

Critical Studies in Texts & Programs of Human Sciences,
Institute for Humanities and Cultural Studies (IHCS)
Monthly Journal, Vol. 20, No. 11, Winter 2020-2021, 119-141
Doi: 10.30465/crts.2021.6004

The Analysis of Conformity of Proliferation Security Initiative Rules with International Law

Mehdi Hatami*

Abstract

The present article, the analytical research conducted in an analytical-descriptive manner, seeks to answer the question of Conformity of The Proliferation Security Initiative (PSI) with the Treaty law and customary international law. As one of the most important restrictive arrangements for the rights of developing countries in the field of advanced technologies, critics of the PSI believe that the intention of the members of the PSI to seize ships in the high sea and territorial waters violates the principle of freedom of the high seas and the right of innocent passage in territorial waters. In addition, the practices conducted in the framework of this initiative violate the right to self-defense and Security Council resolutions such as 1718 and 1540. On the other hand, the nature and manner of joining the initial operations and statistics about the success of its operations are vague and distorted. The finding of this article is that regardless of the justifications and support formed by this initiative, such an arrangement cannot be considered in conformity with treaty law and customary international law as well as the Security Council resolutions. The Proliferation Security Initiative is an illegal arrangement worthy of persistent objection, non-recognition and tries to prevent it from becoming the customary rule of international law.

Keywords: Security Council, Self-defense, Proliferation Security Initiative, Convention 1982.

* PhD of Public International Law, Assistant Professor, University of Kurdistan, Sanandaj, Iran

Date received: 2020-08-07, Date of acceptance: 2020-12-26

Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

بررسی انطباق قواعد حاکم بر ابتکار امنیت اشاعه با حقوق بین‌الملل

مهدی حاتمی*

چکیده

نگارنده این مقاله به منظور پژوهشی تحلیلی، که به شیوه توصیفی - تحلیلی انجام شده است، در پی پاسخ به این پرسش است که ابتکار امنیت اشاعه تا چه میزان مطابق با حقوق بین‌الملل معاهده‌ای و عرفی است. به منزله یکی از مهم‌ترین ترتیبات محدودکننده حقوق کشورهای در حال توسعه در عرصه‌های مربوط به فناوری‌های پیشرفته منتقدان این ابتکار اعلام می‌دارند که قصد اعضای ابتکار مبنی بر توقیف کشتی‌ها در دریای آزاد و آب‌های سرزمینی ناقض اصل آزادی دریاها و حق عبور بی‌ضرر از آب‌های سرزمینی است. افزون بر آن، فعالیت‌های ابتکار ناقض حق دفاع مشروع و قطع‌نامه‌های شورای امنیت هم چون قطع‌نامه‌های ۱۷۱۸ و ۱۵۴۰ است. از سوی دیگر، ماهیت و چگونگی عضویت در ابتکار و آمار موجود در مورد موفقیت عملیات‌های آن مخدوش و مبهم است. یافته نگارنده در این مقاله آن است که فارغ از توجیه‌ها و حمایت‌های شکل گرفته از این ابتکار نمی‌توان چنین نهادی را منطبق با حقوق بین‌الملل معاهده‌ای و عرفی و نیز قطع‌نامه‌های شورای امنیت دانست. ابتکار امنیت اشاعه به منزله نهادی غیرقانونی شایان اعتراض مستمر، عدم شناسایی، و تلاش برای جلوگیری از بدل شدن آن به قاعده عرفی حقوق بین‌الملل است.

کلیدواژه‌ها: شورای امنیت، دفاع مشروع، ابتکار امنیت اشاعه، کنوانسیون ۱۹۸۲.

۱. مقدمه

هر معاهده بین‌المللی‌ای حقوق و تعهداتی برای کشورهای عضو در بر دارد و کشورها با توجه به مصالح خود درباره عضو شدن یا نشدن در آن تصمیم‌گیری می‌کنند. معاهده منع

* دکترای حقوق بین‌الملل و استادیار دانشگاه کردستان، ایران، hatamilaw@uok.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۵/۱۷، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۰/۰۶

گسترش سلاح‌های هسته‌ای نیز از این قاعده مستثنی نیست. در این معاهده کشورهای فاقد سلاح‌های نام‌برده در ماده ۲ متعهد شده‌اند که از قبول مستقیم یا غیرمستقیم انتقال سلاح‌ها یا دیگر ادوات انفجاری هسته‌ای یا کنترل بر این سلاح‌ها یا دیگر ادوات انفجاری هسته‌ای را نسازند و به‌دست نیاورند و در جست‌وجو یا دریافت کمک برای ساخت این سلاح‌ها یا دیگر ادوات انفجاری هسته‌ای برنیایند. پذیرش تمامی این تعهدات از جانب کشورهای فاقد سلاح‌های هسته‌ای فقط با هدف بهره‌مندی آن‌ها از حق استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای مندرج در ماده ۴ «معاهده منع گسترش» است. به‌موجب این ماده «هیچ‌یک از مواد این معاهده به‌نحوی تفسیر نخواهد گردید که به حقوق غیرقابل‌انکار هریک از اعضای آن به‌منظور توسعه تحقیقات، تولید، و بهره‌برداری از انرژی هسته‌ای در جهت اهداف صلح‌جویانه بدون هر نوع تبعیض و براساس مواد ۱ و ۲ این معاهده خللی وارد نماید». در ادامه همین ماده همه اعضای معاهده متعهد شده‌اند که «تبادل هرچه وسیع‌تر تجهیزات، مواد، دانش، و اطلاعات فنی را در جهت مصارف صلح‌آمیز انرژی هسته‌ای تسهیل نموده و حق شرکت در این مبادلات را دارند». متأسفانه، پس از عضویت کشورهای فاقد سلاح‌های هسته‌ای در معاهده منع گسترش کشورهای دارای این سلاح‌ها موانع و ترتیبات معاهده‌ای و غیرمعاهده‌ای جدیدی با هدف محدودکردن حق استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای ایجاد کردند. در این نوشتار نگارنده سعی کرده یکی از ترتیبات غیرمعاهده‌ای را با عنوان «ابتکار امنیت اشاعه» بررسی کند. این ترتیب براساس معاهده بین‌المللی به‌وجود نیامده و فقط مبین اراده تعدادی از کشورها در محدودکردن حق استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای است.

آغاز تلاش دولت ایالات متحده آمریکا برای ایجاد این ابتکار را می‌توان در بازرسی ناموفقی دانست که در زمان کلیتون از کشتی چینی ینهی (Yinhi) به ظن حمل گاز موستارد و گاز اعصاب سارین به‌عمل آمد. پس از توقیف و بازرسی کشتی هیچ‌یک از مواد ادعایی کشف نشد و دولت چین تقاضای عذرخواهی و جبران خسارت ناشی از تغییر مسیر کشتی خود را کرد (Tempest 1993: 10). در دسامبر ۲۰۰۲، نیروهای اسپانیایی یک کشتی تجاری بدون پرچم را به نام سوسان (Sosan)، که ادعا می‌شد در حال ترک کره شمالی به مقصد نامعلومی در خاورمیانه است، به توصیه مقامات آمریکایی به‌منظور اطمینان‌یافتن از حمل نکردن کالاهای غیرقانونی در دریای مدیترانه متوقف و بازرسی کردند. در پی تلاش اولیه کشتی سوسان برای از بین بردن کالاهای روی عرشه نیروهای اسپانیایی به داخل کشتی وارد شدند و پانزده فروند موشک و پانزده کلاهک و سوخت اکسیدیزه‌کننده را کشف

کردند (Ricks and Slevin 2002). تلاش کره شمالی در تکمیل برنامه غنی‌سازی اورانیوم و تأمین مواد شکاف‌پذیر برای ساخت سلاح اتمی که مستلزم دریافت این اقلام از عرضه‌کنندگان خارجی بود نیز انگیزه آمریکا را در توقیف و بازرسی محموله‌ها به مقصد این کشور افزایش داد (131-130: *The Washington Quarterly* 2005). در جولای ۲۰۱۳ دولت پاناما اقدام به بازرسی کشتی چونگ چون گان (Chong Chon Gan) کرد که پرچم کره شمالی را برافراشته بود. این بازرسی با ادعای حمل محموله‌های غیرقانونی و مغایر با رژیم تحریم‌های وضع شده از جانب قطع‌نامه‌های شورای امنیت از جمله سیستم‌های راداری برای پرتاب موشک و برخی اقلام نظامی انجام شد.

