ممنوعیت بکارگیری زور و موارد مجاز مداخله نظامی را افزایش دهد، رژیم منشور و نظم بین‌المللی را که در پی جنگ جهانی ایجاد شد، تضعیف خواهد کرد» (Henkin, 1989: 69).

ایالات متحده بارها با هر قاعده کلی که اجازه کاربرد یک‌جانبه زور برای حذف رژیم‌های تهدید کننده یا غیردوستانه را بدهد، مخالفت کرده بود. (Glennon, 1999) برای مثال، دکترین ریگان پیشنهاد می‌کرد ایالات متحده باید استفاده از زور را برای استقرار رژیم‌های طرفدار دموکراسی مدنظر داشته باشد. اما حکومت او هرگز از این دکترین برای توجیه بکارگیری زور استفاده نکرد و در بحث‌های حقوقی همواره به منشور توسل جست. (Kirkpatrick&Gerson, 1991: 19-20) جرج بوش (پدر) ایالات متحده را به ائتلاف جنگ خلیج فارس کشاند و در پایان جنگ، یک "نظم نوین جهانی تحت حاکمیت قانون" را اعلام کرد. این نمونه رفتار جنگ ائتلافی، به قواعد منشور و نقش شورای امنیت جان تازه‌ای بخشید. (O'Connell, 2002: 17)

پس از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، جرج دبلیو بوش با اعلام دکترین خود، "جنگ علیه ترور" را آغاز کرد و با تثبیت آن در اسناد راهبرد امنیت ملی و نیز با طرح دفاع از خود پیش-دستانه تلاش کرد از طریق باز تفسیر ماده ۵۱ منشور و رجوع به شورای امنیت و حتی به سایر حکومت‌ها در سراسر جهان، به اجماعی پیرامون این دیدگاه دست یابد که چنین جنگی نه تنها قانونی بلکه بحق است و او از حق سایر دولت‌ها در انجام آن حمایت کرده است. برنامه حمله به عراق در تضاد کامل با این رویکرد بود. دولت بریتانیا قول داده بود مدارکی ارائه دهد دال بر اینکه عراق در حملات تروریستی گذشته دست داشته یا حملاتی را برای آینده برنامه-ریزی کرده است. تونی بلر، نخست‌وزیر وقت بریتانیا وعده داده بود در نظر دارد به زودی جزئیات قابلیت‌های هسته‌ای عراق و روابط تروریستی صدام حسین را در مجموعه‌ای بنام "پرونده نفرین شده" منتشر کند. پیش از تابستان سال ۲۰۰۲، مطبوعات بریتانیایی گزارش دادند که دولت بلر دیگر موضوع را پیگیری نمی‌کند. هیچ سندی منتشر نشد و برنامه شفاف‌سازی کنار گذاشته شد. (O'Connell, 2002: 17) چنانچه دولت بوش مدرک متقاعد کننده‌ای از هرگونه تهدید

جدی از جانب عراق را ارائه می‌کرد، در موقعیت مناسبی برای اخذ مجوز شورای امنیت و استفاده از زور قرار می‌گرفت. (Dinstein, 2002) به هر طریق، هیچ نشانه‌ای از چنین مدرکی یا رجوع به شورای امنیت ارائه نشد. بلکه در این میان بسیاری از مطبوعات به جزئیات تهاجم به عراق پرداختند و تنها اشاراتی جزئی به مبنای حقوقی و قانونی دفاع از خود پیش-دستانه داشتند. (O'Connell, 2002: 18)

بنابراین می‌توان گفت تنها استدلال رسمی مفروض برای حمله به عراق، "دفاع از خود پیش-گیرانه" بود. حکومت بوش قصد داشت با این موضع‌گیری که ایالات متحده به دلیل دارا بودن موقعیت حقوقی ویژه، از حقوقی برخوردار است که برای دیگران وجود ندارد، از شکل‌گیری یک رویه خطرناک ممانعت کند. او در مراسم وست پوینت^۱ آشکارا اعلام کرده بود ایالات متحده می‌تواند گزینه‌هایی داشته باشد که خارج از دسترس دیگران باشد. چنین دیدگاهی مغایر برابری حاکمیت دولت‌هاست که در منشور بر آن تأکید شده است. (U.N. Charter, 1945: Art.2(1))

چنانچه آمریکا با عملکرد خود، رویه‌ای را ایجاد کند، آن رویه مانند یک سلاح پر برای استفاده دیگر دولت‌ها نیز آماده خواهد بود. استفاده پیشگیرانه از نیروی نظامی، رویه‌ای بنا خواهد کرد که ایالات متحده از سال ۱۹۴۵ علیه آن کوشیده است. احتمالاً، بیشتر دولت‌ها در ادعای حق توسل به زور پیشگیرانه، به هجوم به عراق استناد خواهند کرد تا استدلال کنند که آنها نیز حق اقدام مشابه را دارند. حقوق بین‌الملل ناظر بر دفاع از خود، از توسل به زور آمریکا علیه افغانستان حمایت کرد. پس از حملات ویرانگر ۱۱ سپتامبر، ایالات متحده حق داشت در برابر ادامه حملات تروریستی که از خاک افغانستان صورت می‌گرفت، از خود دفاع کند. در مقابل، هیچ حقی برای حمله به دولتی که درباره اعمال احتمالی‌اش در آینده، نگرانی‌های حدسی وجود داشت، قائل نبود. نظم بین‌المللی معاصر از وجود یک موقعیت ویژه برای ایالات متحده یا حق خاصی، که این کشور را از شمول قانون مستثنی کند، حمایت نمی‌کند.

تروریسم و مفهوم حمله مسلحانه در ماده ۵۱ منشور ملل متحد

استفاده از واژه موسع "توسل به زور" در بند ۴ ماده ۲ منشور، بازتاب آرزوی ممنوعیت کلی برخوردهای مسلحانه فراملی بود تا منع شکل رسمی برخوردها در شکل جنگ. از این رو

^۱ - در سال ۲۰۰۲ بوش در مراسم فارغ‌التحصیلی وست پوینت اظهار داشت: "ایالات متحده نه تنها در هر زمان و مکانی که بخواهد، کاربرد پیشگیرانه نیروی نظامی را بطور یک‌جانبه پیش خواهد گرفت، بلکه ملت آمریکا آنهایی را که درگیر ترور و تجاوز باشند هم، مجازات خواهد کرد و در جهت شفافیت اخلاقی فراگیر بین خیر و شر تلاش خواهد نمود" (Bush, 2002)

