

هژمونی طلبی حقوقی در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا پس از یازده سپتامبر؛ با تمرکز بر روند قانون‌گذاری بین‌المللی در مبارزه با تروریسم

یوسف مولایی*
روح‌اله ملکی عزیز آبادی**

چکیده

ایالات متحده آمریکا، پس از یازده سپتامبر ۲۰۰۱ در سودای دستیابی به جایگاه هژمونیک، از طریق نهادینه‌سازی استثنائات جدیدی نظیر مبارزه با تروریسم، مداخله بشردوستانه و مسئولیت حمایت، به پایه‌ریزی قوانین مطلوب خود در عرصه بین‌المللی پرداخت. در واقع، ایالات متحده آمریکا از ظرفیت هنجارسازی و قاعده‌سازی حقوق بین‌الملل در راستای تأمین منافع و تحمیل اراده خود بهره گرفت. این تحقیق به چگونگی نقش‌آفرینی ایالات متحده آمریکا در توسعه هنجاری‌های حقوق بین‌الملل خواهد پرداخت. فرضیه این مقاله با تمرکز بر حقوق بین‌الملل مبارزه با تروریسم و با روش تاریخی - تطبیقی و از طریق استدلال‌های استنادی - حقوقی و همچنین استفاده از منابع کتابخانه‌ای، آن است که ایالات متحده - به‌عنوان کنشگر غالب سیستم بین‌الملل - در صدد تبدیل ترجیحات خود به هنجارها و تعهدات حقوقی جدید از طریق قطعنامه‌های شورای امنیت، ذیل فصل هفتم منشور ملل متحد پس از حوادث یازده سپتامبر بوده است. در این فرایند میزان تأثیرگذاری یک‌جانبه‌گرایی ایالات متحده در تحول هنجارهای حقوق بین‌الملل توسط به‌زور با تمرکز بر مبارزه با تروریسم نیز مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی

یازده سپتامبر، ایالات متحده، هژمونی، حقوق بین‌الملل توسط به‌زور، تروریسم.

yousef.molaei@gmail.com
r.malaki@ut.ac.ir
تاریخ پذیرش: ۹۸/۷/۲۴

*. استادیار گروه روابط بین‌الملل دانشگاه تهران.
**. دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه تهران.
تاریخ دریافت: ۹۸/۱/۲۹

طرح مسئله

حمله به خاک آمریکا در یازده سپتامبر ۲۰۰۱ باعث شد تا دولت بوش با اعلام جنگ علیه تروریسم، در اکتبر ۲۰۰۱ جنگ علیه افغانستان را آغاز کند. تهاجم به افغانستان با تأیید شورای امنیت سازمان ملل متحد شکل قانونی به خود گرفت. (Dobson & Marsh, 2006: 177-178) در مقابل جنگ عراق مطابق قوانین بین‌المللی قانونی نبود، زیرا ایالات متحده به تنهایی و براساس دکترین حمله پیش‌دستانه^۱ و با هدف تغییر رژیم اقدام کرد. (Baylis & Rengger, 1992: 53). باوجود قانونی بودن جنگ افغانستان، جنگ عراق نشان داد اگر قوانین و نهادهای بین‌المللی مانعی بر سر راه منافع ملی قدرت‌های بزرگ باشند، نادیده گرفته خواهند شد. بنابراین با این سؤال اساسی روبه‌رو شدیم که آیا حقوق بین‌الملل از جایگاه مستقلی در عرصه بین‌المللی برخوردار است؟

طبق تعریف کلاسیک از رژیم‌های بین‌المللی که توسط کراسنر^۲ ارائه شده است، «رژیم» مجموعه‌ای ضمنی یا صریح از اصول، هنجارها، قواعد و رویه‌های بین‌المللی است که طی آن انتظارات کنشگران در یک نقطه خاص هم‌گرا می‌شود. (Krasner, 1983: 2) در جهان بینی آرمان‌گرایان و به‌طور خاص نهادگرایان، رژیم مبتنی بر منافع انگاشته می‌شود. علی‌رغم این باور که آنارشی یک اصل واقع‌گرایانه است، نهادگرایان معتقدند همکاری و انتظارات غالب به‌شدت تحت نفوذ حضور و محتوای نهادهای بین‌المللی هستند. از این نظر نهادهای بین‌المللی به بازیگران مهمی تبدیل می‌شوند که نقش مهمی در سیاست بین‌الملل ایفا می‌کنند. (Hasenclever et al, 2002: 26-28) آرمان‌گرایان

۱. حمله یا اقدام یک کنشگر به قصد از میان بردن امکان حمله قریب‌الوقوع طرف دیگر را جنگ پیش‌دستانه (Preemptive war) می‌گویند. جنگ پیش‌دستانه معمولاً زمانی می‌تواند آغاز شود که یکی از طرف‌های درگیر، خطر حمله حریف را اجتناب‌ناپذیر و فوری فرض کند یا برای دستیابی به برتری راهبردی مدعی اجتناب‌ناپذیری و فوریت حمله شود در متون گاه جنگ پیش‌دستانه را با جنگ پیشگیرانه (Preventive war) اشتباه می‌گیرند. در تعریف علوم سیاسی فرق جنگ پیش‌دستانه با جنگ پیشگیرانه این است که در نوع اول حمله‌کننده، تهاجم حریف را قریب‌الوقوع و فوری می‌داند و برپایه آن عمل می‌کند ولی نوع دوم در پاسخ به تهدیدات کمتر فوری صورت می‌گیرد. در حمله پیش‌دستانه، فوری و قطعی بودن اصل تهدید، نکته محوری است. حمله پیش‌دستانه، راه‌حلی بر این باور است که حمله دشمن اجتناب‌ناپذیر و فوری است و از این‌رو، فرصت اندکی برای جلوگیری از آغاز آن وجود دارد. حملات پیش‌دستانه از نظر حقوق بین‌الملل تا حدودی قابل قبول است. گاه برای توصیف هر دو حالت (پیش‌دستانه و پیشگیرانه) از عبارت حملات پیش‌نگرانه (Anticipatory Attacks) استفاده می‌شود. بنابراین دکترین «جنگ پیش‌دستانه» توسل به زور را در چندین حالت مجاز می‌شمارد؛ حالت اول آنکه شواهد متقاعدکننده‌ای مبتنی بر وقوع یک حمله مسلحانه قریب‌الوقوع وجود داشته باشد، دوم آنکه دولتی یک‌بار مورد حمله مسلحانه قرار گرفته و شواهد آشکار و متقاعدکننده‌ای مبنی بر حملات آتی دشمن در اختیار داشته باشد. در این حالت نیازی به منتظر ماندن دولت قربانی نیست و آن دولت می‌تواند قبل از وقوع حملات آتی به دفاع مشروع پیش‌دستانه متوسل شود؛ اما در صورت فقدان شواهد متقاعدکننده مبنی بر حملات آتی، توسل به نیروی مسلحانه تحت لوای دفاع از خود، غیرقانونی و غیرمشروع خواهد بود.

2. Stephen D. Krasner.

تصور می‌کنند که ماهیت رژیم‌های بین‌الملل یک بازی با حاصل جمع مثبت است و دولت‌ها در بسیاری از زمینه‌های موضوعی از جمله امنیت، منافع مشترک دارند و در نتیجه رژیم‌ها می‌توانند سطح همکاری بین‌المللی را که دست‌یابی به آن دشوار است را تسهیل و ارتقا بخشند. (Ibid: 30-33)

ضعف این نظریه نیز از این پیش‌فرض ناشی می‌شود که منافع مشترک پیش‌نیاز ویژه برای همکاری است. اما کدام نفع مشترک باعث همکاری پیرامون جنگ افغانستان شد؟ نویسنده در این مقاله بر این باور است که ماهیت قدرت محور رژیم‌های بین‌المللی منجر به اقدام جمعی در حمله به افغانستان شده است. در واقع این مقاله در قالب نظریه ثبات هژمونیک،^۱ این استدلال را مطرح می‌کند که همانند رژیم‌های اقتصادی، هژمون می‌تواند از قدرت برتر خود برای اجبار دیگران به مشارکت در منافع جمعی نیز استفاده کند. (Ibid: 90-94)