۲. ساختار و اهداف ابتکار امنیت اشاعه

اهداف کارکردهای ابتکار امنیت اشاعه در بیانیه اصول توقیف مصوب ۲۰۰۳ مطرح شده است. این بیانیه به منزله سندی غیرالزام‌آور و غیرمعااهده‌ای چهارچوب تشریح مساعی و رویه دولت‌های مایل به همکاری با ابتکار را تعبیه کرده است و به‌نوعی می‌توان آن را مبنایی به‌ظاهر حقوقی برای ابتکار دانست. این بیانیه چهار امر ذیل را که چهارچوبی حقوقی در پیش‌برد و تحقق رسالت‌های ابتکار است به‌منزله اهداف ابتکار امنیت اشاعه در نظر گرفته است.

۱. اتخاذ تدابیر مؤثر فردی یا جمعی برای جلوگیری از توسعه، دست‌یابی، انتقال، و هر قسم از تبادل سلاح‌های کشتار جمعی، سیستم پرتابی، و مواد مرتبط با آن‌ها به مبدأ یا مقصد کشورها و بازیگران غیردولتی؛
۲. اتخاذ آیین‌ها و تشکیلات مؤثر برای تبادل اطلاعاتی و عملیاتی ناظر به هرگونه عملیات تعقیب، توقیف، و بازرسی؛
۳. تقویت سازکارها و نهادهای ملی برای نیل به اهداف ابتکار و تقویت آن مبنای با بهره‌گیری از مقررات حقوق بین‌الملل؛
۴. پی‌گیری سیاست عدم انتقال مواد ممنوعه در سطح ملی و تعقیب، توقیف، و بازرسی کشتی‌ها و هواپیماهای مشکوک به انتقال این مواد.

ابتکار امنیت اشاعه به‌جای ایجادکردن یک سازمان بین‌المللی با ایجاد یک مجموعه کارگروه بین‌المللی رسالت خود را انجام می‌دهد. این کارگروه‌ها شامل کارگروه کارشناسان عملیاتی، کارگروه اطلاعاتی، و کارگروه حقوقی است که گروه اخیر درمورد اقداماتی که

اعضای ابتکار در خارج از مرزهای سرزمینی خود می‌توانند انجام دهند فعال است (Mcclinchey 2004: 10). ابتکار دبیرخانه ندارد و فاقد هرگونه رکن تصمیم‌گیرنده و سازکار انتشار اطلاعات است (Belcher 2011: 11). هدف بلندمدت ابتکار ایجاد شبکه‌ای از کشورهای ذی‌نفع به‌منظور مبارزه با گسترش سلاح‌های کشتار جمعی است، به‌طوری‌که کشورهای گسترش‌دهنده این سلاح‌ها در راستای اهداف خود برای گسترش سلاح‌های کشتار جمعی و تکنولوژی موشکی با مشکل روبه‌رو شوند (Squassoni 2006: 3). ابتکار به‌دنبال آن است که اهداف خود را از طریق دریایی، هوایی، و زمینی محقق کند. ابتکار نه یک سازمان بین‌المللی است و نه یک کلپ انحصاری که دسترسی به آن محدود باشد؛ بنابراین، از دولت‌هایی که تمایل داشته باشند ابتکار را تأیید کنند استقبال می‌شود (شاکر ۱۳۸۸: ۱۰۳). نهایت آن‌که این ترتیب را نه به‌منزله یک تأسیس معاهده‌ای می‌توان شناخت و نه نهادی رسمی؛ پس، اطلاق عنوان «ترتیبات» به این فعالیت مقبول‌تر از شناخت آن در جایگاه یک نهاد یا سازمان است. از نظر مالی نیز پیش‌بینی خاصی برای تأمین مالی برنامه‌های اجراشده در قالب ابتکار انجام نشده است و هر دولت عضو رأساً مسئول تأمین مالی فعالیت‌هایی است که خود برای اهداف ابتکار انجام داده است. ابتکار دو نوع اجلاسیه دارد: نشست اعضای ابتکار و نشست کارشناسان عملیاتی. نشست اعضا به‌صورت نامنظم برگزار می‌شود، ولی نشست کارشناسان هر سال چهار بار صورت می‌پذیرد.

۳. شناخت مبانی توجیه‌کننده ابتکار امنیت اشاعه

در ادامه، دلایل توجیهی طرف‌داران ابتکار امنیت اشاعه را که هم در مبانی ابتکار طرح شده است و هم در تداوم حیات آن نقش خواهد داشت بررسی می‌کنیم.

۱,۳ قطع‌نامه ۱۵۴۰ شورای امنیت

چهارچوب حقوقی قطع‌نامه ۱۵۴۰ شورای امنیت تلاش برای جلوگیری از دستیابی بازیگران غیردولتی به سلاح‌های کشتار جمعی است. براساس این قطع‌نامه کمیته‌ای با هدف بررسی گزارش‌های دولت‌ها در مورد اجرای قطع‌نامه ایجاد شده است. این گزارش‌ها باید با محوریت تلاش‌های صورت‌گرفته دولت‌ها در اجرای قطع‌نامه از منظر تقویت قوانین داخلی به‌منظور جرم‌انگاری اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی باشد (Valencia 2006). براساس این قطع‌نامه مجموعه‌ای از الزامات قانونی بر محور کنترل صادرات تسلیحات کشتار جمعی و

اقلام مربوط و سازکارهای انتقال بر تمامی کشورها تحمیل می‌شود (Fischer 2005: 49). طرف‌داران ابتکار امنیت اشاعه با اشاره به این قطع‌نامه اعلام می‌دارند که این قطع‌نامه سندی در تأیید مشروعیت ابتکار است. تعدادی از قطع‌نامه‌های صادرشده پس از شکل‌گیری ابتکار مؤید ابتکار و مبین اقبال شورای امنیت به این تأسیس و تأیید ماهیت عملکرد آن است (Dunne 2013: 23). در اجلاس ۲۰۰۴ ابتکار نیز رئیس اجلاس به مطابقت ابتکار با قطع‌نامه ۱۵۴۰ اشاره کرد (The First Anniversary of Proliferation Security Initiative Meeting 2004). در اجلاس‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ گروه هشت نیز به این قطع‌نامه و اجرای مفاد آن درباب ترتیبات مبارزه با اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی به‌منزله یکی از چهار حوزه مشارکت این گروه اشاره شده است (Grip 2012: 12).