منع کاربرد زور، به مثابه غیر قانونی بودن هرگونه توسل به نیروی نظامی در فراسوی مرزها تلقی می‌شود. این ممنوعیت کلی، کاربردهای زور پیش از منشور را که در چارچوب دکترین-های گوناگون با عناوینی همچون خودیاری، اقدامات تلافی‌جویانه، حمایت از اتباع و مداخله بشردوستانه توجیه می‌شد، پوشش می‌دهد. (Brownlie, 1963: 361-363) همانگونه که پیشتر اشاره شد، روند مذاکرات تدوین منشور ملل متحد نیز نشان می‌دهد که قصد آن بود که ماده ۲ بند ۴ حاوی ممنوعیت کامل و جامع توسل به زور یک دولت علیه دولت‌های دیگر باشد. (Ibid: 112-113) با این حال، در مورد نوع عملی که یک "حمله مسلحانه" تلقی می‌گردد، بررسی کمتری صورت گرفته است. یکی از پرسش‌های قابل بحث در این مورد آن است که آیا اعمال تروریستی در گستره شمول "حمله مسلحانه" قرار می‌گیرد؟

دیوان بین‌المللی دادگستری در روند رسیدگی به پرونده نیکاراگوئه، با تحلیل ماده ۵۱ منشور اعلام کرد وسعت عملیات است که می‌تواند حمله مسلحانه را تعریف کند. مقیاس پایین (پایین‌تر از آستانه حمله مسلحانه) شامل اعمالی است که به دنبال براندازی حکومت هستند، همچون تأمین سلاح برای اتباع یک دولت. مقیاس بالاتر آستانه که حمله مسلحانه محسوب می‌شود، شامل اعمالی مانند عبور ارتش از مرزها و اعزام نیروهای نامنظم "به منظور انجام عملیات مسلحانه علیه دولت دیگر است که از لحاظ شدت عملیات، به مثابه حمله مسلحانه واقعی توسط نیروهای منظم است". (I.C.J. 1986: 103)

آیا حوادث ۱۱ سپتامبر در این دامنه جای می‌گیرد؟ مبنای استدلالی که این حوادث را کمتر از مقیاس مورد نظر می‌داند آن است که رابیندگان از رده "دسته‌های مسلح، گروه‌ها، دسته‌های نامنظم یا مزدوران" مورد نظر دیوان در پرونده نیکاراگوئه نبودند، بلکه گروه‌های کوچکی از افراد بودند که به هیچ‌وجه به عنوان واحدهای نظامی یا شبه نظامی رسمی عمل نمی‌کردند و درگیر اقدامات پراکنده بودند (Henkin, 1995). بنابراین استدلال، عملیات ۱۱ سپتامبر، توسل به زور یا مداخله‌ای کمتر از آستانه حمله مسلحانه بود و بهتر آن بود که به عنوان یک اقدام جنایتکارانه متعارف توصیف می‌شد. بدین لحاظ قابل توجه است که پس از حوادث ۱۱ سپتامبر، مجمع عمومی "اعمال وحشیانه تروریسم" را محکوم کرد اما آنها را نه به عنوان "حمله" توصیف کرد و نه در واکنش به آن، حق دفاع از خود را به رسمیت شناخت. در عوض، خواستار همکاری بین‌المللی برای محاکمه و مجازات مجرمین، عاملان سازماندهی و حامیان این حوادث شد. به این ترتیب، این اقدامات بیشتر به عنوان جرائم متعارف شناخته شد تا یک حمله مسلحانه.

(U.N. Doc. A/RES/56/1, 2001: Item 8, 3)

سرانجام، طبق این استدلال رابطهٔ رایندگان با القاعده و ارتباط القاعده با حکومت موقت طالبان تا حدودی نامشخص بود. به این ترتیب این حوادث به وضوح مستقیماً توسط حکومت یک دولت علیه ایالات متحده صورت نگرفته بود. در نتیجه، شاید بهتر بود این اعمال به عنوان جرائم متعارف توسط برخی افراد مشخص در نظر گرفته می شد نه به مثابه کاربرد زور توسط یک دولت دیگر. (Murphy, 2002: 46)

افزون بر این، پیشینه تلقی اعمال تروریستی به عنوان یک «حمله مسلحانه» که عمل دفاع از خود را توجیه کند، تأیید فراگیر جامعهٔ جهانی را کسب نکرده بود. در سال ۱۹۸۲ اسرائیل در توجیه تهاجم به عمق لبنان با هدف ممانعت از فعالیت سازمان آزادی‌بخش فلسطین در هدایت اعمال تروریستی در شمال اسرائیل، به حق دفاع از خود توسل جست. اما این توجیه با انتقاد شورای امنیت (Security Council, 1982 Res. 508) و مجمع عمومی مواجه گردید. اسرائیلی مراکز فرماندهی سازمان آزادی‌بخش فلسطین در تونس را در واکنش به حملات تروریستی این سازمان بمباران کردند، شورای امنیت با ۱۴ رای موافق و رای ممتنع ایالات متحده این اقدام را محکوم کرد. (Security Council, 1985, Res.573) و...

با این همه، استدلال‌های متقاعد کننده‌تری هم وجود دارد که حوادث ۱۱ سپتامبر را "حملهٔ مسلحانه" علیه ایالات متحده می‌داند. نخست آنکه، بی تردید شدت حملات با یک حملهٔ نظامی یکسان بود. بطوری که شدت انهدام و تخریب حملهٔ ژاپنی‌ها به پرل‌هاربر در ۷ دسامبر ۱۹۴۱ را تداعی می‌کرد. در حملات ۱۱ سپتامبر، برج‌های دوقلو در کانون مرکز مالی ایالات متحده بطور کامل تخریب شد و به مرکز فرماندهی نظامی این کشور نیز خسارات جدی وارد آمد. تلفات جانی این حوادث، شدیدتر از پرل‌هاربر بود بطوری که تعداد آنها تنها در یک روز با قربانیان جنگ داخلی آمریکا برابری می‌کرد. تبعات حوادث هم شدید بود. از گسترش ترس شدید در سراسر ایالات متحده گرفته تا توقف ترافیک هوایی داخلی، و تعطیلی شش روزهٔ بازار بورس نیویورک همه از پیامدهای آن بود. حتی پس از بازگشایی بازار سهام، ایالات متحده بیشترین میزان سقوط ارزش سهام را در تاریخ خود تجربه کرد (Murphy, 2002: 47).