در این راستا، قدرت غالب خواستار باج‌گیری از دیگر دولت‌ها و همراه ساختن آنها در موضوع‌های مختلف می‌شود. به‌طور مثال، خواسته‌هایی که ایالات متحده به دیگر کشورها تحمیل کرده است را می‌توان در اعلامیه جرج بوش، زمانی که او گفت: «اکنون مشهود است که در هر منطقه، هر کشور تصمیمی برای گرفتن دارد، و شما یا با ما هستید و یا با تروریست‌ها» مشاهده کرد. (Crockatt, 2003: 146) طبق این دیدگاه، پیامدهای یازده سپتامبر ثابت کرده است اگر دولت‌ها، به‌ویژه قدرت مسلط یا بزرگ، به‌طور یک‌جانبه تصمیم به جنگ بگیرند، حقوق بین‌الملل دیگر اهمیتی ندارد. (Brown & Ainley, 2009: 51) در واقع، حقوق بین‌الملل و نهادهای بین‌المللی بیش از آنکه نهادهای حکمرانی جهانی باشند، ابزاری برای قدرت‌های مسلطاند. با وجود این برخی محققان همانند بئر معتقدند این نوع جدیدی از حکمرانی تحت‌عنوان حکمرانی جهانی هژمونیک است. (Beyer, 2010: 17)

رویکرد غالب در روابط بین‌الملل فرض می‌کند که هژمون زمانی که منافعش در خطر باشد حقوق بین‌الملل را نادیده می‌گیرد و از آن برای پیشبرد منافع خود استفاده ابزاری می‌کند. از سوی دیگر برخی وجود قدرت‌های بزرگ را ضمانت اجرای قوانین حقوق بین‌الملل می‌دانند و بر این باورند که زمانی که قدرت‌های بزرگ موازنه قدرت را نپذیرند، حقوق بین‌الملل مجال برای تبلور خود نمی‌یابد.

۱. نظریه ثبات هژمونیک در روابط بین‌الملل توسط اندیشمندانی چون چارلز کیندلبرگر (Charles P. Kindleberger) و رابرت گلیپین (Robert Gilpin) ارائه شد. موضوع محوری نظریه ثبات هژمونیک این است که جهان به یک دولت مسلط منحصربه‌فرد برای ایجاد و اجرای مقررات تجارت آزاد میان مهم‌ترین اعضای نظام نیازمند است. این قدرت غالب باید بتواند یک رهبری بلامنازع را در سراسر جهان اعمال کند. قدرت هژمون با ایجاد رژیم‌های بین‌المللی و ادار کردن سایر بازیگران به تبعیت از اصول قواعد و هنجارهای آنها ثبات جهانی و تداوم اقتصاد آزاد را تضمین می‌کند.

(Morgenthau, 1948: 229) بنابراین از دیدگاه رویکردهای رئالیستی حقوق بین‌الملل هم ابزار قدرت است و محصول آن. با این حال، این مقاله در پی تحلیلی فراتر از تبیین رئالیستی - که حقوق بین‌الملل را به سیاست تقلیل می‌دهد و تصور شأنی مستقل برای حقوق بین‌الملل را محال می‌داند - (Mearsheimer, 1995: 13) است. این مقاله مدعی است که کشورهای مسلط در راستای مشروع جلوه دادن عملکرد خویش ترجیح می‌دهند روش‌های بشمارای از تعامل با حقوق بین‌الملل را به‌کار می‌گیرند تا اینکه بخواهند قدرت سیاسی خویش را به حقوق بین‌الملل تحمیل کنند. به منظور بررسی چگونگی تأثیرگذاری ایالات متحده بر توسعه، ثبات و دوام هنجارهای حقوق بین‌الملل، این مقاله اقدامات ایالات متحده - به‌عنوان یک کنشگر غالب در سیستم بین‌الملل - پیرامون تبدیل قدرت سیاسی خود به یک هنجار جدید در مورد تروریسم و تحمیل تعهدات حقوقی به سایر کشورها از طریق قطعنامه‌های فصل هفتم شورای امنیت سازمان ملل متحد پس از یازده سپتامبر را بررسی خواهد کرد. از این‌رو تمرکز این مقاله بر روند قانون‌گذاری هژمونیک در ارتباط با تروریسم با استفاده از قدرت هژمونیک و عملکرد مشروعیت‌بخشی جمعی سازمان ملل متحد است.

پیشینه پژوهش

تحول مفهوم قدرت و ابعاد قدرت بین‌المللی ایالات متحده آمریکا و ارزیابی حقوق بین‌الملل از منظر روابط بین‌الملل، همواره مورد توجه محافل علمی دنیا بوده است که در اینجا به معرفی برخی از آنها می‌پردازیم.

محمود جلالی در مقاله خود با عنوان *تروریسم از دیدگاه حقوق بین‌الملل با تأکید بر حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱* به این موضوع می‌پردازد که مبارزه با تروریسم پس از ۱۱ سپتامبر به یک دغدغه مهم برای دولت‌ها تبدیل شده است و منطبق ساختن قوانین داخلی کشورها با کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های بین‌المللی پیرامون مبارزه با تروریسم و پیوستن تمامی کشورها به آنها، بالا بردن سطح آگاهی مردم در مورد تروریسم و مبارزه با آن و سرکوب جرائم مرتبط با تروریسم از اقدامات ضروری است که باید صورت گیرد.^۱

حسین طالقانی و پیمان نمایان در مقاله خود تحت‌عنوان *اعمال دفاع پیش‌دستانه در مبارزه با تروریسم؛ نفی یا اثبات مشروعیت ضمن ارزیابی دفاع مشروع پیش‌دستانه، مشروعیت یا عدم مشروعیت اعمال آن در مقابله و سرکوب تروریسم را مورد بررسی قرار می‌دهند*. به‌علاوه جایگاه دفاع مشروع پیش‌دستانه پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ با توجه به تحولات نظام بین‌المللی در این رابطه و

۱. جلالی، محمود، ۱۳۸۴، «تروریسم از دیدگاه حقوق بین‌الملل با تأکید بر حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱»، نامه مفید، ش ۵۲.

در نهایت اصلاح ساختاری سازمان ملل متحد در خصوص مفاهیم دفاع مشروع نیز در این مقاله مورد تحلیل واقع می‌گردد.^۱

محسن محبی و سهیلا ابراهیمی در مقاله‌ای تحت‌عنوان *مکتب نیوهیون در حقوق بین‌الملل: بازخوانی رابطه قدرت و حقوق بین‌الملل*، با مطرح کردن اندیشه مکتب نیوهیون بیان می‌دارند که حقوق برآیند تضارب قدرت‌های جهانی در فرآیند رویه‌های دولت‌ها و بازیگران غیردولتی است. بنابراین، حقوق بین‌الملل بازتاب منافع ملی ابرقدرت‌ها از جمله آمریکا می‌باشد. (محبی و ابراهیمی لویه، ۱۳۹۶: ۲۰۶ - ۱۸۱) ترسیم رابطه بین قدرت و حقوق بین‌الملل و نیز نقش ابرقدرت‌ها در تحول حقوق بین‌الملل از نکات مهمی است که می‌تواند در این مقاله مورد استفاده قرار گیرد.

مهدی فیروزآبادیان و دیگران در مقاله‌ای تحت‌عنوان *تأثیر هژمونی در ایجاد نظم و امنیت بین‌المللی و توسعه حقوق بین‌الملل*، برخلاف دیدگاه رایج که حقوق و سیاست بین‌الملل را دارای رابطه‌ای تقابلی دانسته که یکی دربرگیرنده عدالت و برابری و دیگری دربردارنده قدرت است، معتقدند که قدرت نه تنها اثر قوانین بین‌المللی را محدود نمی‌کند بلکه کشورهای قدرتمند و مخصوصاً دولت‌های هژمون برای کم کردن هزینه‌های مربوط به تثبیت صلح و امنیت بین‌المللی، ناگزیر از نهادسازی و به‌کارگیری قواعد حقوقی‌اند، چنان که حقوق بین‌الملل نیز برای تحمیل قواعد خود به قدرت نیاز دارد. این مقاله گرچه به‌طور مستقیم به نقش قدرت آمریکا در توسعه حقوق بین‌الملل نمی‌پردازد اما پرداختن به نقش قدرت و دولت هژمون در تقویت و نهادسازی حقوق بین‌الملل از موضوعاتی است که در پیوند با مقاله قرار دارد. (محبی و سهیلا ابراهیمی لویه، ۱۳۹۶: ۲۰۶ - ۱۸۱)