۲,۳ قطع‌نامه ۱۷۱۸ شورای امنیت

به‌باور آرون، در حقوق بین‌الملل پیش از صدور قطع‌نامه ۱۷۱۸ شورای امنیت برای پذیرش تدابیر اتخاذی در چهارچوب ابتکار مبنایی موجه وجود نداشت (Dunne, Op. cit: 3). این قطع‌نامه، که با اتفاق آرای اعضای شورا به تصویب رسیده است، انتقال سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی، بیولوژیک، موشک‌های بالستیک، و مواد مرتبط با آن‌ها را به مقصد کره شمالی ممنوع کرده است.

۳,۳ پروتکل الحاقی سال ۲۰۰۵ به کنوانسیون ۱۹۸۸ سرکوب اعمال غیرقانونی علیه امنیت دریانوردی

کنوانسیون ۱۹۸۸ مجموعه‌ای از محدودیت‌های گسترده را درخصوص اعمال خشونت‌آمیز علیه کشتی‌ها و ایمنی دریانوردی در نظر گرفته است. با علم به تحول در نظام بین‌المللی منع اشاعه و تهدیدهای نوظهور و کافی نبودن مقررات مندرج در کنوانسیون ۱۹۸۸، در سال ۲۰۰۵ پروتکل دوم الحاقی به این کنوانسیون با عنوان «پروتکل سرکوب اقدامات غیرقانونی علیه امنیت دریانوردی» تصویب شد و در سال ۲۰۱۰ لازم‌الاجرا گردید. یکی از ویژگی‌های بارز این پروتکل آن است که نه تنها تمامی رژیم حقوقی مقابله با تروریسم را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بلکه مبارزه با تروریسم را به رژیم خلع سلاح، منع گسترش، و تولید سلاح‌های کشتار جمعی پیوند می‌دهد و بدین ترتیب این پروتکل بسیار فراتر از موضوع و هدف اولیه کنوانسیون ۱۹۸۸، یعنی تأمین ایمنی دریانوردی حرکت کرده است (ممتاز ۱۳۸۵).

در مقدمه این پروتکل به قطع‌نامه‌های ۱۳۶۸، ۱۳۷۳، و ۱۵۴۰ شورای امنیت اشاره شده است. پروتکل ۲۰۰۵ ماده جدیدی را با عنوان «ماده ۳ مکرر» به کنوانسیون ۱۹۸۸ اضافه کرد که قلمرو شمول کنوانسیون را به مواردی فراتر از ایمنی دریانوردی مصرح در کنوانسیون ۱۹۸۸ و چهارچوب وظایف و اختیارات سازمان بین‌المللی دریانوردی تسری می‌دهد. طبق مفاد این ماده، «اگر فردی به صورت غیرقانونی و عامدانه یکی از اعمال فهرست‌شده در ماده ۳ مکرر را مرتکب شود و هدف از ارتکاب آن نیز ارباب مردم یا مجبورساختن یک دولت یا سازمان بین‌المللی به فعل یا ترک فعلی باشد، فرد مزبور طبق مقررات این پروتکل مجرم تلقی می‌شود». ذیل ماده ۳ مکرر کنوانسیون ۱۹۸۸ حمل هرگونه سلاح بیولوژیکی، شیمیایی، یا هسته‌ای روی کشتی با علم به حمل این‌گونه سلاح‌ها و نیز حمل هرگونه مواد اولیه، شکافت‌پذیر خاص، تجهیزات یا موادی که به طور خاص به منظور فرآوری، استفاده، یا تولید مواد شکافت‌پذیر خاص طراحی یا تدارک شده‌اند با علم به قصد استفاده از این مواد در فعالیت‌های انفجاری هسته‌ای یا هر فعالیت هسته‌ای دیگر خارج از چهارچوب پادمان‌های جامع‌الاطراف آژانس، از جمله فعالیت‌های ممنوعه‌ای است که مشمول آیین‌های بازرسی، تعقیب، و توقیف قرار خواهد گرفت و می‌توان استنباط کرد که حمل کالاهای با کاربرد دوگانه نیز مشمول این عنوان‌های مجرمانه قرار می‌گیرند. این سؤال اساسی قابل طرح است که احراز قصد استفاده در این مواد از فعالیت‌های انفجاری هسته‌ای و جز آن چه‌گونه صورت می‌پذیرد؟ آیا استفاده از معیاری ذهنی که صلاح‌دید کامل کشور استفاده‌کننده از معیار را به دنبال خواهد داشت، صحیح است؟

در ماده ۸ مکرر به طور کلی صلاحیت‌ها و اختیارات دولتهایی غیر از دولت صاحب پرچم در مورد کشتی‌های در حال تردد در دریای آزاد مورد بررسی قرار گرفته است. بر این اساس، هرگاه دولتی متوجه شود که در کشتی متبوعش اعمال تروریستی رخ داده یا کشتی یادشده ممکن است هدف حمله تروریستی قرار گیرد، می‌تواند از دیگر دولت‌ها تقاضای همکاری کند. دولت عضو کنوانسیون می‌تواند از دول دیگر در رابطه با تأیید تابعیت کشتی‌های موضوع این ماده درخواست انجام اقدامات لازم را کند و در این صورت، دولت مخاطب می‌تواند به دولت خواهان اجازه بازرسی و تفتیش کشتی مظنون، محموله و سرنشینان آن کشتی، تحقیق از افراد درباره جرائم موضوع این کنوانسیون، و در صورت یافتن ادله‌ای دال بر ارتکاب جرائم یادشده اقدامات لازم را در مورد کشتی و خدمه و سرنشینان آن انجام دهد. در صورت عدم وصول پاسخ از سوی دولت درخواست‌شونده در

سریع‌ترین زمان ممکن دولت خواهان می‌تواند به بازرسی و تفتیش و دیگر اقدامات یادشده مبادرت کند که شامل توسل به زور نیز می‌شود. بر این اساس، در صورتی که دولت صاحب پرچم ظرف چهار ساعت از دریافت درخواست پاسخ ندهد، رضایت به درخواست ورود به کشتی مظنون مفروض است (لویی بی سون و دیگران ۱۳۹۰: ۳۴۰). البته باید گفت که تفتیش و بازرسی از این کشتی به استناد پاسخ‌گونی کشور صاحب پرچم در سریع‌ترین زمان ممکن با مقررات مربوط به کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها در تعارض کامل است؛ زیرا ماده ۱۱۰ کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها مواردی را که اجازه بازدید از کشتی خارجی اعطاشده احصا کرده است که عبارت‌اند از: دزدی دریایی، تجارت برده، اقدام به پخش برنامه‌های غیرمجاز از سوی کشتی ذی‌ربط، فقدان تابعیت کشتی، و نیز در صورتی که کشتی ذی‌ربط با وجود برافراشتن پرچم کشور دیگر یا خودداری از برافراشتن پرچم دارای تابعیت کشتی جنگی (کشتی بازدیدکننده) باشد. در این خصوص، مورد مندرج در پروتکل ۲۰۰۵ در شمول مواد یادشده قرار ندارد.