دوم، ایالات متحده بلادرنگ این حوادث را به مثابه یک حملهٔ نظامی ارزیابی کرد و جرج دبلیو بوش رئیس جمهور وقت، با اعلام شرایط اضطراری ملی نیروهای نظامی ذخیره را به خدمت فرا خواند. در ۱۸ سپتامبر کنگره آمریکا مصوبهٔ مشترکی را گذراند که به رئیس جمهور اختیار می‌داد "تمامی نیروهای لازم و مناسب را علیه ملت‌ها، سازمان‌ها یا اشخاصی که مشخص شود

در برنامه‌ریزی یا انجام یا کمک به حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ دست داشته‌اند، بکار گیرد. (Security Council, 2001, S/2001/946)

سوم، تفسیر ایالات متحده از این حوادث به عنوان حمله مسلحانه تا حد زیادی از سوی سایر ملت‌ها پذیرفته شد. اگرچه شورای امنیت طی دو قطعنامه اجازهٔ توسل به زور را به ایالات متحده نداد، اما هر دو قطعنامه، بر حق ذاتی دفاع از خود فردی و جمعی در چنین حوادثی و بر ضرورت مبارزهٔ همه‌جانبه با تهدیدات اعمال تروریستی علیه صلح و امنیت بین‌المللی، تأکید کردند. (Security Council, 2001, S/RES/1368 and S/RES/1373)^۱

سرانجام، هنگامی که ایالات متحده بمباران پایگاه‌ها را در افغانستان آغاز کرد، حمایت‌هایی مبنی بر آنکه این اقدام، اعمال مناسب حق دفاع از خود در برابر یک حملهٔ مسلحانه بوده است را کسب کرد. بریتانیا، خود مستقیماً در حملات هوایی علیه افغانستان مشارکت کرد و دسترسی به حریم هوایی و تجهیزات ضروری نه تنها توسط هم‌پیمانان ناتو بلکه از سوی کشورهای همچون گرجستان، عمان، پاکستان، قطر، عربستان سعودی، ترکیه و ازبکستان فراهم شد. سایر کشور-های پیشرو همچون چین، مصر و روسیه نیز حمایت خود را از اقدام ایالات متحده اعلام کردند. ۵۶ کشور عضو سازمان کنفرانس اسلامی از ایالات متحده خواستند واکنش نظامی خود را به فراتر از افغانستان گسترش ندهد، اما هیچ انتقادی از عملیات نظامی علیه افغانستان نکردند. (Schmitt, 2003: 538)

چهارم، هیچ نیازی به بررسی حوادث ۱۱ سپتامبر و احراز این موضوع که آیا این رخدادها باید به عنوان اعمال جنایتکارانه در نظر گرفته شوند یا اقدام نظامی در مقیاس حملهٔ مسلحانه، وجود ندارد. در واقع، این حوادث دقیقاً می‌تواند هم به عنوان اقدام جنایی و هم حملهٔ مسلحانه توصیف گردد. دست کم از زمان تأسیس دادگاه نورنبرگ و البته در چارچوب قوانین حقوق بین‌الملل، عمل تجاوزکارانه و جنایت علیه بشریت هر دو به عنوان اعمال جنایتکارانه می‌توانند موجب مسئولیت فردی شوند و نیز به عنوان نقض قواعد کاربرد زور و حقوق بشر مستلزم مسئولیت دولتی باشند. (Murphy, 2002: 49)

پنجم آنکه، رویهٔ پیشین دولت‌ها تا حدی از این دیدگاه حمایت می‌کرد که بمب‌گذاری‌های

^۱ - در ۱۲ سپتامبر، شورای ناتو اعلام کرد چنانچه مشخص شود حوادث علیه ایالات متحده از خارج سازماندهی شده است، باید به اقدام در چارچوب مادهٔ ۵ معاهده واشنگتن توسل جست، که طبق آن دولت‌های عضو پذیرفته‌اند حمله مسلحانه علیه یک یا چند دولت از متحدان در اروپا یا آمریکای شمالی، باید حمله علیه همهٔ آنها تلقی گردد (NATO, 2001:124). در دوم اکتبر بر اساس اطلاعات ارائه شده از سوی ایالات متحده، شورای ناتو تشخیص داد "حملات ۱۱ سپتامبر علیه ایالات متحده از خارج هدایت شده و بنابراین باید اقدامی تحت پوشش مادهٔ ۵ معاهده واشنگتن در نظر گرفته شود." (Robertson, 2001)

تروریستی می‌تواند حمله مسلحانه تلقی شده و موجد حق دفاع از خود باشد. در سال ۱۹۹۸ به دنبال حمایت القاعده از بمب‌گذاری در سفارتخانه‌های ایالات متحده در کنیا و تانزانیا که منجر به کشته شدن حدود ۳۰۰ تن (شامل ۱۲ آمریکایی) شد، ایالات متحده در اعمال حق دفاع از خود، اردوگاه‌های آموزشی در افغانستان و یک کارخانه صنایع دارویی سودان را که ادعا می‌شد سلاح شیمیایی تولید می‌کند، با موشک‌های کروز مورد حمله قرار داد. اگر چه برخی دولت‌ها این حملات را محکوم کردند و برخی دیگر از آن حمایت نمودند، نه مجمع عمومی و نه شورای امنیت، حملات را محکوم نکردند. جامعه دولتهای عربی حمله به سودان را محکوم نمود اما در مورد حمله به افغانستان سکوت اختیار کرد. (Murphy, 1999: 161,164-65)

سرانجام، آنهایی که حوادث ۱۱ سپتامبر را "حمله مسلحانه" علیه ایالات متحده می‌دانستند، استدلال می‌کردند این واقعیت که حملات مستقیماً توسط یک حکومت خارجی صورت نگرفته بود، نمی‌توانست مانع تلقی شدن آن به عنوان حمله مسلحانه گردد. از نظر آنها در ماده ۵۱ منشور هیچ چیز دال بر اینکه اعمال حق دفاع از خود مستلزم انجام حمله مسلحانه توسط دولت دیگری باشد، وجود ندارد. در واقع عبارت بندی ماده ۲ بند ۴ که تصریح می‌کند: "کاربرد زور توسط یک عضو علیه هر دولت"، در ماده ۵۱ تکرار نشده است. به بیان دیگر ماده ۵۱ در مورد اینکه چه کسی یا چه چیزی می‌تواند مرتکب حمله مسلحانه شود تا دفاع از خود توجیه پذیر باشد، سکوت کرده است، و رویه مهم پیشین در این مورد که به حادثه کشتی کارولین در سال ۱۸۳۷ باز می‌گردد حاکی از آن است که دفاع از خود نه تنها در موارد ضروری (در صورت فوریت و قریب‌الوقوع بودن حمله، نبودن راه حل دیگر و نبود مجال تأمل)، بلکه در واکنش به حمله عوامل غیر حکومتی نیز مجاز است. (Jennings, 1938: 82-89) با در نظر داشتن اینکه ماده ۵۱، حق ذاتی دفاع از خود پیش از تصویب منشور، را پوشش می‌دهد، پس شامل پاسخ گویی به حملاتی است که ممکن است از هر جا صورت گیرد. افزون بر این، با فرض وجود ارتباط نزدیک بین القاعده و طالبان و به فرض امتناع طالبان از تسلیم بن لادن حتی پس از اتهام بمب‌گذاری در سفارتخانه‌های ایالات متحده در شرق آفریقا، استدلال در مورد نسبت دادن حوادث ۱۱ سپتامبر به حکومت موقت افغانستان، دشوار نیست. در این رابطه، مقرراتی بطور موقت درباره مسئولیت دولت‌ها در کمیسیون حقوق بین‌الملل تصویب شده بود که چارچوبی را برای تحلیل ارائه می‌داد. طبق مواد ۲، ۴ و ۵ این مصوبه بنا به واقعیات موجود، حکومت موقت را به خاطر اجازه دادن به القاعده برای انجام عملیات از داخل افغانستان حتی پس از درگیری مشخص این سازمان در اعمال تروریستی پیش از حوادث ۱۱