استفانو گزینی در مقاله‌ای تحت‌عنوان *درباره ارزیابی قدرت و قدرت معیار در روابط بین‌الملل* ضمن مفهوم‌شناسی قدرت به‌عنوان مفهوم محوری نظریه‌های روابط بین‌الملل، در بخش اول به ارزیابی‌های مختلفی که از دامنه قدرت در نظریه‌های روابط بین‌الملل - از رابطه قدرت با سیاست تا موازنه قدرت و همچنین قدرت به‌عنوان یک هنجار - می‌پردازد. سپس مفهوم قدرت به‌عنوان معیاری که دارای سرشتی طبیعی، امری رابطه‌ای و نیز چندبعدی است را مورد بررسی قرار می‌دهد. (Guzzini, 2009: 1-16)

اولین گو، در مقاله‌ای تحت‌عنوان *محدودیت‌های هژمونیک: استلزامات یازده سپتامبر برای قدرت آمریکا*، بیان می‌دارد که حادثه ۱۱ سپتامبر علاوه بر اینکه نقطه عطفی در تاریخ سیاست بین‌الملل محسوب می‌شود

۱. طالقانی، حسین و پیمان نامیان، ۱۳۹۲، «اعمال دفاع پیش‌دستانه در مبارزه با تروریسم؛ نفی یا اثبات مشروعیت»، *فصلنامه مطالعات بین‌المللی پلیس*، پیاپی ۱۶.

که از آن به‌عنوان «دوره پس از جنگ سرد» تعبیر می‌شود، در نظریات روابط بین‌الملل هم نوعی بی‌نظمی مفهومی به وجود آورد که نتایج آن تاکنون باقی است. وی همچنین معتقد است که در قلب جهان پس از یازده سپتامبر چندین مسئله درباره قدرت آمریکا مطرح می‌شود: اولویت بی‌سابقه آن، نحوه استفاده از آن و نحوه پذیرش آن در سرتاسر جهان. از دید وی، حادثه ۱۱ سپتامبر و پاسخ ایالات متحده به آن، به‌طور قابل ملاحظه‌ای بر پایه‌های «نرم» قدرت آمریکا - ارزش‌ها و ایدئولوژی‌ها - آن تأثیر گذاشته است. (Goh, 2002: 1-25)

آیگریم ریمنانوا در مقاله‌ای تحت‌عنوان *قدرت در روابط بین‌الملل: سخت، نرم و هوشمند*^۱ با آوردن تعاریف مختلف قدرت از دید جامعه‌شناسان و اندیشمندان روابط بین‌الملل، قدرت را در یک تقسیم‌بندی به قدرت سخت، قدرت نرم و قدرت هوشمند دسته‌بندی می‌نماید. از نگاه وی، قدرت سخت شامل قدرت نظامی، منابع طبیعی، جمعیت، جغرافیا و سرزمین و همچنین بنیه اقتصادی یک کشور می‌شود. در مقابل، قدرت نرم دربرگیرنده فرهنگ، ارزش‌های سیاسی، دیپلماسی، آموزش و نظیر آن است. قدرت هوشمند هم در این دسته‌بندی به‌عنوان یک رویکرد جامع، تلفیقی از دو قدرت نرم و سخت می‌باشد. (Raimzhanova, 2015: 1-20)

جوزف نای در مقاله‌ای تحت‌عنوان *دگرگونی سخت است؟*^۲ اظهار می‌دارد که پس از ۱۱ سپتامبر گفتمان حاکم بر سیاست خارجی آمریکا و همچنین گفتمان حاکم بر نظام بین‌الملل تغییر و تحولات زیادی را شاهد بود. نخستین تحول در سیاست خارجی آمریکا، پیدا شدن حلقه مفقوده‌ای به نام «دشمن» بود و مفهوم جدیدی تحت‌عنوان «تروریسم» در سیاست خارجی آمریکا و جهان به‌عنوان «ائتلاف علیه تروریسم» اعلام شد که به‌زودی دارای بار معنایی ویژه‌ای گشت و به یک پارادایم مسلط جهانی تبدیل شد به‌نحوی که بیشتر کشورها پیرامون این مفهوم جدید - له یا علیه - دسته‌بندی شدند. به بیان جوزف نای، نظریه پرداز لیبرال آمریکایی، جرج بوش پس از ۱۱ سپتامبر سه تغییر عمده در راهبرد کلانی که ایالات متحده طی نیم‌قرن اتخاذ کرده بود، ایجاد کرد. او اتکا بر ائتلاف‌ها و نهادهای دائمی را کاهش داد، حق سنتی نسبت به جنگ پیش‌دستانه را به یک آموزه جدید جنگ پیشگیرانه توسعه داد و از مردم سالاری قهرآمیز به‌عنوان راه حلی برای مشکل تروریسم در خاورمیانه حمایت کرد.^۳

میشل بایرز و جورج نولته در کتابی تحت‌عنوان *هژمونی ایالات متحده و پایه‌های حقوق بین‌الملل*:

1. Power in IR: Hard, Soft and Smart.
2. Transformation is Hard?
3. Nye, Joseph, 2006, "Transformation is Hard?", Eurasian Newsletter, July.

مجموعه مقالات، ضمن بیان این نکته که اجتماع بین‌المللی، حقوق بین‌الملل و ایالات متحده در واقع مفهومی مشابه را در ذهن متبادر می‌سازند، معتقدند که تغییرات حقوق بین‌الملل به‌ویژه در زمینه‌هایی نظیر برابری حاکمیت، استفاده از زور و حقوق بشر دارای تغییرات بنیادین و پیچیدگی‌های خاص و نقش ایالات متحده در این فرایند بی‌بدیل بوده است.^۱

استفن پی مارکس در مقاله‌ای تحت‌عنوان *حقوق بین‌الملل و جنگ علیه تروریسم: پاسخ‌های پسا یازده سپتامبر ایالات متحده و کشورهای آسیا پاسیفیک*، اظهار می‌دارد که ایالات متحده با استفاده ابزاری از واژه تروریسم و در قالب پارادایم سنتی، پارادایم جدیدی را در مبارزه علیه تروریسم در حقوق بین‌الملل به وجود آورد که بر مبنای آن توانست در امور داخلی کشورهای دیگر مداخله نماید و در این مسیر کشورهای آسیا پاسیفیک یا آمریکا همراه شدند. (Marks, 2006: 14 / 43-74)

روش پژوهش

فرضیه پژوهش آن است ایالات متحده آمریکا پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ استفاده ابزاری از حقوق بین‌الملل را به اعراض از حقوق بین‌الملل ترجیح داده است و برای حقوق بین‌الملل در سیاست خارجی خود دو کارویژه متفاوت تعریف کرده است: الف) از ظرفیت هنجارسازی و قاعده‌سازی حقوق بین‌الملل در راستای تأمین منافع خود بهره می‌گیرد و سازوکار آن به این شکل هست که از حقوق بین‌الملل به‌عنوان یکی از مجاری تحمیل اراده خود به دولت‌های پایین دستی بهره‌گیرد. ب) منبعی برای توجیه به‌کارگیری قدرت در عرصه بین‌المللی: در این بعد، از ظرفیت اقتناع‌کنندگی حقوق بین‌الملل بهره گرفته می‌شود و سازوکار آن بدین شکل است که از حقوق ارزشمند پذیرفته‌شده در عرصه بین‌المللی برای توجیه عملکرد خود بهره می‌گیرد. و از این دو مسیر درصد تبدیل ترجیحات خود به هنجارها و قوانین بین‌المللی در مبارزه با تروریسم بوده است. بنابراین، این پژوهش از روش تحقیق تاریخی - تطبیقی بهره می‌گیرد و استدلال‌ات آن نیز به‌صورت استنادی - حقوقی است.