۴,۳ دفاع مشروع

جان بولتون، معاون وقت وزیر امور خارجه آمریکا در امور کنترل تسلیحات و امنیت بین‌المللی برای توجیه تفتیش کشتی‌ها در دریای آزاد به اصول عمومی دفاع مشروع استناد کرده است (Bolton 2003). فرانسه نیز در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ مواضعی شبیه این موضع را اتخاذ کرده است. فرانسه با استناد به ماده ۵۱ منشور ملل متحد کشتی‌های مظنون به حمل سلاح به الجزایر را تعقیب، بازرسی، و توقیف می‌کرد (Fidler 2003). مثال دیگر مربوط به تفتیش کشتی کارین آ (Karin A) در دریای سرخ توسط مقامات رژیم اسرائیل است. این کشتی حامل مقدار قابل توجهی سلاح متعارف بود. این رژیم اظهار می‌داشت که این محموله برای استفاده فلسطینیان است و در پاسخ به تهدیدی قریب‌الوقوع اقدام به دفاع مشروع پیش‌دستانه و توقیف کشتی کرده است (Byers 2004: 533).

وزیر دفاع وقت آمریکا نیز اقدامات این دولت و متحدانش را در اجرای عملیات توقیف در قالب ابتکار امنیت اشاعه علاوه بر تجویز قطع‌نامه‌های شورای امنیت بر مبنای حق ذاتی دفاع مشروع توجیه می‌کند (Panetta 2012).

باید گفت که این استدلال‌ها در مخالفت صریح با ماده ۵۱ منشور ملل متحد در مورد وضعیت حاکم بر دفاع مشروع است. بر اساس ماده ۵۱ منشور ملل متحد،

در صورتی که حمله مسلحانه علیه یکی از اعضای ملل متحد صورت پذیرد، تا زمانی که شورای امنیت اقدامات لازم جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی انجام دهد، هیچ‌یک از مقررات مندرج در این منشور به حق ذاتی دفاع مشروع اعم از فردی یا جمعی لطمه نخواهد زد.

بر این اساس، دفاع مشروع حتماً باید در مقابل «حمله مسلحانه» یک کشور در مقابل کشور دیگر باشد. باید گفت که توجیه ابتکار امنیت اشاعه با توسل به مقررات دفاع مشروع میباید فقدان مبانی معاهده‌ای دیگر برای توقیف و تفتیش کشتی‌ها در دریای آزاد است. در غیر این صورت، حامیان ابتکار برای توجیه اقدامات خود در چهارچوب این مفهوم از استناد به مفهوم معاهده‌ای دفاع مشروع بی‌نیاز بودند.

۵,۳ شکل‌گیری قاعده عرفی بین‌المللی تأییدکننده ابتکار

برخی معتقدند که توافقات دوجانبه میان ایالات متحده آمریکا و دیگر کشورها توقیف کشتی‌های مظنون را به موجب حقوق بین‌الملل عرفی مجاز می‌کند. عده‌ای نیز معتقدند که براساس حقوق بین‌الملل عرفی این‌که با هدف سرکوب و مبارزه با ناوگان یاری‌رسان به القاعده به ترتیبی هم‌چون ابتکار متوسل شوند از حقوق متخصصان و از جمله ایالات متحده آمریکا خواهد بود و خود این ترتیب هم متعاقب پذیرش و اقبال دولت‌ها به صورت عرفی فراگیر درخواهد آمد (Johnson 2010: 25-26). باید توجه داشت که موضوع توافقات دوجانبه منطبق با اصول حاکم بر ابتکار امنیت اشاعه است که بازرسی و توقیف کشتی‌های مظنون به حمل سلاح‌های کشتار جمعی، ادوات پرتاب، و مواد ذی‌ربط را سهل‌تر می‌کند. در این توافقات به رضایت کشور صاحب پرچم برای ورود به کشتی‌های آن کشور و بازرسی آن‌ها در دریای آزاد توجه شده است (Valencia 2007). بهترین پاسخی که می‌توان به این استدلال داد نظرات مخالفان و منتقدان ابتکار امنیت اشاعه است که نشان‌دهنده شکل‌نگرفتن عنصر معنوی عرف (باور راسخ حقوقی تابعان درباره مقرر عرفی) است و همین امر و مجموع اعتراض‌ها به این ترتیب غیرمعاهده‌ای مانع از تشکیل قاعده عرفی در تأیید ابتکار است. در صورت اعتراض فراگیر یا مؤثر باور حقوقی‌ای که ارزش قاعده‌سازی رویه محض را تأیید کند به دست نخواهد آمد (شهسواری ۱۳۹۷: ۸۹). ارجاع به رضایت کشور صاحب پرچم برای ورود به کشتی‌های آن کشور و بازرسی از آن‌ها در توافقات دوجانبه به عمل آمده

نیز مؤید بقای عنصر رضایت در حقوق بین‌الملل عرفی راجع به تفتیش و بازرسی از کشتی‌هاست و نه زوال آن.

۴. نقد مبانی و چهارچوب‌های حقوقی توجیه‌کننده ابتکار امنیت اشاعه

آنچه در بیانیه اصول توقیف مبانی توجیه‌کننده و مشروعیت بخش ابتکار تلقی شده است به مقیاسی قابل توجه در تضاد و مغایرت با چهارچوب حقوقی پیش‌بینی شده در کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاهای درج‌یافته سند اساسی نظام حقوق دریانوردی است.

۱،۴ نقض مقررات ناظر بر عبور بی‌ضرر توسط بیانیه اصول توقیف

بیانیه «اصول توقیف» تعهدات خاصی را که باید کشورهای عضو ابتکار امنیت اشاعه رعایت کنند مدنظر قرار داده است. براساس بندهای (ب) و (ج) از ماده ۴ بیانیه اصول توقیف کشورهای صاحب پرچم باید صرف‌نظر از موقعیت و مکان استقرار کشتی‌های ذی‌ربط در جهان برای ورود و تفتیش به کشتی‌هایشان رضایت خود را به دیگر کشورها اعلام کنند. در عین حال، ماده ۹۲ کنوانسیون ۱۹۸۲ کشتی‌هایی را که در دریای آزاد پرچم کشور خاصی را برافراشته‌اند تحت صلاحیت کشور ذی‌ربط می‌داند، اما کشور صاحب پرچم می‌تواند از صلاحیت انحصاری خود به‌واسطه رضایت ابرازشده اعراض نماید. بنابراین، مقررات پیش‌گفته بیانیه اصول توقیف تا این موضع با کنوانسیون ۱۹۸۲ منطبق است. مغایرت مدنظر بیانیه اصول توقیف به پاراگراف «د» ماده ۴ برمی‌گردد. این مقرر از اعضا می‌خواهد که به‌منظور اتخاذ اقدامات مناسب برای توقیف یا تفتیش کشتی‌هایی که مشکوک به حمل چنین محموله‌هایی به مبدأ یا مقصد دولت‌ها و بازیگران غیردولتی مرتبط با گسترش سلاح‌های کشتار جمعی هستند و نیز در صورت کشف چنین محموله‌هایی آن‌ها را توقیف کنند. این اقدامات در آب‌های داخلی دریای سرزمینی یا منطقه مجاور صورت خواهد پذیرفت.