سپتامبر، یا به این دلیل که حکومت موقت افغانستان پیش‌تر به القاعده اجازه داده بود وظایف حکومتی را در برنامه‌ریزی اعمال زور از خارج ایفا کند، (ماده ۹) یا به دلیل آن که پس از حوادث ۱۱ سپتامبر حکومت موقت از استرداد عاملین القاعده خودداری کرد، به گونه‌ای که گویی رهبری و هدایت القاعده را خود، بر عهده گرفته بود (ماده ۱۱)، می‌توان مسئول شناخت. (U.N. ILC. 2000) همانگونه که مایکل رایزن به درستی اظهار داشته است "تروریسم مورد حمایت دولت، زیانبارترین و خطرناک‌ترین نوع تروریسم است. با این حال، بنیان و طراحان آن، با این فرض که دولت‌ها درگیر نیستند و فقط عاملان آنها مسئول هستند، از بازدارندگی و در نظر گرفتن مجازات برای آن طفره می‌روند". (Reisman, 1999: 3,39)

با در نظر گرفتن همه جوانب، تلقی حوادث ۱۱ سپتامبر به عنوان حمله مسلحانه کاملاً با اصل پویای مندرج در ماده ۵۱ منشور منطبق است، اصلی که به دولت‌ها اجازه اعمال حق ذاتی پاسخ‌گویی به اعمالی را می‌دهد که امنیت ملی یک دولت را هدف قرار داده است. با وجود آنکه نظریه "حمله مسلحانه" در سال ۱۹۴۵ بی‌تردید با ایده عبور ارتش‌ها از مرزها مرتبط بود، دیوان بین‌المللی دادگستری در دهه ۱۹۸۰ در رسیدگی به قضیه نیکاراگوئه اعلام نمود حمله مسلحانه می‌تواند به روش‌های دیگر همچون اعزام گروه‌های مسلح به داخل یک کشور نیز صورت گیرد. چنین به نظر می‌رسد پذیرش شیوه‌های غیر رایج درگیری در یک حمله مسلحانه، باید روش‌های زیانبار و مرگبار سازمان‌های تروریستی را نیز در برگیرد. با عنایت به آنچه در خصوص چارچوب نظری و مبانی مفهومی پژوهش ارائه شد، در ادامه به تحلیل رویکرد ایالات متحده به موضوع کاربرد زور پس از حوادث یازده سپتامبر می‌پردازیم.

راهبرد امنیتی ایالات متحده پس از ۱۱ سپتامبر

فعال سازی راهبرد جنگ پیش‌دستانه/پیش‌گیرانه را می‌توان به مثابه نمودی از قدرت ایالات متحده در مقابله با تهدیدات بالقوه دانست. این مفاهیم که از مؤلفه‌های مهم دکترین جرج دبلیو بوش است، به ادعای او برای مقابله با ابر تهدیدات یا "تهدید نامتقارن"^۱ و نوظهور تعریف شده بود.

در چارچوب این گفتمان امنیتی، بوش توانست راهبرد پیش‌دستانه را برای تحقق سیاست مداخله‌گرایی و یک‌جانبه‌گرایی سازمان‌دهی کند. شاخص‌های تفکر او مبتنی بر این امر بود که

^۱- Asymmetrical Threat

نباید اجازه داد فضای لازم برای ظهور تهدیدات بالقوه فراهم گردد. در دکتترین بوش مبارزه با تروریسم، مقابله با دولت‌های یاعی^۱، و سرکوب هرگونه چالش امنیتی، درگستره اقدامات پیش-دستانه قرار می‌گرفتند. هرچند نمونه‌های اقدام پیشدستانه در دهه ۱۹۹۰ و در مناطقی از جمله سومالی و کوزوو صورت گرفته بود، این اقدامات نظامی در چارچوب حقوق بشردوستانه و گسترش دموکراسی معنا شده بود، و پس از حوادث ۱۱ سپتامبر بود که راهبرد پیشدستی عملیاتی شد. به واقع امر، هجوم ایالات متحده به افغانستان در سال ۲۰۰۱ و جنگ علیه عراق در سال ۲۰۰۳ را باید نمادی از عملیات پیشدستانه و پیشگیرانه دانست.

حوادث ۱۱ سپتامبر، تأمین منافع ایالات متحده در چارچوب مبارزه با تروریسم را مشروعیت جهانی بخشید و فرصت مناسبی برای این کشور فراهم کرد تا واقعیات موجود را در قالب معادله-ای نوین تفسیر کند. شاید بتوان گفت واکنش ایالات متحده به اقدامات تروریستی ۱۱ سپتامبر به مراتب مهم‌تر از خود حوادث بود. زیرا به نظر می‌رسید این کشور بتواند از فرصت پیش آمده در جهت عملیاتی کردن تفکر نظم نوین جهانی جورج بوش (پدر) استفاده کند.

به این ترتیب، راهبرد کلان ایالات متحده بر مبنای یک‌جانبه‌گرایی و توسل به زور پیشدستانه و حتی پیشگیرانه، بیانگر نگرشی بود که بر پایه آن، این کشور می‌توانست در شناسایی تهدیدات و راهکارهای مقابله با آن، نقش تعیین کننده‌ای در نظام بین‌الملل ایفا کند. تأثیر این نگرش در ارائه توجیهات حقوقی ایالات متحده در ناکارآمد دانستن قواعد ناظر بر کاربرد زور و تلاش برای بازتفسیر آنها چشمگیر بوده است.

تهدیدات علیه امنیت ملی ایالات متحده

یک سال پس از حملات ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱، سند راهبرد امنیت ملی سال ۲۰۰۲، تروریسم را به عنوان منبع اصلی تهدید علیه امنیت ملی ایالات متحده شناسایی کرد. با این فرض که این تهدید از دو منبع ناشی می‌شد. اول از گروه‌های تروریست مثل القاعده که از گروه‌های سرکوب شده و تحت فشار دولت‌های ضعیف بودند و دوم دولت‌هایی که به دنبال گسترش سلاح کشتار جمعی بودند. این سند، تهدیدات علیه امنیت ملی ایالات متحده را بیشتر ناشی از دولت‌های بازمانده^۲ می‌دانست تا دولت‌های فاتح و آنها را دولت‌هایی توصیف می‌کرد که:

- مردم خود را تحت فشار و شکنجه قرار می‌دهند و منابع ملی‌شان را به هدر می‌دهند؛

^۱-Rough States

^۲- Failed States

• بدون توجه به حقوق بین‌الملل، همسایگان خود را تهدید می‌کنند و معاهدات بین‌المللی را به شدت نقض می‌کنند؛

• مصمم به دستیابی به سلاح کشتار جمعی و به موازات آن سایر تکنولوژی‌های نظامی هستند تا از آنها به عنوان تهدید یا حمله برای رسیدن به مقاصد متجاوزانه خود استفاده کنند؛

• از تروریسم در سراسر جهان حمایت می‌کنند؛ و

• ارزش‌های اساسی بشری را انکار می‌کنند و از ایالات متحده و هر آنچه که این کشور مظهر آن است، بیزارند" (Bush, 2002).