چارچوب نظری پژوهش

قدرت بدون تردید، پایه‌ای‌ترین مفهوم دانش مضبوط روابط بین‌الملل است. اساساً قدرت از زمان توسیدید^۲ از اهمیت بالایی در علوم سیاسی و روابط بین‌الملل برخوردار بوده است، اما به ابعاد و

1. Byers, Michael & Georg Nolte. 2003, *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
2. Thucydides.

شکل‌های مختلف و مکانیسم‌های پیچیده اعمال آن کمتر توجه شده است. بر اساس این، تطور مفهوم قدرت در روابط بین‌الملل جز در تطور نظریه‌های روابط بین‌الملل نمود نمی‌یابد. اگرچه در فهم متعارف از رشته روابط بین‌الملل چنین تصور می‌شود که مفهوم قدرت به گونه‌ای تنگاتنگ با نظریه واقع‌گرایی - در همه اشکال آن - پیوند خورده است، اما باید پذیرفت که امروزه با طرح چشم‌اندازهای تأمل‌گرا در روابط بین‌الملل معاصر می‌توان به شناختی نوین از مفهوم قدرت و استلزامات مربوط به آن رسید. (Baldwin, 2011: 3)

همان‌طور که جوزف نای بیان می‌کند، هژمونی به تسلط یک دولت بر سایر کشورها در سیستم بین‌الملل اشاره دارد اما این واژه همواره به اشکال متفاوت و گیج‌کننده‌ای به کاربرده شده است. (Nye, 1990: 186) در تفکر رئالیستی، این مفهوم به معنای نقش ویژه قدرت‌های بزرگ در مدیریت نظم بین‌المللی است و قدرت سیاسی در کنار اولویت قدرت نظامی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در طول دهه ۷۰ یک گروه از واقع‌گرایان علاوه بر جنبه‌های اجبارآمیز قدرت بر اهمیت عوامل اقتصادی تأکید داشتند. به عنوان مثال، رابرت گلپین، بر اهمیت عوامل اقتصادی و همکاری از طریق شرکت‌های چندملیتی تأکید داشت، که از طریق آن هژمون به بالا بردن درجه رضایت از رهبری خود کمک می‌کند. در این راستا وی استدلال کرد که نقش آمریکا به عنوان هژمون برای نظم جهانی اقتصادی لیبرال ضروری بود. (Gilpin, 1987: 3)

نولیبرال‌ها حتی بر جنبه‌های اقتصادی قدرت هژمونی تأکید می‌کردند و در واقع ادعا می‌کردند که قدرت اقتصادی عنصر اساسی هژمونی را تشکیل می‌دهد. به عنوان مثال کیوهن اظهار داشت که هژمونی علاوه بر قدرت نظامی مستلزم کنترل مواد اولیه، بازارهای سرمایه و مزیت نسبی در تولید کالاهای با ارزش بالاست. (Keohane, 1984: 32) علاوه بر این به گفته نهادگرایان نولیبرال، «رضایت» یکی از اصلی‌ترین سازوکارهای سلطه هژمونیک است. جوزف نای، اهمیت قدرت نرم به عنوان قدرت هم‌افزا را مورد توجه قرار داد و از آن به عنوان توانایی ساختن وضعیتی یاد کرد که سایر کشورها ترجیح‌های خود را در قالب آن و مطابق با آن توسعه می‌دهند. (Nye, 2004: 37) در همین راستا ایکنبری و کوپچان اظهار داشتند که قدرت هژمونیک شامل یک عنصر هنجاری است که توسط قدرت هژمون ایجاد و توسط رهبران دیگر کشورها درونی می‌شود و شرایطی را فراهم می‌کند که از طریق آن سایر قدرت‌ها با هژمون سازگار شوند. (Ikenberry and Kupchan, 1990: 283-315) از سوی دیگر، مارکسیسم ساختاری، در تعریف هژمون، صرفاً بر قدرت اقتصادی تأکید دارد و عمدتاً از جنبه‌های رضایت در سطح سیاسی، فرهنگی و ساختار بین‌المللی چشم‌پوشی می‌کند. (Wallerstein, 1984: 27)

در حال حاضر، در ادبیات روابط بین‌الملل، بحث در مورد هژمونی عمدتاً حول محور نظریه آنتونیو گرامشی می‌چرخد که در نظریه انتقادی روابط بین‌الملل نقش بسزایی داشته است. مفهوم‌سازی وی بر بعد ایدئولوژیک هژمونی تأکید دارد. نظم هژمونیک از درک و ارزش‌های مشترک برآمده از تفکر و عمل حاکمان غالب جامعه، حاصل شده است. (Cox & Sinclair, 1996: 517) بنابراین با ارائه الگویی جذاب از جامعه خود که سایر کشورها سعی می‌کنند از آن تقلید کنند، قدرت هژمون علاوه بر بعد مادی، دارای بعد ارزشی نیز می‌شود. باین‌وجود، ویژگی برجسته ساختار بین‌المللی هژمونیک، همچنان نابرابری و سلسله‌مراتبی است.

حقوق بین‌الملل هژمونیک

در نگاه اول حقوق بین‌الملل هژمونیک دارای تناقض به‌نظر می‌رسد زیرا حقوق بین‌الملل بر تساوی دولت‌ها استوار است. ماده یک فصل دو منشور ملل متحد بیان می‌دارد که منشور بر اصل حاکمیت برابر همه اعضا بنا شده است. این اصل در تعدادی از اسناد حقوقی و سیاسی بین‌المللی نیز برقرار است.^۱ در ضمن، مفاهیم حقوق بین‌الملل و هژمونی نیز غیرقابل توجیه به‌نظر می‌رسند، زیرا دخالت هژمونیک در شکل‌گیری حقوق بین‌الملل مستلزم نقض هنجار عدم‌مداخله در امور داخلی کشورهاست و بدین‌ترتیب موجب نقض اصل حاکمیت خواهد شد. درواقع، می‌شود این‌گونه استدلال کرد که حقوق بین‌الملل هژمونیک با تکرار طرح‌های قدرت نظامی و مداخله در امور داخلی دیگر کشورها نشان داده می‌شود. (Vagts, 2001: 843) با وجود این تناقض‌های ظاهری، حتی اندیشمندان کلاسیک حقوق نیز نقش قدرت در حقوق بین‌الملل را پذیرفته‌اند. (Lauterpacht, 1995: 9)

با توجه به موضوع موردبررسی در این مقاله، مناسب‌ترین بحث برای تجزیه و تحلیل حقوق بین‌الملل هژمونیک، تحلیل عملکرد یک قدرت غالب در قبال منابع حقوق بین‌الملل یعنی معاهدات و عرف می‌باشد. (Alvarez, 2003: 873) این موضوع را باید پذیرفت که هژمون به قوانین برای حکمرانی به‌ویژه در حوزه اقتصادی نیاز دارد و از هژمون به‌عنوان ذی‌نفع اصلی اقتصاد باز جهانی می‌توان انتظار داشت که به‌طور فعال به‌دنبال ایجاد قوانینی برای تنظیم تجارت جهانی باشد. (-Vagts, 2001: 844) به‌عنوان مثال پس از جنگ جهانی دوم، تجارت و مسائل اقتصادی، موضوع اساسی برای ایالات متحده در مواجهه با قوانین بین‌المللی را شکل می‌دادند. به‌همین ترتیب در دوران پس از جنگ سرد، رهبری ایالات متحده در قانون‌گذاری بین‌المللی در زمینه‌های تجارت و

۱. به‌طور مثال؛ قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد پیرامون عدم پذیرش سیاست‌های هژمونی‌ساز در روابط بین‌الملل UN Doc. A/RES/34/103, 14 December 1979.

سرمایه‌گذاری بسیار مهم بوده است. تلاش‌های ایالات متحده، نیروی محرکه ایجاد سازمان تجارت جهانی و همچنین ایجاد نفتا^۱ بوده است. علاوه بر این ایالات متحده نقش اصلی را در انعقاد توافق نامه‌های تجارت آزاد و معاهدات سرمایه‌گذاری برعهده گرفته است. از این‌رو در زمینه تجارت و سرمایه‌گذاری، تلاش ایالات متحده برای ایفای نقش مؤثرتر در رهبری و قانون‌گذاری به آن دلیل است که بیشترین سود را از تجارت جهانی می‌خواهد. (Krisch, 2005: 384-385)

همچنین ایالات متحده بارها اثبات کرده است، یک هژمون می‌تواند از سازمان‌های بین‌المللی برای افزایش قدرتش استفاده کند و سلطه‌اش را تثبیت نماید. در واقع، ارزش متمایز یک سازمان بین‌المللی که توسط معاهدات چندجانبه تأسیس شده است در وهله اول مشروعیتی است که برای اقدامات هژمون فراهم می‌کند. چنین مشروعیتی سلطه هژمون را به اقتدار تبدیل می‌کند؛ تاجایی که سیاست‌های هژمونیک به کمک مشروعیت که از طریق یک نهاد چندجانبه ایجاد شده است، جلوه‌هایی از علایق و منافع شخصی به نظر نمی‌رسد. در ثانی از آنجا که ادعای مشروعیت موجب تبعیت سایر کشورها می‌شود، (Franck, 1990: 24) افزایش اقتدار، هزینه‌های اجرای قوانین توسط هژمون را کاهش می‌دهد. (Krisch, 2005: 374)