این بند از بیانیه اصول توقیف نگرانی‌هایی جدی را در مورد نقض مقررات ناظر بر حق عبور بی‌ضرر در کنوانسیون ۱۹۸۲ به وجود می‌آورد. کنوانسیون ۱۹۸۲ عبور بی‌ضرر را در دریای سرزمینی و عبور ترانزیتی را در تنگه‌های مورد استفاده برای دریانوردی بین‌المللی قابل‌اعمال می‌داند. عبور بی‌ضرر در ماده ۱۹ این کنوانسیون تعریف شده است. کشور ساحلی اجازه عبور از طریق دریای سرزمینی خود را خواهد داد، مگر آن‌که این عبور به صلح، نظم عمومی، یا امنیت کشور ساحلی صدمه‌ای وارد آورد. در ادامه، در ماده ۱۹

فهرستی از اموری که ممکن است مُخل نظم عمومی یا امنیت کشور ساحلی باشد آمده است. با تدقیق در ماده ۱۹ که استثنائات عبور بی‌ضرر را مطرح می‌کند پی می‌بریم که حمل سلاح‌های کشتار جمعی در این فهرست وجود ندارد. تنها استثنایی که ممکن است براساس ماده ۱۹ مجوز توقیف کشتی‌ها را در دریای سرزمینی به ابتکار امنیت اشاعه بدهد عبارت است از قید «هرگونه تهدید یا استفاده از زور علیه دولت ساحلی». ممکن است استدلال شود که عبور محموله‌های مربوط به ساخت سلاح‌های کشتار جمعی از دریای سرزمینی می‌تواند تهدید یا استفاده از زور علیه دولت ساحلی یا حتی ناقض بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد درخصوص منع توسل به زور علیه تمامیت ارضی و استقلال سیاسی تلقی شود و بر این اساس عبور را از ماهیت بی‌ضرر و صلح‌آمیز خود خارج کند (Johnson, Op. cit, 16). اثبات این امر مستلزم آن است که کشور ساحلی اثبات کند که صرف حمل اقلام مربوط به تولید سلاح‌های کشتار جمعی مصداقی از توسل به زور یا تهدید به کاربرد آن است. امری که باتوجه به کاربرد دوگانه مواد مربوط و کاربری عمدتاً غیرنظامی آن دشوار به نظر می‌رسد (Beck 2004). هم‌چنین، کشور ساحلی باید ثابت کند که انتقال سلاح‌های کشتار جمعی یا مواد ممنوعه ذی‌ربط باعث به‌خطراتادن حاکمیت، تمامیت ارضی، و استقلال سیاسی یا نقض برخی از اصول حقوق بین‌الملل مندرج در منشور ملل متحد شده است. اثبات این امر دشوار است و نمی‌توان پذیرفت که حمل چنین محموله‌هایی به‌ذات باعث به‌خطراتادن حاکمیت و تمامیت ارضی یک دولت شود؛ بلکه استفاده یا تهدید به استفاده از این سلاح‌هاست که خطر پیش‌گفته را به دنبال دارد.

اسباب دیگری که در توجیه ابتکار در پرتو قواعد حاکم بر عبور بی‌ضرر مطرح شده است درباره حق دولت ساحلی در تعلیق عبور و مرور ناوگانی است که به‌باور آن دولت بی‌ضرر انگاشته نمی‌شود. ماده ۲۵ کنوانسیون ۱۹۸۲ اتخاذ اقدامات ضروری را در دریای سرزمینی به‌منظور جلوگیری از عبور مُضر به رسمیت شناخته است. بر این اساس، کشور ساحلی درصورت ورود کشتی به آب‌های داخلی یا توقف آن در تأسیسات بندری خود حق اتخاذ تدابیر لازم را به‌منظور جلوگیری از نقض شرایط پذیرش این کشتی‌ها به آب‌های داخلی یا تسری وضعیت درمورد توقف کشتی‌های ذی‌ربط دارد و افزون‌برآن، در موارد ویژه حق تعلیق موقت عبور بی‌ضرر را از آب‌های سرزمینی خود خواهد داشت. مشروط به آن‌که افزون‌بر اطلاع‌رسانی پیشین به تمامی کشورها به طریق مقتضی و اتکای بر نگرانی‌های مشروع امنیتی غیرتبعیض‌آمیز باشد و بدون اخذ سیمایی دائمی تمامی کشتی‌ها را در بر گیرد، نه برخی از آن‌ها را. نیز مناطق خاصی از دریای سرزمینی می‌تواند قلمرو

اعمال این حق دولت باشد، نه تمامی دریای سرزمینی. توجیه کارکردهای ابتکار در پرتو حق تعلیق عبور بی ضرر در پرتو ماده ۲۵ کنوانسیون ۱۹۸۲ می‌تواند قابل تأمل باشد، اما در عمل کیفیت اجرای مأموریت‌های تعقیبی و تفتیشی ابتکار به گونه‌ای است که این امکان را ممتنع می‌کند. تعلیق باید فاقد مبنای تبعیض آمیز و گزینشی باشد؛ درحالی‌که مأموریت‌های مدنظر ابتکار فقط برخی کشورها (کره شمالی، لیبی) و بازیگران غیردولتی را در بر می‌گیرد. نیز تعلیق باید موقتی باشد و در ظرفی مشخص از زمان قرار گیرد و این درحالی است که اعضای ابتکار امنیت اشاعه توقیف کشتی‌ها را بر مبنای دائمی انجام می‌دهند و پیوستگی در اعمال کارویژه ابتکار روشن است و دولت‌های اجراکننده مأموریت‌های پیش‌گفته تا زمانی که نگرانی‌شان در مورد یک کشور به صورت کامل رفع نشده است، اقدام به توقیف کشتی‌های تحت صلاحیت آن کشور می‌کنند. هم‌چنین، تعلیق باید محدوده‌ای مشخص از مناطق دریای سرزمینی را در بر گیرد، اما در اجرای مأموریت‌های ابتکار تمامی مناطق دریایی قلمرو اجرای عملیات تفتیش و توقیف است. باتوجه به تجزیه و تحلیل یادشده می‌توان نتیجه گرفت که حق عبور بی‌ضرر به واسطه اعمال توقیف بر اساس قواعد ابتکار نقض می‌شود و بنابراین اعمال توقیف در دریای سرزمینی بر اساس مقررات ابتکار برخلاف قواعد حاکم بر حق عبور بی‌ضرر در کنوانسیون حقوق دریاها و نیز حقوق بین‌الملل عرفی است.

۲.۴ نقض مقررات ناظر بر عبور ترانزیتی توسط بیانیه اصول توقیف

به موجب ماده ۳۸ کنوانسیون حقوق دریاها کشتی‌ها از حق عبور ترانزیتی از تنگه‌های مُعد برای دریانوردی بین‌المللی برخوردارند. ماده ۳۸ کنوانسیون عبور ترانزیتی را با عنوان «اعمال آزادی دریانوردی» عبور سریع و پیوسته از تنگه‌های متصل‌کننده دو دریای آزاد یا دو منطقه انحصاری یا اقتصادی یا تنگه‌های واقع در میان دریای آزاد و منطقه انحصاری اقتصادی تعریف کرده است. ماده ۳۹ کنوانسیون نیز با عنوان «تعهدات کشتی‌ها و هواپیماها حین عبور ترانزیتی» کشتی‌ها را از هرگونه تهدید یا توسل به زور علیه حاکمیت، تمامیت ارضی، و استقلال سیاسی کشورهای اطراف تنگه یا هر روش دیگری که نقض اصول حقوق بین‌الملل مندرج در منشور ملل متحد باشد منع می‌کند. باتوجه به شباهت این مقرر از ماده ۳۹ با ماده ۱۹ کنوانسیون در مورد عبور بی‌ضرر، دولت‌های اطراف تنگه باید وجود تهدید را اثبات کنند و نمی‌توان صرف عبور کشتی‌ها و ناوگان دریایی حامل سلاح یا مواد اولیه ساخت تسلیحات کشتار جمعی چنین تهدیدی را استنباط کرد.