سند ۲۰۰۲ در جهت آماده‌سازی اذهان برای حمله به عراق پیشنهاد می‌کرد برای تضمین امنیت ملی، آمریکا باید از دستیابی تروریست‌ها به تکنولوژی لازم برای تولید سلاح کشتار جمعی جلوگیری کند. بدین ترتیب تلاش علیه گسترش این سلاح، راهکار مقابله با تهدید معرفی شده بود. در سند تصریح شده بود:

"ما باید پیش از آنکه تهدید از قوه به فعل درآید مانع آن شویم و در برابر آن دفاع کنیم... ما دیپلماسی، کنترل تسلیحات، کنترل‌های خارجی چند جانبه و همکاری برای کاهش تهدید را که مانع آن می‌شود که دولت‌ها و تروریست‌ها به دنبال سلاح کشتار جمعی باشند، ارتقاء خواهیم داد و هرگاه لازم باشد تولید تکنولوژی‌ها و مواد مربوط را ممنوع خواهیم کرد. تشکیل ائتلاف برای حمایت از این تلاش‌ها و تشویق به حمایت سیاسی و مالی روز افزون آنها از برنامه‌های عدم اشاعه سلاح و تقلیل تهدید را ادامه خواهیم داد. موافقتنامه گروه ۸ و اختصاص ۲۰ میلیون دلار برای مشارکت جهانی علیه گسترش این سلاح، گامی رو به جلو را نشان می‌دهد" (Bush, 2002).

سند راهبرد امنیت ملی سال ۲۰۰۶ در عین حال که به فهرست منابع تهدید برشمرده در سند ۲۰۰۲ مورد جدیدی اضافه نمی‌کرد، طبقه‌بندی جدیدی از تهدیدات ارائه می‌داد که توسط وزارت دفاع تهیه شده بود و شامل موارد زیر بود:

- چالش‌های سنتی که با بکارگیری ارتش‌های متعارف، نیروی دریایی و هوایی در شکل‌های شناخته شده رقابت نظامی از سوی دولت‌ها اقامه شود.
- چالش‌های نامنظم بازیگران دولتی و غیردولتی که با به کارگیری روش‌هایی همچون تروریسم و شورش علیه برتری نظامی سنتی ما، یا درگیری در فعالیت کیفی مانند دزدی و قاچاق مواد مخدر که امنیت منطقه‌ای را تهدید کند.
- چالش‌های فاجعه بار شامل دستیابی، مالکیت و بکارگیری سلاح کشتار جمعی توسط

بازیگران دولتی و غیر دولتی و بیماری‌های کشنده فراگیر و سایر بلاهای طبیعی که پیامدهایی مشابه سلاح کشتار جمعی داشته باشد.

• چالش‌های نفاق افکنانه بازیگران دولتی و غیردولتی که فناوری‌ها و ظرفیت‌هایی هم-چون بیوتکنولوژی، سایبر و عملیات فضایی یا سلاح انرژی یک مستقیم را با روش‌های نوین، برای مقابله با برتری‌های ایالات متحده بکار گیرند. (Bush, 2006)

سند راهبردی سال ۲۰۱۵ اوباما، هشت منبع اصلی زیر را به عنوان تهدید یا خطر برای امنیت ملی ایالات متحده در نظر گرفته بود:

۱. حمله فاجعه بار به سرزمین یا زیرساخت‌های اساسی ایالات متحده؛
 ۲. تهدید یا حمله علیه اتباع ایالات متحده در خارج و متحدین ما؛
 ۳. بحران‌های اقتصادی جهانی یا رکود اقتصادی گسترده؛
 ۴. گسترش و بکارگیری سلاح کشتار جمعی؛
 ۵. شیوع جهانی بیماری‌های جدی و مسری؛
 ۶. تغییرات آب و هوا؛
 ۷. اختلال در بازار اصلی انرژی و
 ۸. پیامدهای امنیتی مهم مربوط به دولت‌های ضعیف یا بازمانده (شامل خشونت‌های گسترده، آشوب‌های منطقه‌ای و جرائم سازمان یافته فراملی). (Obama, 2015)
- همانگونه که مشاهده می‌شود این فهرست نه تنها موضوعات نظامی بلکه عناوینی همچون تغییر آب و هوا، بحران اقتصادی و شیوع جهانی بیماری‌های عفونی را نیز در بردارد. این نشان می‌دهد که در تدوین اسناد راهبردی امنیتی، چشم‌اندازی دراز مدت وجود دارد که به احتمالات هم مانند منابع واقعی تهدید توجه می‌کند.

راهکارهای مقابله با تهدیدات امنیتی

در گام بعدی شکل‌گیری راهبرد اصلی، باید دید این اسناد راه‌های مقابله با تهدیدات را چگونه مشخص کرده‌اند. این موضوع بویژه با قدرت ایالات متحده که نقش و جایگاه این کشور را در نظام بین‌الملل تعیین می‌کند، پیوند دارد. سه نقش اصلی برای ایالات متحده قابل تشخیص است: نقش رهبری، نقش مبارزه با تروریسم و نقش این کشور در ارتقاء دموکراسی.

الف. رهبری

در قانون اساسی ایالات متحده از سه مسئولیت برای حکومت نام برده شده است:

تأمین دفاع مشترک، ارتقاء رفاه عمومی و تضمین موهبت آزادی. (Hemmer, 2011: 268) به نظر می‌رسد این سه مسئولیت در تمامی راهبردهای امنیتی ایالات متحده مطرح بوده است. برای مثال جرج دبلیو بوش در سند امنیت ملی ۲۰۰۲، صلح، کامیابی و آزادی را هدف‌های اساسی ایالات متحده برشمرده است. دستگاه حکومتی اوباما نیز در اسناد راهبردی سال ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵، بر این سه هدف تأکید کرده است. اما هدف چهارمی را به آنها اضافه کرد که عبارت بود از نظم بین‌المللی که به رهبری ایالات متحده و از طریق همکاری جدی‌تر در مواجهه با چالش‌های جهانی، صلح و امنیت و کامیابی را ارتقاء بخشد. (Obama, 2010)

این هدف‌ها که ارزش‌های آمریکایی شناخته می‌شوند، عوامل رهبری جهانی آمریکا را تشکیل می‌دهند و گسترش آنها برای حفظ امنیت ایالات متحده حیاتی تلقی می‌شود.