نهایتاً به نظر می‌رسد اگر هژمون با رعایت موازین موجود، مشروع و مطابق با هنجارهای قانونی عمل کند، ممکن است سلطه خود را برای مدت طولانی حفظ کند. (Ibid: 375)

یک موضوع دیگر در رابطه با اهمیت سازمان‌های بین‌المللی برای هژمون، به رسمیت شناختن هژمونی‌اش است. در چارچوب این مقاله می‌توان گفت که ساختار سازمانی سازمان ملل متحد مورد خوبی است زیرا که طراحی شورای امنیت نمایانگر به رسمیت شناختن نابرابری قدرت در تضاد با حقوق بین‌المللی است که مبتنی بر حاکمیت برابر دولت‌ها می‌باشد. از این منظر، منشور سازمان ملل متحد به‌عنوان مبنای قانونی هژمونی سیاسی پنج عضو دائم عمل می‌کند. با این حال باید تأکید کرد که هژمونی تنها با حقوق، معاهده و حتی عضو دائمی شورای امنیت بودن و داشتن حق وتو ایجاد نمی‌شود. (Kruszewski, 1941: 1135) بدین معنا که چهار عضو دائمی دیگر فاقد سلطه عملی ایالات متحده در سیاست بین‌الملل از نظر نظامی و اقتصادی‌اند.

با توجه به حقوق بین‌الملل عرفی، سهم هژمون در قانون‌گذاری بسیار پیچیده‌تر از تدوین قوانین حقوقی از طریق معاهدات است. با توجه به ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، عرف بین‌الملل، عمل عمومی پذیرفته‌شده را به‌عنوان قانون قلمداد می‌کند. دو عنصر که یک هنجار را به

1. North American Free Trade Agreement (NAFTA).

هژمونی‌طلبی حقوقی در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا پس از یازده سپتامبر... □ ۶۳

قانون عرف بین‌الملل تبدیل می‌کنند عبارت‌اند از: ۱. عمل دولت‌ها ۲. ادراک دولت‌ها از مشروعیت و قانونی بودن هنجار موردنظر. بنابراین سؤال مهم اینجاست که آیا قدرت و نفوذ هژمون می‌تواند باعث شکل‌گیری یک قانون عرفی شود و یا مانع از تبدیل شدن عرف به قانون شود؟ در پاسخ باید گفت اگرچه ابهام در قانون عرف باعث دست‌کاری آنها توسط قدرت‌های بزرگ می‌شود اما وضع هنجار در مقایسه با معاهده به علت وضعیت برابر همه دولت‌ها سخت‌تر است. در نتیجه کنشگران غالب نتوانسته‌اند هنجارهای قانونی عرفی را ترسیم کنند. اما کشورهای مسلط می‌توانند ترجیح‌های خود را در جریان مذاکرات از طریق فشارهای سیاسی به مفاد معاهده تبدیل کنند. (Byers&Nolte, 2003: 287-316) از سوی دیگر، نقض معاهدات هزینه بالایی دارد، زیرا نقض پیمان قابل مشاهده است، به‌ویژه اینکه مکانیسم‌هایی برای نظارت بر اجرای هر معاهده در خود معاهده پیش‌بینی شده است. در مقابل هزینه عدم رعایت قوانین عرفی به دلیل ابهام در آنها کمتر است. (Krisch, 2005: 12-13)

یازده سپتامبر و تلاش ایالات متحده آمریکا در جهت تحول در حقوق بین‌الملل توسل

به زور

تصمیم آمریکا برای اقدام نظامی علیه عراق در قالب استفاده پیش‌دستانه از زور نه‌تنها بدون مجوز شورای امنیت بلکه در مقابل مخالفت اکثریت اعضای شورای امنیت و همچنین متحدان این کشور در ناتو، نقطه‌عطفی در تعهد قدرت مسلط به پایه‌های هنجاری نظم بین‌المللی در ارتباط با توسل به زور بود.

مفهوم «پیش‌دستی» مدتهاست که یک دکترین جنجال برانگیز در حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود. ماده ۵۱ منشور ملل متحد تنها استثنای حق توسل به زور را مشخص می‌کند که شامل حق دفاع یک کشور و یا جمعی از کشورها است و شرایط اقدام را مشخص می‌کند. از نظر حقوقی بحث برانگیزترین مسئله مربوط به دفاع، به این مسئله مربوط است که آیا حمله نظامی از پیش انجام‌شده یا این حق حتی در زمان پیش‌بینی احتمال حمله نیز نافذ است. برخی از محققان معتقدند که ماده ۵۱ نباید باعث محروم کردن حق دفاع از خود در زمانی باشد که حمله قریب‌الوقوع است. حامیان این رویکرد برای قانونی بودن دیدگاه خود به نظر دانیل وبستر وزیر امور خارجه آمریکا در جریان حادثه کشتی کارولین^۱ ارجاع می‌دهند. (McCormack, 1996: 247) که طبق دیدگاه او وقتی ضرورت دفاع از خود، فوری، ضروری، فقدان انتخاب دیگر در مقابله آن و نبود وقت برای

1. Caroline incident.

مشورت در مورد آن نباشد، (Ibid: 183) در وهله اول دولت متوسل به زور در دفاع از خود باید نشان دهد که استفاده از زور توسط دولت دیگر علیه او حتمی است و چاره‌ای غیر از استفاده از زور در مقابل حمله وجود ندارد و سپس موظف است اقدام مناسب با تهدید را انجام دهد.

تفسیر دولت بوش از دفاع پیش‌دستانه در دفاع از خود به‌عنوان پیش‌زمینه‌ای برای حمله به عراق بسیار گسترده‌تر از آن بود که از دفاع از خود به‌طور سنتی وجود داشت. جرج بوش در سال ۲۰۰۲ اظهار داشت ایالات متحده به‌صورت یک‌جانبه و با توسل به زور هر زمان و هر کجا که لازم باشد برای دفاع پیش‌دستانه از خود و مجازات تروریست‌ها و متجاوزان اقدام خواهد کرد و برای تمایز اخلاقی خیر و شر تلاش خواهد کرد. وی همچنین عنوان کرد اگر صبر کنیم تا حمله و تهدید تحقق یابد زمان را از دست خواهیم داد.^۱

استراتژی امنیت ملی سال ۲۰۰۲ با تأکید بر دفاع پیش‌دستانه به‌عنوان امری عقلانی اظهار داشت آمریکا قبل از وقوع کامل تهدیدات، علیه آنها اقدام خواهد کرد. این سند بیان می‌دارد ریسک عدم اقدام خطر تهدید را افزایش می‌دهد و اقدام پیش‌دستانه عقلانی‌تر است حتی اگر در مورد زمان و مکان حمله عدم اطمینان وجود داشته باشد. بدین ترتیب اظهار می‌دارد: اگر ضرری باشد ایالات متحده برای ممانعت از حمله متجاوزان دست به اقدام پیش‌دستانه خواهد زد و با اشاره به زمینه قانونی چنین سیاستی، بیان می‌دارد: برای مدت‌ها، دانشمندان و حقوقدانان بین‌المللی غالباً مشروعیت دفاع پیش‌دستانه را به بسیج آشکار نیروهای زمینی، هوایی و دریایی برای حمله مشروط می‌کردند، اما ما باید مفهوم تهدید قریب‌الوقوع را با اهداف و توانایی‌های متخصصان امروز تطبیق دهیم. (The National Security Strategy of the USA, September 2002) از این‌رو سند استراتژی امنیت ملی بر تطبیق مفهوم حمله قریب‌الوقوع در قانون عرفی با توانایی‌ها و اهداف متخصصان امروز تأکید داشت. در همین راستا استراتژی دوم امنیت ملی بوش که در مارس ۲۰۰۶ منتشر شد، تأکید داشت ایالات متحده استفاده از زور را قبل وقوع حمله، حتی اگر اطمینانی از زمان و مکان وقوع حمله وجود نداشته باشد، رد نمی‌کند و اصول دیرینه دفاع از خود، این حق را فراهم می‌کند. (The National Security Strategy of the United States, 2006: 23)