۳,۴ بیانیه اصول توقیف در تقابل با نظام حاکم بر دیگر مناطق دریایی

در ادامه، انطباق داشتن یا انطباق نداشتن مقررات حاکم بر ابتکار امنیت اشاعه را با مقررات کنوانسیون حقوق دریاها در مناطق مجاور، انحصاری — اقتصادی، و دریای آزاد بررسی خواهیم کرد.

۱,۳,۴ منطقه مجاور (نظارت)

هرگونه توقیف کشتی‌های خارجی در منطقه مجاور بدون رضایت کشور صاحب پرچم غیرقانونی است. دلیل این مسئله اعمال آزادی دریانوردی در خصوص این منطقه دریایی است (Myron et al. 2003: 267). تنها محدودیت آزادی دریانوردی در منطقه مجاور در ماده ۳۳ کنوانسیون ۱۹۸۲ اعلام شده است. بر این اساس، ممکن است کشور ساحلی کنترل خود را بر منطقه مجاور اعلام کند. این امر باید با هدف جلوگیری و نیز کیفردهی نقض مقررات بهداشتی، مهاجرتی، مالی، و گمرکی در سرزمین یا دریای سرزمینی دولت ساحلی باشد. نمی‌توان کشتی خارجی‌ای را که در منطقه مجاور کشور ساحلی در حال عبور است صرف حمل سلاح‌های کشتار جمعی متوقف کرد. حمل سلاح‌های کشتار جمعی در شمول هیچ‌یک از موارد مصرح در ماده ۳۳، یعنی نقض قواعد بهداشتی، مهاجرتی، مالی، و گمرکی قرار ندارد.

۲,۳,۴ منطقه انحصاری — اقتصادی

کشور ساحلی در منطقه انحصاری — اقتصادی از حقوق حاکمه اقتصادی بر منابع زنده و غیرزنده طبیعی برخوردار است و ممکن است صلاحیت خود را در مورد جزایر مصنوعی، تأسیسات و ساختارها، تحقیقات علمی دریایی، و نیز حفاظت و نگه‌داری از محیط زیست دریایی اعمال نماید. حقوقی که باید با احترام به حقوق و تعهدات دیگر کشورها از جمله حق آزادی دریانوردی اعمال شود. هرگونه توجیهی در خصوص حق دولت ساحلی برای توقیف کشتی‌های خارجی مظنون به حمل سلاح‌های کشتار جمعی در منطقه انحصاری — اقتصادی متزلزل به نظر می‌رسد. کشور ساحلی ممکن است ذیل عنوان «حفظ محیط زیست و جلوگیری از آلودگی دریایی» تدابیری اتخاذ کند، اما نمی‌تواند کشتی‌های خارجی را صرف حمل سلاح‌های کشتار جمعی توقیف کند. ماده ۲۱۱ کنوانسیون حقوق دریاها حق اتخاذ تدابیری هم‌چون قانون‌گذاری در رابطه با آلودگی در منطقه انحصاری — اقتصادی را به کشور ساحلی اعطا کرده است و توقیف و ورود به کشتی خارجی در این منطقه فقط

در صورتی ممکن است که نقض قواعد مربوط به آلودگی باعث ایجاد آلودگی دریایی یا تهدید محیط زیست دریایی شود. بنابراین، در این منطقه نیز حق توقیف محدود به موارد خاصی است که به نظر می‌رسد مقررات ابتکار امنیت اشاعه باعث نقض نظامات حاکم بر این منطقه خواهد بود.

۳,۳,۴ دریای آزاد

حقوق بین‌الملل ارتباط منحصر به فرد کشور صاحب پرچم را با کشتی‌های متعلق به آن کشور در دریای آزاد مورد شناسایی قرار داده است. دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در قضیه «لوتوس» مقرر داشت که کشتی‌ها در دریای آزاد تحت صلاحیت کشور صاحب پرچم خود هستند (P.C.I.J, Ser. A, No. 9, p. 25). کنوانسیون ۱۹۸۲ نیز این اصل را در ماده ۹۲ کنوانسیون به منزله قاعده‌ای عرفی تدوین کرده است. کشور صاحب پرچم می‌تواند از صلاحیت انحصاری خود به منظور تسریع در توقیف برخی کشتی‌ها با ابزار ابتکار امنیت اشاعه صرف‌نظر کند. در صورت فقدان توافق میان ابتکار و کشور صاحب پرچم ماده ۱۱۰ کنوانسیون اجازه توقیف و ورود به کشتی‌ها را در دریای آزاد ممنوع اعلام کرده است. البته چند استثنا در خصوص این ممنوعیت وجود دارد که عبارت‌اند از اشتغال کشتی به دزدی دریایی، تجارت برده، و پخش امواج غیرمجاز رادیویی و تلویزیونی. با توجه به این‌که حمل سلاح‌های کشتار جمعی در هیچ‌یک از موارد نام‌برده شده نمی‌گنجد، نمی‌توان اجازه ورود و توقیف کشتی حامل این سلاح‌ها را به کشورهای عضو ابتکار اعطا کرد.

۵. دیگر انتقادهای مبنای سازکار اجرای کارکردهای ابتکار امنیت اشاعه

۱,۵ فقدان مبانی حقوقی قاطع

جان بولتون روز پیش از صدور قطع‌نامه ۱۵۴۰ تأکید کرد:

تصویب قطع‌نامه ۱۵۴۰ برای اجرای اهداف آمریکا در این حوزه کفایت نمی‌کند و به محض آن‌که قطع‌نامه مزبور تصویب شد، باید آماده کمک به دیگر کشورها به منظور تصویب قوانین داخلی در راستای منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای باشیم (Hawkins W, 2005, p. 4).

دغدغه این مقام برای یافتن مبانی حقوقی به منظور مشروع جلوه‌دادن این ابتکار مبین فقدان مبنای حقوقی برای این نهاد است. جالب آن‌که اظهارات بولتون با این امید هم‌راه بود

که پیش‌نویس ابتدایی این قطع‌نامه به تصویب شورای امنیت برسد؛ اما با مخالفت چین با پیش‌نویس ارائه‌شده آمریکا قطع‌نامه ۱۵۴۰ نه حاوی نامی از ابتکار امنیت اشاعه بود و نه به بازیگران غیردولتی توجه کرد (Valencia 45/376, 2005: 48).