در حالیکه که اسناد ۲۰۰۲ و ۲۰۰۶ بر ضرورت حاکمیت آمریکا به عنوان ویژگی قطعی سیاست خارجی تأکید دارد، سند ۲۰۱۵ تأکید می‌کند که: "در دیدگاه سیاسی ما یک اجماع قوی وجود دارد که مساله رهبری آمریکا نیست بلکه موضوع چگونگی این رهبری در آینده است". فراتر از این، سند ۲۰۱۵ عوامل این رهبری را اینگونه توصیف می‌کند: آمریکا بطور هدفمند با قدرت مثال زدنی، با همراهی شرکای توانمند، و با بکارگیری همه عناصر قدرتش و با چشم‌اندازی دراز مدت، جهان را رهبری خواهد کرد. (Obama, 2015)

نقش رهبری ایالات متحده که به وضوح از ملاحظات هیلاری کلینتون بود، در سند ۲۰۱۰ اینگونه تبیین شد: "رویکرد ما ایجاد منابع گوناگون قدرت در داخل و شکل‌دهی یک سیستم جهانی است که ما را به هدف‌های مهم و برجسته‌مان یعنی امنیت، کامیابی، توجیه و گسترش ارزش‌هایمان و یک نظم بین‌المللی بی‌طرف و پایدار رهنمون شود". (Clinton, 2010) اسناد ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ هر دو همسویی منافع ملی ایالات متحده را تصدیق می‌کرد و این بدان معناست که چهار هدف صلح، کامیابی، آزادی و نظم جهانی مطلوب، با هم سازگارند و هرگز یکدیگر را نقض نمی‌کنند.

ب. مبارزه با تروریسم

همانگونه که پیش از این اشاره شد همکاری با شرکای قدرتمند این کشور، یکی از عوامل رهبری ایالات متحده، تلقی می‌شد. در اینجا است که موضوع چندجانبه‌گرایی و یک‌جانبه‌گرایی مطرح می‌شود. پس از حمله‌های ۱۱ سپتامبر، پیشنهاد بوش مبنی بر اصلاح اقدامات امنیتی، اجماع ملی را کسب کرد و بر همین اساس، دفتر مدیریت اطلاعات ملی و مرکز ملی مبارزه با تروریسم ایجاد شد. همزمان، قانون اقدام وطن‌پرستانه نیز تصویب گردید که هدف آن اعمال

محدودیت بر برخی از آزادی‌های فردی شهروندان ایالات متحده بویژه مهاجرین، با هدف تضمین امنیت ملی و مبارزه با تروریسم بود. (Jamshidi & Noori, 2013:190)

در بخش ۲۰۲ این قانون به مقامات حکومتی اختیار داده شده بود تا شنود پنهانی داشته باشند. بدین معنی که هر ارتباطی که ادعا می‌شد به عملیات تروریستی مربوط است را شنود کنند. همچنین آنها مجاز بودند اطلاعات مربوط به تحقیقات کیفری از جمله اطلاعات خارجی و ضد اطلاعات را با هم در میان بگذارند. طبق این قانون مفهوم تروریسم داخلی به فعالیت‌هایی اشاره داشت که: الف) زندگی بشر را به خطر بیفکند و ناقض حقوق کیفری ایالات متحده یا هر دولت دیگری باشد. ب) به نظر برسد ۱) قصد ارباب یا اجبار جمعیت غیر نظامی را دارد، ۲) سیاست یک حکومت را از طریق ارباب و اجبار، تحت تأثیر قرار می‌دهد و ۳) یا از طریق کشتار جمعی، ترور و آدم‌ربایی بر رفتار یک حکومت تأثیر می‌گذارد، و ج) فعالیت‌ها اساساً در صلاحیت سرزمینی ایالات متحده انجام گیرد (US. Patriot Act, 2001: sec.802).

همانگونه که مشاهده می‌شود، گستره این تعریف بسیار وسیع بود و اقداماتی را که قرار بود در گستره جهانی، بدون توجه کافی به حاکمیت سایر دولت‌ها و ترتیبات بین‌المللی انجام گیرد، پوشش می‌داد.

ج. ارتقاء دموکراسی

تفاوت مهمی که در رابطه با نقش آمریکا، در اسناد راهبردی امنیت ملی بوش و اوپاما وجود داشت، تأکید دستگاه حکومتی بوش بر مسئولیت ایالات متحده در ارتقاء دموکراسی در سایر مناطق جهان، به صورت تشکیل دموکراسی و یا حمایت از دموکراسی‌های نوپا بود. سیاست ضد تروریستی بوش رابطه‌ای بین دموکراسی و امنیت برقرار کرد که حاکی از موجودیت دموکراسی به عنوان شرط لازم برای حصول امنیت بود. (Romano, 2011: 159) به بیان دیگر، برای تضمین امنیت مردم آمریکا، توسعه دموکراسی یک ضرورت محسوب می‌شد. در سند ۲۰۰۶ آمده بود: رشد ابزار دیپلماسی و دفاع با کمک به ایجاد ثبات، کامیابی، و جوامع صلح طلب، تهدیدات دراز مدت علیه امنیت ملی ما را کاهش می‌دهد. اصلاح نحوه استفاده ما از کمک خارجی، در تقویت حکومت‌های مسئول و در واکنش به فجایع، و بهبود زندگی مردم، کارآمد خواهد بود... دیپلماسی متحول بدین معناست که برای استقرار و حمایت از دولت‌های دموکراتیک و حکمرانی خوب که پاسخ‌گوی نیازهای شهروندانشان باشند و به مسئولیت خود در نظام بین‌الملل عمل کنند، در کنار بسیاری از شرکای بین‌المللی مان تلاش کنیم. (Bush, 2006)

تأکید بر دموکراسی به نگرشی نسبت داده می‌شود که معتقد است چون دموکراسی‌ها

"مسئولیت پذیرترین اعضای جامعه بین‌الملل" هستند، ارتقاء این نوع نظام حکومتی، کارآمدترین اقدام "در تحکیم ثبات داخلی، کاهش منازعه منطقه‌ای و مبارزه با تروریسم است". حتی این باور وجود دارد که "دموکراسی ایالات متحده و امنیت آن منوط به توانایی گسترش این نوع رژیم سیاسی به بقیه جهان است". ارتقاء دموکراسی معمولاً از لحاظ اقتصادی و انسانی کم هزینه‌تر از جنگ است و عوامل اصلی آن شامل گسترش بازارهای آزاد و نیز گسترش دموکراسی‌های لیبرال است. (Romano, 2011: 159) در سند ۲۰۰۶ با تأکید بر ضرورت توسعه اقتصادی و سیاسی دولت‌های ضعیف، آمده بود:

توسعه اقتصادی موثر، امنیت ملی ما را نه از طریق وابستگی دائم، که بواسطه کمک به ارتقاء حاکمیت مسئولانه افزایش می‌دهد. دولت‌های ضعیف و فقیرزده و مناطق فاقد حاکمیت، نه تنها تهدید علیه مردمان خود و بار سنگینی بر اقتصادهای منطقه‌ای هستند، بلکه در معرض سوء استفاده تروریست‌ها، خودکامگان و جنایتکاران بین‌المللی نیز قرار دارند. ما تلاش خواهیم کرد از دولت‌های تحت تهدید حمایت کنیم، در مواقع بحران به یاری آنها بشتابیم و زمینه ارتقاء پیشرفت را در کشورهای در حال توسعه، فراهم سازیم.