ادعای اقدامات پیش‌دستانه در دکترین بوش مسائل و مشکلات زیادی داشت. ۱. این فرمول پیش‌بینانه دفاع از خود در اصل مبتنی بر پیش‌دستی است تا پیشگیری؛ تاجایی که حملات غیرمحمول را نیز در برمی‌گیرد و این امر باعث حذف عنصر فوریت می‌شود، که به نوبه خود ملاک

1. President George W. Bush, *Graduation Speech*, United States Military Academy, West Point, New York, 1 June 2002.

هژمونی‌طلبی حقوقی در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا پس از یازده سپتامبر... □ ۶۵

ضرورت است، که در مرکز بحث‌های حقوقی قرار دارد. با توجه به تغییر ماهیت تهدیدات، به‌ویژه تروریسم و گسترش سلاح‌های کشتارجمعی برای سازمان‌های تروریستی می‌توان گفت تهدیدات واقعی هستند اما قریب‌الوقوع نیستند. اما مسئله پیچیده‌تر آن است که حتی اگر مدارک معتبر در مورد تهدید واقعی و اهداف خصمانه دشمنان وجود داشته باشد و زمانی که هیچ راه‌حلی جز اقدام وجود ندارد آیا تصمیم به جنگ دفاعی پیش‌دستانه را می‌توان به‌صورت یک‌جانبه گرفت یا خیر؟ (Evans, 2004: 65)

۲. چنین درک ضعیف از اقدامات پیش‌دستانه، نه‌تنها محدودیت‌های اینکه دولت‌ها چه زمانی از زور استفاده کنند را از میان می‌برد، بلکه محدودیت‌های دولت‌ها در چگونگی استفاده از زور را نیز به‌شدت کم‌رنگ می‌کند. (O'Connell, 2002: 19) برداشت ذهنی از یک حمله احتمالی به‌صورت منطقی به برداشت ذهنی از میزان نیروی موردنیاز برای پیشگیری نیز منجر می‌شود. بنابراین نه‌تنها معیار فوریت و ضرورت بلکه اجرای متناسب عملیات دفاع از خود نیز مسئله‌ساز می‌شود.

۳. نهایتاً مسئله مهم دیگر در ارتباط با دکترین دفاع پیش‌دستانه بوش، نه‌تنها یک‌جانبه بودن آن بلکه منحصر بودن آن برای ایالات متحده است (Roberts, 2003: 47). در حقیقت، واقعیت این است که دفاع پیش‌دستانه یک بحث گسترده در مورد حق دفاع از خود به‌عنوان یک راه حل برای همه کشورها نیست و چنین حقی را صرفاً برای ایالات متحده در نظر می‌گیرد. از این نظر، ایالات متحده در استراتژی امنیت ملی ۲۰۰۲ تلاش کرد تا تفسیری جدید برای قانون عرفی ارائه دهد که براساس آن دولت‌هایی که، به زعم آمریکا، حامی تروریسم‌اند و در پی دستیابی به سلاح‌های کشتارجمعی‌اند، موضوع این قوانین جدید باشد و اجرای این قانون صرفاً برای ایالات متحده، محفوظ باشد. به‌عبارت دیگر رویکرد آمریکا به گروه‌بندی مختلف کشورها و اینکه کدام‌یک از آنها حامی تروریسم هستند مربوط می‌شود. (Krisch, 2005: 387)

شورای امنیت و حقوق بین‌الملل هژمونی‌گرای جمعی

طبق ماده ۲۴ منشور ملل متحد، شورای امنیت نقش اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده دارد. در همین راستا تحت فصل هفتم، شورای امنیت از قدرت لازم برای تصمیم‌گیری در مورد اقداماتی که دولت‌های عضو باید برای حفظ یا احیای صلح انجام دهند، برخوردار است و شورا طبق ماده ۳۹ هنگامی که تهدیدی برای صلح، نقض صلح یا اقدام خصمانه رخ می‌دهد دارای اختیار نامحدود است. با این حال تعریف صریحی در مورد اینکه چه چیزی تهدید برای صلح، نقض صلح و یا عمل خصمانه است وجود ندارد و این امر به‌طور کامل به داوری شورای امنیت واگذار می‌شود و

تهدید برای صلح آن چیزی است که شورای امنیت می‌گوید. (Akehurst, 1987: 181) در واقع، به نظر می‌رسد ماهیت الزام‌آور تصمیمات این نهاد با نظم حقوقی مبتنی بر رضایت در تضاد است. اما طبق ماده ۲۵ و با توجه به اینکه دولت‌ها قبول کرده‌اند که تصمیمات شورای امنیت مطابق با منشور حاضر را بپذیرند، رضایت آنها برای قانون‌گذاری شورای امنیت از قبل کسب شده است. نهایتاً توجه به این نکته ضروری است که تعهدات دولت‌ها طبق منشور بر دیگر تعهدات آن طبق توافق نامه‌ها ارجحیت دارد. (طبق ماده ۱۰۳)

ماده ۳۹ با توسعه بحث تهدید صلح به مواردی مانند منابع غیرنظامی بی‌ثباتی اقتصادی، اجتماعی، بشردوستانه و زیست محیطی و اعلام توسعه سلاح‌های کشتار جمعی به‌عنوان تهدید برای صلح در اوایل دهه ۹۰، به‌طور فزاینده بر قدرت قانون‌گذاری شورای امنیت طی دوران پس از جنگ سرد افزوده است. در چارچوب این عمل‌گرایی، قطعنامه‌های شورای امنیت به‌عنوان مثال کمیته جبران خسارت، تأسیس دو دادگاه جنایات جنگی برای یوگسلاوی، تحمیل الزام به خلع سلاح بر عراق، الزام لیبی به تسلیم کردن مظنونان لاکربی، پروتکل بین‌المللی در کوزوو و مجازات‌هایی برای برخی از کشورها تأسیس و وضع کرد. با وجود این تمام این قطعنامه‌ها توسط یک وضعیت، رویداد یا حادثه خاص شکل گرفته‌اند و به زمان و مکان خاص محدود می‌شدند. اما قطعنامه‌هایی که به‌دنبال حادثه یازده سپتامبر شکل گرفته‌اند بدون محدودیت‌های زمانی و مکانی تعهدات قانونی کلی و انتزاعی را بر دولت‌ها تحمیل کردند که در میان آنها مواردی قابل توجه است: نخست باوجود شکست در ایجاد یک توافق عمومی برای دکترین پیش‌دستانه، به‌نظر می‌رسد ایالات متحده از طریق قطعنامه ۱۳۶۸ تغییر قانونی در قانون دفاع از خود در مقابل اقدامات تروریستی ایجاد کرده است. به‌علاوه قطعنامه‌های ۱۳۷۳ و ۱۵۴۰ در ارتباط با تروریسم و تکثیر سلاح هسته‌ای، ایالات متحده ترجیحات خود را در قالب تعهدات قانونی به سایر کشورها تحمیل کرد، به این معنا که این قطعنامه‌ها توسعه استراتژی امنیت ملی آمریکا بودند.

روز بعد از حادثه یازده سپتامبر شورای امنیت سازمان ملل به اتفاق آرا قطعنامه ۱۳۶۸ را تصویب کرد و به موجب آن از حق ذاتی فردی و جمعی دفاع از خود بر طبق منشور را به رسمیت شناخت و ضمن محکوم کردن حملات یازده سپتامبر اظهار داشت که این حادثه را به‌عنوان اقدام علیه صلح و امنیت بین‌الملل قلمداد خواهد کرد. شورا همچنین از آمادگی خود برای اتخاذ تمام اقدامات لازم برای پاسخ‌گویی به حملات و مقابله با همه اشکال تروریسم خبر داد و اعلام کرد که ماده ۵۱ به استفاده از زور علیه آنهایی که مسئول ایجاد، کمک و سازمان‌دهی این اقدام بودند گسترش می‌یابد.^۱ ناتو با

1. UN Doc. S/RES/1368, 12 September 2001.

هژمونی‌طلبی حقوقی در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا پس از یازده سپتامبر... □ ۶۷

استناد به ماده ۵ خود موضع مشابهی را اتخاذ کرد.^۱ موضع روشنی نیز توسط شورای اروپایی اتخاذ شد و در ۲۱ سپتامبر ضمن ابراز هم‌دردی و هم‌بستگی با ایالات متحده طبق قطعنامه ۱۳۶۸ اقدام متقابل را حق آمریکا دانست. کشورهای عضو آمادگی خود را برای انجام اقدامات لازم در جهت مقابله با حمایت و آماده‌سازی تروریسم اعلام کردند.^۲