۲,۵ ارائه‌نکردن اطلاعات صحیح در مورد عملیات‌های ابتکار

در دسامبر ۲۰۰۳ اعلام شد که ابتکار محموله‌ای از سانتی‌فیوژ را که به لیبی ارسال می‌شد توقیف کرده است. در ادامه، اشاره شد که این اقدام در تصمیم لیبی برای صرف‌نظر کردن از ساختن سلاح‌های هسته‌ای نقش مهمی داشت. پس از مدتی و بعد از اظهارات جان ولف، معاون وزیر امور خارجه در امور منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای که این توقیف را جزو عملیات‌های ابتکار امنیت اشاعه ندانست مدیران ابتکار ادعای قبلی را پس گرفتند (Kumar A. V, 2008, p. 20). شاهد مثال دیگر در این زمینه به اظهارات کاندولیزا رایس مربوط می‌شود. او ادعا کرده بود که در نُه ماه ابتدایی سال ۲۰۰۹ شرکت‌کنندگان در ابتکار یازده عملیات موفق انجام داده‌اند، درحالی‌که رابرت جوزف، معاون وزیر امور خارجه، میزان عملیات‌های موفق ابتکار را در همان بازه زمانی ۳۳ عملیات موفق دانست (ibid.). با توجه به اختلاف در اعداد و ارقام ابرازشده از جانب مقامات ایالات متحده آمریکا که مبین نوعی تبلیغات گسترده است، مقامات این دولت برای جلوگیری از حساسیت افکار عمومی در قبال آمارهای فاقد صحت آمار کلی ارائه می‌کنند. برای نمونه، طی پنجمین سال گرد تشکیل ابتکار استفان هادلی اظهار داشت که توقیف‌های به‌عمل‌آمده ابتکار در سراسر دنیا موفقیت‌آمیز بوده است و بسیاری از محموله‌های مربوط به مواد حساس هسته‌ای که به سوی کره شمالی، سوریه، و ایران در حال حرکت بودند توقیف شده‌اند (ibid.).

۳,۵ مشخص نبودن کشورهای مظنون

در بیانیه اصول توقیف بازیگران یا کشورهای مظنون به اعمال مدنظر ابتکار مشخص نشده‌اند، اما در گزاره‌ها و نوشتارهای علمی تمرکز بر کشورهایی هم‌چون ایران و کره شمالی است. این موضوع باعث اعطای صلاحیت گسترده و صلاح‌دیدنی موسع در تشخیص تهدیدهای ادعایی به کشورهای عضو ابتکار می‌شود که موجب بی‌ثباتی در روابط دولت‌ها خواهد شد.

۴,۵ مغایرت موازین ابتکار با معاهده منع گسترش

با عنایت به توجه ابتکار به محموله‌های حاوی سلاح‌های کشتار جمعی و هم‌چنین کالاهای دارای کاربرد دوگانه این امر می‌تواند به‌نوعی سلب حق از کشورهای مختلف در راه توسعه فناوریانه باشد. برای نمونه، در ماده ۴ معاهده منع گسترش حق استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای مطرح شده است که یکی از لوازم این حق دسترسی به تجهیزات و کالاهایی است که هم می‌توانند در ساخت سلاح‌های هسته‌ای به‌کار روند و هم در مصارف صلح‌آمیز. حال اگر کشوری به استناد بیانیه اصول توقیف ابتکار این کالاها را توقیف کند، آیا می‌توان این اقدام را منطبق با موازین حقوق بین‌الملل دانست؟ همان‌گونه که پیش از این اشاره کردیم، ۹۵٪ اجزا و ترکیبات سلاح‌های کشتار جمعی کاربرد دوگانه دارند و نمی‌توان به‌راحتی حق دسترسی به این اجزا را از کشورهای عضو معاهده منع گسترش سلب کرد. نبود تعریفی مورد توافق از اهداف ادعایی در ابتکار نیز به معضل پیش‌گفته دامن می‌زند. بیانیه اصول توقیف «سلاح‌های کشتار جمعی»، سیستم پرتابی، و مواد مرتبط با آن‌ها را به مبدأ یا مقصد کشورها و بازیگران غیردولتی مرتبط با بحث گسترش سلاح‌های هسته‌ای» موضوع عملیات توقیف و بازرسی می‌داند. اما گزاره‌های ملل متحد و دیگر نهادهای بین‌المللی هیچ تعریفی از این عبارت‌ها و اهداف ادعایی ابتکار به‌دست نمی‌دهد (Choong 2012: 7). همین امر مسیر را بر عملکردهای تبعیض‌آمیز و گزینشی بازمی‌کند.

۵,۵ مغایرت موازین حاکم بر ابتکار با قطع‌نامه ۱۵۴۰ شورای امنیت

محور قطع‌نامه ۱۵۴۰ کنترل داخلی بر ساخت و تصاحب سلاح‌های کشتار جمعی و ممنوعیت انتقال این سلاح‌ها و تجهیزات حمل و پرتاب این‌گونه سلاح‌ها به تروریست‌ها و دیگر بازیگران غیردولتی است (UNSC, Resolution 1540, 2004). ایالات متحده آمریکا در زمان تنظیم این قطع‌نامه به‌دنبال گنجاندن این امر در قطع‌نامه بود که مرجعی برای توقیف کشتی‌های مظنون مشخص شود. این پیش‌نهاد از جانب چین مورد اعتراض قرار گرفت و در نهایت، به‌منظور رسیدن به وفاق عام کنار گذاشته شد. حال این سؤال مطرح می‌شود که آیا ابتکار مزبور مطابق قطع‌نامه ۱۵۴۰ است؟ در پاسخ به این پرسش باید توجه داشت که در این قطع‌نامه به تصریح اظهار شده است که همکاری کشورها برای تحقق اهداف قطع‌نامه باید مطابق با قوانین آن‌ها و حقوق بین‌الملل باشد. این عبارت‌پردازی به‌خوبی نشان می‌دهد

که این قطع‌نامه قصد ایجاد یک مرجع یا ساختار جدید را که برخلاف حقوق بین‌الملل و قواعد موجود اقدام کند نداشته است. علاوه بر این، قطع‌نامه‌ی ذی‌ربط به بازیگران غیردولتی توجه داشته و به دنبال ایجاد تعهد برای دولت‌ها در چهارچوبی هم‌چون ابتکار امنیت اشاعه نبوده است.

۶,۵ ابهام در ماهیت عضویت در ابتکار

در پنجمین سال‌گرد تشکیل ابتکار مدیران آن اعلام کردند که تعداد مشارکت‌کنندگان آن از ۸۶ کشور در سال ۲۰۰۷ به ۹۱ کشور در سال ۲۰۰۹ رسیده است. اعلامیه واشنگتن در این مورد اشعار می‌دارد که ۹۱ کشور بیانیه اصول توقیف را مورد تأیید قرار داده‌اند. آمار اعلام‌شده تا نهم ژوئن ۲۰۱۵ تعداد مشارکت‌کنندگان در ابتکار را تا ۱۰۵ کشور برمی‌شمارد (<http://www.m.state.gov/mc27732.htm>). به نظر می‌رسد که مشارکت در ابتکار به دو طریق ممکن است: در نخستین روش بیانیه اصول توقیف توسط یک یادداشت دیپلماتیک و اظهار حمایت آشکار از آن مورد تأکید قرار می‌گیرد. دومین شیوه امضای توافق‌نامه ورود به کشتی است. در مورد اولین شیوه تاکنون بیست کشور اصول حاکم بر ابتکار را تأیید کرده‌اند، اما در مورد شیوه دوم فقط تعداد محدودی از کشورها این توافق‌نامه را امضا کرده‌اند که شامل هشت کشور مالت، لیبیا، برزیل، قبرس، کرواسی، مغولستان، جزایر مارشال، و پاناما است (Kumar, Op. cit, p. 3). بخش عمده‌ای از ۱۰۵ کشور دیگر آن‌چنان‌که دولت آمریکا ادعا کرده است فقط حمایت خود را از ابتکار اعلام کرده‌اند و جزو دو دسته یادشده نیستند. بنابراین، اعلامیه واشنگتن در اعلام اعضای ابتکار نوعی مبالغه‌گویی محسوب می‌شود (ibid.: 4).