این‌ها از جمله دلایلی هستند که در توجیه جنگ پیشگیرانه در مبارزه با تروریسم ارائه شده بود. بدین ترتیب مداخله‌گرایی نیز به عنوان راهکار تحقق صلح و ثبات محسوب می‌شد. هرچند اسناد ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ قائل به رابطه‌ای میان امنیت ایالات متحده و ارتقاء دموکراسی نبود، اما سند ۲۰۱۰ در عنوان فرعی مربوط به ارتقاء "ارزش‌های" آمریکایی تأکید کرده بود ایالات متحده ناچار است "دموکراسی و حقوق بشر را در خارج از آمریکا ارتقاء دهد" (Obama- (2010: 37) و بدین منظور راهبردهای زیر را ارائه کرده بود:

- حصول اطمینان از اینکه دموکراسی‌های جدید و شکننده، پیشرفت‌های ملموسی را برای شهروندان خود فراهم کنند.

- تعامل اصولی با رژیم‌های غیر دموکراتیک

- شناسایی مشروعیت تمامی جنبش‌های صلح‌آمیز دموکراتیک

نتایج حاصل از بررسی چهار سند راهبرد امنیت ملی ایالات متحده نشان می‌دهد که اسناد ۲۰۰۲ و ۲۰۰۶ منتشر شده در دوران ریاست جمهوری بوش، "تروریسم" را منبع اصلی تهدید علیه امنیت ملی ایالات متحده می‌دانست، در حالی که سند ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ فهرست بسیار گسترده‌ای از تهدیدات شامل تروریسم، تغییرات آب و هوا و شیوع بیماری‌های مسری را ارائه کرده بود. همچنین، در اسناد راهبردی بوش، راهکارهای بسیار جزئی‌تری برای مقابله با تهدیدات

پیشنهاد شده بود، در حالیکه اسناد راهبرد امنیتی اوپاما به دستورالعمل‌های کلی‌تر بسنده کرده بود.

نتیجه‌گیری

پس از فروپاشی شوروی در سال ۱۹۹۰ و پایان جنگ سرد، نظام بین‌الملل دستخوش تغییرات اساسی گردید. در پرتو این تغییرات، ایالات متحده به عنوان تنها ابرقدرت به جا مانده از جنگ سرد، منادی رهبری نظم نوین جهانی شد. خلق قالب‌های معنایی و رفتاری همچون هژمونیک‌گرایی، جنگ پیشگیرانه، دفاع پیشدستانه، مبارزه با تروریسم، مداخله جویی و یک‌جانبه‌گرایی نیز بازتاب این تغییرات بود.

حملات یازده سپتامبر سال ۲۰۰۱ علیه ایالات متحده، مطلوبیت راهبردی لازم برای تحقق الگوهای جدید را فراهم کرد. این رخداد و پیش از آن پایان جنگ سرد، عرصه را برای تثبیت هژمونی ایالات متحده در سطح جهان آماده کرد. هژمونیک‌گرایی پس از پیمودن مرزهای سیاست بین‌الملل وارد قلمرو حقوق بین‌الملل شد و همراه با استثناگرایی ایالات متحده، نقطه عطف دیگری را در شکل دهی به نظام حقوقی بین‌المللی در رابطه با کاربرد زور ثبت کرد.

هژمونی ایالات متحده در دوره ریاست جمهوری جرج دبلیو بوش با اعلام راهبرد جدید امنیت ملی و طرح دکترین بوش به اوج رسید. این دکترین که در واکنش سریع به حوادث ۱۱ سپتامبر اعلام شده بود، مجموعه اصول سیاست خارجی بوش بود که جنگ علیه ترور و دفاع پیشگیرانه/پیشدستانه در رویارویی با تهدیدات تروریسم و گسترش سلاح کشتار جمعی را به عنوان راهبرد جدید ایالات متحده برای فضای امنیتی حاصل از حوادث ۱۱ سپتامبر تثبیت کرد. در سند راهبرد امنیت ملی سال ۲۰۱۰ که مؤلفه‌های شکل دهنده و هدایت کننده سیاست خارجی این کشور در دوره ریاست جمهوری باراک اوپاما را ترسیم می‌کرد، همچنان، حق توسل به زور یکجانبه به منظور تحقق منافع ملی، و در جای دیگر با هدف بشردوستانه و حمایت از انسانها در موارد وقوع فجایع انسانی که فراتر از هرگونه چندجانبه‌گرایی و اختیارات شورای امنیت بود، مورد تأکید قرار گرفت. به این ترتیب، رژیم منشور و نظام حقوقی وابسته به آن از سوی کشوری که خود از بانیان اصلی آن بود مورد تهدید واقع شد و روند تضعیف آن هموار گردید.

یک استدلال آن است که ایالات متحده سعی در از بین بردن رژیم حقوق جنگ منشور نداشت بلکه می‌کوشید با ارائه تفسیر متفاوتی از رژیم منشور، محدودیت‌های کاربرد یکجانبه زور را تضعیف کند و انعطاف‌پذیری آن را در مورد تهدیدات ناشی از تروریسم و سلاح کشتار جمعی

افزایش دهد. بویژه می‌توانست یک رژیم حقوقی استثنایی تعریف کند که ایالات متحده را قادر سازد قدرت مسلط خود را بطور گسترده، و با محدودیت‌های اندک اعمال کند.

در هر حال، تشابهات رویکرد حکومت بوش و اوباما به گسترش کاربرد زور به گونه‌ای بود که می‌توان گفت ساختار دکترین بوش و تداوم بسیاری از گزاره‌های آن در سیاست کاربرد زور اوباما حاکی از تلاش برای کسب آزادی عمل استثنایی در زمینه کاربرد زور در چارچوب یک سیستم حقوقی بین‌المللی هژمونیک بوده است. تلاشی که در نمای وسیعتر، می‌تواند به پیدایش و گاهی هم اجماع نگران‌کننده در خصوص کاربرد زور خارج از نظام منشور ملل متحد بیانجامد. چنانچه سایر دولت‌ها نیز خواستار تقلید از چنین رویکردی باشند آیا نتیجه، پایان حیات منشور و حاکمیت دوباره اعمال زور در روابط بین‌الملل نخواهد بود؟