یک هفته بعد شورای امنیت قطعنامه ۱۳۷۳ را در ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ تصویب کرد که در این قطعنامه ضمن تأکید بر نکات اصلی قطعنامه ۱۳۶۸ اقدامات و تعهداتی را در ارتباط با تأمین مالی و استخدام تروریست‌ها برای دولت‌ها در نظر گرفت.^۳ اگرچه این قطعنامه مجوز مستقیم توسل به‌زور نبود، اما با اذعان به حق دفاع از خود، زمینه قانونی مداخله آمریکا در افغانستان را فراهم کرد. (Roberts, 2003: 37) به علاوه این قطعنامه و بیانیه‌های مرتبط حق دفاع از خود برای حمله به پایگاه‌های تروریست‌ها در کشورهایی که قادر یا مایل به جلوگیری از اقدامات تروریستی نیستند را به رسمیت شناخت و دولت، مسئولیت برای عدم‌پیشگیری و یا مجازات در چنین اقداماتی را به وجود آورد. قطعنامه‌های شورای امنیت و حمایت گسترده سایر دولت‌ها نشان می‌دهد که عملیات نظامی آمریکا در افغانستان به‌طور گسترده به‌عنوان یک اقدام قانونی و مشروع دفاع از خود تلقی شده است. بنابراین می‌توان گفت یک تغییر هنجاری در مورد دامنه دفاع از خود به وجود آمد، زیرا اقدام علیه کشورهایی که توان کنترل گروه‌های تروریستی غیردولتی را ندارند را به رسمیت شناخت.

قطعنامه ۱۳۷۳ که به اتفاق آرا در ذیل فصل هفتم در ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ به تصویب رسید، از این جهت متمایز است که تهدید برای صلح با یک شرایط یا موقعیت مرتبط نیست بلکه با نوعی رفتار یعنی اقدام تروریستی مرتبط است. (Happold, 2003: 598) این قطعنامه تأکید دارد که همه کشورها فوراً، بودجه و تمام دارایی‌های مالی و منابع اقتصادی افرادی که اقدامات تروریستی را تسهیل یا خود، اقدام به اعمال تروریستی می‌کنند را مسدود کنند. علاوه بر این، دولت‌ها ملزم می‌شوند از ارائه پشتیبانی یا پناه دادن به تروریست‌ها خودداری کنند، مانع از استفاده تروریست‌ها از سرزمینشان شوند، از تعقیب مجرمین و حامیان اقدامات تروریستی اطمینان حاصل کنند، در موارد فوق همکاری کنند و عضو کنوانسیون‌های ضدتروریسم بین‌المللی شود. سرانجام کمیته ضد تروریسم را برای نظارت بر اجرای قطعنامه تأسیس کرد، که مشکل از همه اعضای شورای امنیت است.

درواقع تعهدات با قطعنامه ۱۳۷۳ و به موازات آن مقررات مندرج در کنوانسیون ۱۹۹۹ برای

1. Statement by the North Atlantic Council, 12 September 2001

2. Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001.

3. UN Doc. S/RES/1373, 28 September 2001.

سرکوب تأمین مالی تروریسم به دولت‌ها تحمیل شد. این قطعنامه نه تنها به طرز چشم‌گیری در روند قانون‌گذاری بین کشورها دخالت می‌کرد بلکه حق حاکمیت کشورها را فارغ از اینکه عضو توافق بین‌المللی هستند یا خیر رد می‌کرد. (Talmon, 2005: 175) علاوه بر این، مجموعه‌ای از هنجارها را بر جمعی از کشورها در هر شرایط و موقعیتی به بهانه مبارزه با تروریسم تحمیل می‌کند. به عبارت دیگر، برخلاف قطعنامه‌های منفرد دیگر، این قطعنامه محدود به یک کشور، گروه یا مردم خاص نیست. از این رو بدون محدودیت زمانی و مکانی در مورد همه کشورها کاربرد دارد. به علاوه واژه‌های تروریسم، اقدام تروریستی و تروریسم بین‌المللی در قطعنامه تعریف نشده‌اند. عدم وجود چنین تعاریفی اختیار کمیته ضد تروریسم در تفسیر دامنه تعهدات دولت‌ها در قالب قطعنامه را گسترش می‌دهد. (Ibid: 594)

سرانجام به‌طور واضح می‌توان گفت طبق فصل هفتم، احتمال اقدام علیه کشورهای بی‌گناه از آن پیروی نکنند وجود دارد. در بند ۸ این قطعنامه آمده است که شورای امنیت اقدام لازم را برای اطمینان از اجرای کامل آن انجام خواهد داد. این امر به‌طور بالقوه می‌تواند استدلال‌های قانونی توسل به زور برای دفاع پیش‌دستانه را نه تنها برای آمریکا بلکه برای سایر قدرت‌های بزرگ فراهم کند. به‌عنوان مثال، پوتین رئیس‌جمهور روسیه در نامه خود به شورای امنیت و سازمان امنیت و همکاری اروپا در سپتامبر ۲۰۰۲ استدلال کرد که نقض قطعنامه ۱۳۷۳ توسط گرجستان می‌تواند روسیه را وادار کند تا از حق دفاع از خود همان‌طور که در قطعنامه ۱۳۶۸ تصریح شده است استفاده کند. از این رو قطعنامه ۱۳۷۳ پیامد مهمی در نظم هنجاری در ارتباط با توسل به زور علیه تروریسم دارد. به‌طور خاص ایالات متحده بدون مواجه شدن با وتو از طریق قطعنامه‌های شورای امنیت موفق به تصویب قانون برای دولت‌ها شد. این امر با پذیرش گسترده اعضای سازمان ملل مواجه شد و به‌عنوان یک نقطه عطف و رویداد تاریخی اعلام شد.^۱

کمتر از یک سال بعد شورای امنیت با قطعنامه ۱۵۴۰ در ۲۸ آوریل ۲۰۰۴ اقدام مشابهی را انجام داد. این قطعنامه به مانند قطعنامه ۱۳۷۳ تعهداتی را در جهت عدم دستیابی کنشگران غیردولتی به گسترش سلاح‌های کشتار جمعی، به همه کشورهای عضو تحمیل کرد. این قطعنامه که ذیل فصل هفت به تصویب رسید بیان می‌دارد که همه کشورها از هرگونه حمایت از کنشگران غیردولتی برای دستیابی به سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی و بیولوژیکی خودداری کنند و درخواست می‌کند تا تمام دولت‌ها توسعه چنین سلاح‌ها را غیرقانونی اعلام کنند، دیگر آنکه دولت‌ها را ملزم می‌کند تا قوانین مناسب و کاربردی برای کنترل داخلی بر مواد هسته‌ای، اقدامات مناسب محافظتی و کنترل بر

1. UN Doc. A/56/PV.48, 12 November 2001, p.9 (Turkey); UN Doc. A/56/PV. 25, 15 October 2001, p.10 (Singapore); UN Doc. S/PV. 4413, 12 November 2001, p.15 (United Kingdom).

مرزهای خود برای جلوگیری از قاچاق این مواد و مجازات مدنی برای نقض این قوانین تصویب کنند. همانند قطعنامه ۱۳۷۳، قطعنامه ۱۵۴۰ نیز در پاسخ به تهدید مشخصی صادر نشد است به همین دلیل از لحاظ زمانی و مکانی فاقد محدودیت است. اما برخلاف قطعنامه پیشین پس از ماه‌ها مذاکره تصویب شد. با وجود این، سند نهایی نکاتی را از سخنرانی جورج بوش در سال ۲۰۰۳ در مجمع عمومی در برداشت.^۱

نکته مهم دیگر اینکه شکافی در حقوق بین‌الملل حاکم در ارتباط با جلوگیری از گسترش سلاح‌های کشتار جمعی به کنشگران غیردولتی وجود داشت. رژیم‌های منع گسترش بر دولت‌ها تمرکز داشت در حالی که قطعنامه ۱۵۴۰ بر توسعه آن در شبکه‌های تروریستی تمرکز دارد. در حالی کنوانسیون‌ها و قوانین ملی مشابه در ارتباط با سلاح‌های بیولوژیکی و شیمیایی وجود دارد، این قطعنامه بر هر سه نوع سلاح تأکید دارد و از روند مذاکره و تعهد داوطلبانه در این مورد خودداری کرده است (Crail, 2006: 357). شورای امنیت قبل از تصویب این قطعنامه و در جریان مذاکرات، پاکستان اظهار داشت که معاهدات منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای می‌تواند از طریق مذاکره کشورهای مستقل و برابر بهبود یابد.^۲ اما برخی دیگر پیشنهاد دادند همراه با قطعنامه شورای امنیت باید مذاکرات چندجانبه در ارتباط با بهبود رژیم‌های موجود یا ایجاد رژیم‌های جدید در صورت لزوم، آغاز شود.^۳ به علاوه آن تعهداتی را برای همه کشورها خواه عضو باشند یا خیر فراهم می‌آورد. به عبارت دقیق‌تر اشتراک نظری در این مورد وجود ندارد اما به عنوان یک قطعنامه تحت فصل هفتم منشور نه تنها الزام‌آور است بلکه می‌تواند توسط شورای امنیت تحمیل شود.