English References

Books

- Brownlie, Ian(1963), **International Law and the Use of Force by States**, Oxford: Clarendon press
- Combacau, Jean(1986), **The Exception of Self-Defense in U.N. Practice**, in Legal Regulation of the Use of Force, by Antonio Cassese, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers
- Dinstein, Yoram(2002), Remarks, Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol.103, **International Law as Law**. London: Cambridge University Press
- Henkin, Louis(1989), **Use of Force: Law and U.S. Policy**, in *Might v. Right*, International
- Henkin, Louis.1995. **International Law: Politics and Values (Developments in International Law)**. vol. 18. Dordrecht: Springer
- Jeane Kirkpatrick, and Allan Gerson(1991), **The Reagan Doctrine, Human Rights, and International Law**. In Louis Henkin et al. *Might V. Right: International Law and the Use of Force*, NY: Council on Foreign Relations Press
- Kissinger, Henry(2002), **beyond Baghdad**, New York Post, Aug. 11,
- *Law and the Use of Force*, NY: Council on Foreign Relations Press
- United Nations(1945), **Charter of the United Nations**. New York: The United Nations University Press
- Warren, Aiden and Bode, Ingvild (2014), **Governing the Use-Of-Force In International Relations, The Post-9/11 US Challenge on International Law**, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Articles

- Cassese, Antonio(2001), **Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law**. *European Journal of International Law*, vol.12, no.5
- Franck, Thomas M(1970), **Who Killed Article 2(4)?** *American Journal of International Law*. vol. 64, Issue 5
- Franck, Thomas M(2001), **Terrorism and the Right of Self- Defense**, *American Journal of International Law*, vol. 95, Issue 4
- Glennon, Michael J(1999), **The New Interventionism: The Search for a Just International Law**. *Foreign Affairs*. vol. 78, no. 3
- Glennon, Michael(2002), **The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter**, *Harvard Journal of Law*. vol. 25
- Gray, Christine(2002), **from Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq**, *European Journal of International Law*, vol.13, No.1
- Hemmer, Ch(2011), **Continuity and change in the Obama Administration**

- 's **National Security Strategy**, Comparative Strategy. vol.30, no. 3
- Henkin, Louis(1971), **The Reports of the Death of Article 2(4) Are Greatly Exaggerated**. American Journal of International Law. vol. 65, issue 3
 - Jennings, R.Y(1938), **The Caroline and McLeod Cases**. American Journal of International Law. Vol. 32, No.1
 - Kitchen, N(2010), **Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation**, Review of International Studies. vol. 36, no.1
 - Leich, Marian Nash(1986), **Contemporary Practice of the United States Relating to International Law**. American Journal of International Law. vol. 80, Issue 3, pp. 612-644.
 - Mohammad Jamshidi, and Farnaz Noori(2017), **The United States National Security Strategy under Bush and Obama: Continuity and Change**. Journal of World Sociopolitical Studies vol. 1, no. 2
 - Murphy, Sean D(2002), **Terrorism and the Concept of "Armed Attack" in Article 51 of the U.N. Charter**, Harvard International Law Journal.vol. 43, no.1
 - Murphy, Sean D(1999), **Contemporary Practice of the United States Relating to International Law**.American Journal of International Law.vol. 93, Issue 3
 - O'Connell, Mary Ellen(2002), **The Myth of Preemptive Self-Defense**. The American Society of International Law. Task Force on Terrorism
 - Reisman, W. Michael(1999), **International Legal Responses to Terrorism**, Houston Journal of International Law. Vol. 22, No.1
 - Rose, G(1998), **Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy**, World Politics, vol. 51, Issue1
 - Schachter, Oscar(1984),**The Right of States to Use Armed Force**. Michigan Law Review. vol. 82, no. 5/6
 - Schachter, Oscar(1986) **In Defense of International Rules on the Use of Force**.University of Chicago Law Review. vol.53, issue 1
 - Schmitt, Michael N(2003), **Preemptive Strategies in International Law**. Michigan Journal of International Law. vol. 24, Issue 2

site

- Bouchet, N(2013), The democracy tradition in US foreign policy and the Obama presidency. International Affairs, vol.89, no.1, pp. 31-51. Retrieved on 11 May 2015 from: <http://onlinelibrary.wiley.com/pdf>
- Bush, George W(2001), Address to a Joint Session of Congress and the American People, Washington, D.C. <http://www.whitehouse.gov/newslreleases1>
- Bush, George W (2002), The National Security Strategy of the United States of America 2002. 17 September 2002. <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
- Bush, President George W(2006), The National Security Strategy of the United States of America 2006. March 2006. <http://www.comw.org>

- Bush, George W(2002), President Bush Delivers Graduation Speech at West Point, The White House Archives, 1 June 2002. <http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>
- Clinton, H.R (2010), Remarks on the Obama Administration's National Security Strategy. Retrieved on 16 May 2015 from: <http://futurefastforward.com>
- Henkin, Louis(1971), The Reports of the Death of Article 2(4) Are Greatly Exaggerated. American Journal of International Law. vol. 65, issue 3, Available at: <https://www.jstor.org/>
- NATO(2001), Press Release No. 124, Statement by the North Atlantic Council (Sept. 12, 2001). <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>.
- O'Connell, Mary Ellen(2002), Evidence of Terror, Journal Conflict and Security Law. vol. 7, Issue 1, pp.19-36. Available at: <https://doi.org/10.1093>
- Pellet, Alain(2003), The Charter of the United Nations: A Commentary of Bruno Simma's Commentary, Michigan Journal of International Law. vol. 25, Issue 1, pp.135-151. Available at: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol25/iss1/4>
- Robertson, Lord(2001), **Statement by NATO Secretary General**, NATO Headquarters, Oct. 2, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm>
- Romano, S.M(2011), Liberal Democracy and National Security: Continuities in the Bush and Obama Administrations. Critical Sociology. Vol.38, no.2, Retrieved on 13 May 2015 from: <http://crs.sagepub.com/>
- Truman, Harry S(1945), Address in San Francisco at the Closing Session of the United Nations Conference. Harry S. Truman Library, 26 June <http://www.trumanlibrary.org/publicpapers/index.php?pid=73>.

Documents

- General Assembly.1982. Res. ES 7/9, U.N. GAOR, 7th Emer. Spec. Sess., 32nd mtg., Agenda Item 5, U.N. Doc. A/ES-7/L.8
- General Assembly.1986. Res. 38, U.N. GAOR, 41st Sess., Supp. No. 53, at 34, U.N. Doc. A/RES/41/53
- General Assembly. 2001. U.N. Doc. A/RES/56/1, Condemnation of Terrorist Attacks in the United States of America. September 12, 2001
- I.C.J. Reports. 1996. Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, pp. 226-267
- Security Council. 1981. Resolution 487. 19 June 1981.
- Security Council. 1982. Resolution 508. 5 June 1982. U.N. SCOR, 37th Sess., 2374th mtg., U.N. Doc.S/RES/508
- Security Council.1985. Resolution 573, U.N. SCOR, 40th Sess., 2615th mtg., U.N. Doc. S/RES/573
- Security Council. 1991. Resolution 687. 3 April 1991
- Security Council. 2001. Resolution 1368. 12 Sep. 2001
- Security Council. 2001. U.N. Doc. S/2001/946. 7 Oct. 2001