نتیجه

مقاله حاضر به تجزیه و تحلیل این امر پرداخت که تا چه اندازه قدرت نظامی و اقتصادی می‌تواند به تغییر هنجاری در جامعه بین‌المللی بینجامد. در این چارچوب، بررسی شد که ایالات متحده توانسته است قانون دفاع از خود در برابر تروریسم را تغییر دهد و قانون جدید در ارتباط با تروریسم و سلاح‌های کشتار جمعی ایجاد کند. در واقع، در چارچوب سازمان ملل، جایی که برتری ایالات متحده نهادینه و مشروع شده است، این کشور توانست قانون دفاع از خود را به گونه‌ای مجدد تفسیر کند که شامل حملات تروریستی همچنین ایجاد رژیم مسئولیت برای اقدامات تروریستی شود. همچنین، ابتکارات ایالات متحده برای ایجاد تعهدات قانونی تحت نظر شورای امنیت که همه کشورها را موظف

1 President George W, *Bush's Address to the United Nations General Assembly*, 23 September, 2003.

2 UN Doc. S/PV 4950, 22 April 2004, p.15.

3 UN Doc. S/PV 4950, 22 April 2004, p.5 (Algeria); p.6 (China); p.21 (New Zealand).

به معاهده کند، موفقیت‌آمیز بود و قطعنامه‌های فصل هفتم نیز به‌عنوان ابزاری برای تبدیل ترجیحات هژمون به قوانین الزام‌آور برای همه دولت‌ها عمل کرده است. در نتیجه هژمون به‌عنوان شکلی از رهبری، قانون‌گذاری در مورد تروریسم را امکان‌پذیر کرده است. بنابراین می‌توان انتظار داشت که ایالات متحده برای نگرانی‌های امنیتی حاد خود همانند تروریسم ترجیح دهد برای اصلاح و تغییر قوانین بین‌المللی به استفاده از قطعنامه‌های شورای امنیت تحت فصل هفتم منشور متوسل شود. با این حال این امر به‌عنوان یک معضل برای آمریکا باقی مانده است زیرا اگر که آمریکا می‌خواهد بر حقوق بین‌الملل در ارتباط با تروریسم تأثیر بگذارد باید خود را به‌عنوان یک هژمون خیرخواه نشان دهد که به دنبال حل مشکلات جامعه بین‌المللی برای منافع جمعی و از طریق هماهنگی با دیگران در سازمان‌های بین‌المللی است.

منابع و مأخذ

۱. فیروزآبادیان، مهدی، محمود جلالی گروه و لیلا رئیسی، ۱۳۹۴، «تأثیر هژمونی در ایجاد نظم و امنیت بین‌المللی و توسعه حقوق بین‌الملل»، *پژوهشنامه ایرانی سیاست بین‌الملل*، سال چهارم، ش ۱، ص ۱۳۱ - ۱۱۰.
۲. محبی، محسن و سهیلا ابراهیمی لویه، ۱۳۹۶، «مکتب نیوهیون در حقوق بین‌الملل: بازخوانی رابطه قدرت و حقوق بین‌الملل»، *فصلنامه راهبرد*، ش ۸۲، ص ۲۰۶ - ۱۸۱.
3. Akehurst, M, 1987, *A Modern Introduction to International Law*, London, Routledge.
4. Alvarez, J. E, 2003, "Hegemonic International Law Revisited", *American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 4, P. 873-888.
5. Baylis, J, & Rengger, N. J. (Eds.), 1992, *Dilemmas of world politics: international issues in a changing world*, Oxford, Clarendon Press.
6. Beyer, C. A, 2010, *Counterterrorism and international power relations: The EU, ASEAN and hegemonic global governance*, London and New York, Tauris Academic Studies.
7. Brown, C, & Ainley, K, 2009, *Understanding international relations* (4th ed.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
8. Cox, R & Sinclair. T.J, 1996, *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press.
9. Crail, P, 2006, "Implementing UN Security Council Resolution 1540, A Risk-Based Approach", *Nonproliferation Review*, Vol. 13, No. 2, P. 356-399.
10. Crockatt, R, 2003, *America embattled: September 11, Anti-Americanism, and the global order*, Abingdon: Routledge.
11. Dobson, A. P, & Marsh S, 2006, *US foreign policy since 1945*, (2nd ed.),

- Abingdon: Routledge.
12. Evans, G, 2004, "When is it Right to Fight?", *Survival*, Vol. 46, No.3, P. 59-81.
 13. Franck, T. M, 1990, *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford, Oxford University Press.
 14. Gilpin, R, 1987, *The Political Economy of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press.
 15. Goh, Evelyn, 2002, "*Hegemonic Constraints: The Implications of September 11 for American Power*", Working Paper, Institute of Defense and Strategic Studies Singapore, No. 34, October, P. 1-25.
 16. Guzzini, Stefano, 2009, "*On the Measure of Power and the Power of Measure in International Relation*", Danish Institute for International Studies (DIIS) Working Paper, No. 28, P.1-16.
 17. Happold, M, 2003, "Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations", *Leiden Journal of International Law*, Vol. 16, No. 3, P. 593-610.
 18. Hasenclever, A, Mayer, P, & Rittberger, V, 2002, *Theories of international regimes*, Cambridge, Cambridge University Press.
 19. Ikenberry, G. J & Kupchan.C. A, 1990, "Socialization and Hegemonic Power", *International Organization*, Vol. 44, No. 3, P. 283-315.
 20. Keohane, R. O, 1984, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
 21. Krasner, S. D. (Ed), 1983, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
 22. Krisch, Nico, 2005, "International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order", *European Journal of International Law*, Vol. 16, No. 3, P. 369-408.
 23. Kruszewski, C, 1941, "Hegemony and International Law", *American Journal of International Law*, Vol. 35, No. 6, P. 1127-1144.
 24. Lauterpacht, Hersch, 1995, *Internatinallaw: A treatise*, Vol. I.London, Lingmans, Greeno & co.
 25. Marks, Stephen P, 2006, "International Law and the 'war on Terrorism': Post 9/11 Responses by the United States and Asia Pacific Countries", *Asian Pacific Law Review*, Vol. 14, No. 1, P. 43-74.
 26. McCormack, T, 1996, *Self-Defence in International Law, The Israeli Raid on the Iraqi Nuclear Reactor*, New York, St. Martin's Press.
 27. Mearsheimer, J, 1995, "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, No. 3, P. 5-49.
 28. Morgenthau, H, 1948, *Politics Among Nations*, New York:Alfred A. Knopf.
 29. Nye, J, 1990, "The Changing Nature of World Power", *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2, P. 177-192.

30. Nye, J, 2004, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs Press.
31. O'Connell M.E, 2002, "The Myth of Preemptive Self-Defense," *The American Society of International Law*, Task Force on Terrorism.
32. Raimzhanova, Aigerim, 2015, "*Power in IR: Hard, Soft and Smart*", Institute for Cultural Diplomacy and the University of Bucharest, December, P. 1-20.
33. Roberts, A, 2003, "Law and the Use of Force After Iraq", *Survival*, Vol. 45, No. 2, P. 31-56.
34. Talmon, S, 2005, "The Security Council as World Legislator", *American Journal of International Law*, Vol. 99, No.1, P. 175-193.
35. Vagts, Detlevf, 2001, *Hegemonic International Law*. American Journal of International Law. Vol. 95.
36. Wallerstein, I, 1984, *The Politics of the World-Economy: The States, the Movements and the Civilizations*, Cambridge:Cambridge University Press, 1984.