۷,۵ بطلان استناد به قطع‌نامه ۱۷۱۸ در راستای مشروعیت بخشی به ابتکار

استناد به قطع‌نامه ۱۷۱۸ شورای امنیت یکی از نقاط اتکای حامیان ابتکار است. در نقد این استناد می‌توان این‌گونه اظهار داشت که این قطع‌نامه طبق ماده ۴۱ منشور صادر شده است؛ در نتیجه، مجوز توسل به زور علیه کشتی‌ها را نمی‌دهد، در حالی که دول عضو ابتکار امکان توسل به زور را علیه کشتی‌هایی دارند که متوقف نمی‌شوند (Valencia 2007). وزیر دفاع وقت ایالات متحده نیز این قطع‌نامه را مبنایی برای توجیه اقدامات ابتکار در این خصوص ندانسته است (Daniel 2004: 7-9).

۸,۵ حمایت ضعیف از ابتکار در آسیا

هرچند تمرکز اصلی ابتکار بر آسیاست، اما تمایل کشورهای آسیایی به این ترتیبات غیرمعااهده‌ای بسیار ضعیف است. کشورهایی هم‌چون چین، اندونزی، و پاکستان خارج از چهارچوب ابتکارند. وزیر امور خارجهٔ چین در دسامبر ۲۰۰۴ اظهار داشت:

چین نگرانی‌های کشورهای شرکت‌کننده در ابتکار را درخصوص سلاح‌های کشتار جمعی و سیستم پرتابی آن‌ها درک می‌کند. به‌هرحال، نگرانی‌های زیادی در جامعهٔ بین‌المللی درمورد مشروعیت و تأثیرگذاری توقیف‌های به‌عمل‌آمدهٔ ابتکار و آثار ناشی از آن وجود دارد. چین معتقد است که مسائل مربوط به سلاح‌های هسته‌ای در چهارچوب‌های حقوق بین‌الملل و از طریق سیاسی و دیپلماتیک حل‌وفصل شوند و باید هرگونه اقدام مربوط منع اشاعهٔ سلاح‌های کشتار جمعی با هدف ارتقای ثبات، امنیت، و صلح منطقه‌ای و بین‌المللی انجام شود (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2004)

در اکتبر ۲۰۰۴، سخنگوی وزارت امور خارجهٔ چین نگرانی خود را درخصوص ابتکار امنیت اشاعه این‌گونه اعلام کرد که «ممکن است ابتکار اجازهٔ توقیف کشتی‌های نظامی را به خود بدهد که این مسئله به‌نوعی نادیده‌گرفتن محدودیت‌های حقوق بین‌الملل است» (ibid.). در هفتم مه ۲۰۰۷ وزیر امور خارجهٔ چین در سخنرانی خود این‌چنین اظهار کرد:

چین به‌طور قاطعانه مخالف گسترش سلاح‌های کشتار جمعی و ادوات پرتابی آن‌هاست و برای تحقق منع گسترش این سلاح‌ها از طریق ابزارهای سیاسی و دیپلماتیک اقدام می‌کند. به‌هرحال، جامعهٔ بین‌المللی که شامل چین نیز می‌شود درمورد این‌که فعالیت‌های توقیفی ابتکار باعث نقض حقوق بین‌الملل شود نگران است (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2007).

۶. نتیجه‌گیری

با لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون ملل متحد راجع به حقوق دریاها در سال ۱۹۹۴ تجارت اقلام غیرقانونی و مُخرَب از طریق دریا به‌موجب مقررات معااهده‌ای تا حد زیادی تحت آیین‌های مربوط به نظارت، تعقیب، بازرسی، و توقیف قرار گرفت. بخش عمده‌ای از الزامات معااهده‌ای در ما نحن فیه واجد ماهیت عرفی بودند و افزون‌بر اطراف کنوانسیون ۱۹۸۲ بر

برخی دیگر از دولت‌ها نیز که خود را در قید الزامات معاهده‌ای نمی‌دیدند از مجرای ماهیت عرفی قاعده لازم‌الاجرا بوده است. این الزامات را می‌توان از یک‌سو، سازشی تعادل‌بخش میان مصالح مربوط به حاکمیت ملی از طریق نظارت بر کشتی‌هایی که پرچم واقعی یک کشور را برافراشته‌اند و از سوی دیگر، مصالح مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی هنگام تردد و تجارت دریایی دانست. به گونه‌ای که هیچ دولتی، ولو آن‌دسته که میلی سرکش به تخطی پیوسته از قواعد حقوق بین‌الملل دارند خود را فارغ و معاف از حکومت قواعد تحدیدکننده عملکردشان در مناطق دریایی نداند. تحولات نوین در عرصه علمی، اقتصادی، و فناوری این امکان را فراهم آورده است که سهل‌تر از گذشته امکان دراختیارنهادن و دراختیارگرفتن اقلام ممنوعه موردنیاز برای ساخت سلاح‌های کشتار جمعی توسط دولت‌ها و بازیگران غیردولتی از جمله گروه‌های تروریستی فراهم آید. تقویت رژیم عدم اشاعه هسته‌ای و نیز نظام منع اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی ایجاب می‌کند که در چهارچوب نظام تعبیه‌شده در کنوانسیون ۱۹۸۲ و نیز حقوق بین‌الملل عرفی این تهدید روزافزون مدیریت، کنترل، و سرکوب شود و با کنکاش در الزامات پیش‌گفته کفایت این مقررات قابل‌فهم است. با وجود این، از سال ۲۰۰۳ دولت آمریکا در عملکردی قابل‌انتقاد با تفسیری بسیار موسع از قواعد حقوقی موجود که افزون‌بر تلاش در اصلاح رویه‌ای نقض کنوانسیون ۱۹۸۲ را نیز در پی داشته است، در پی تمهید امکانی برای دست‌رسی هرچه بیش‌تر به محموله‌هایی است که به‌زعم این دولت مشکوک‌اند یا از مبدأ یا به مقصد دولت‌های به‌اصطلاح مظنون به تولید و توسعه سلاح‌های کشتار جمعی یا نقض‌کنندگان رژیم عدم اشاعه آمده‌اند. ابتکار امنیت اشاعه با توجه به ماهیت منحصربه‌فرد خود که معادل هیچ سازمان بین‌المللی و هیچ نهاد بین‌المللی دیگری نیست، مورد انتقادات اساسی قرار گرفته است. فارغ از انگیزه‌های نهاد و فقط با تمرکز بر چهارچوبی حقوقی مخالف آن با قواعد حاکم بر حقوق دریاها مبرهن است. از جمله می‌توان به مغایرت با قواعد معاهده‌ای حاکم بر عبور بی‌ضرر از دریای سرزمینی و عبور ترانزیتی از تنگه‌های بین‌المللی و نیز تعبیه استثنایی جدید در تعقیب و بازرسی کشتی‌ها در منطقه نظارت و آب‌های آزاد اشاره کرد. نظر به سیمای عرفی قواعد پیش‌گفته افزون‌بر ماهیت معاهده‌ای آن قواعد، نقض مقررات حقوق بین‌الملل عرفی حاکم بر آزادی تردد از دریای سرزمینی عبور از تنگه‌های بین‌المللی و دیگر مناطق دریایی بر اثر اعمال کارویژه‌های تفتیشی ابتکار امنیت اشاعه روشن است. ابتکار را به‌سختی می‌توان با مفاد قطع‌نامه‌های شورای امنیت تطبیق داد. شورای امنیت در تجویز و تأیید رویه‌های دولتی با حساسیت عمل می‌کند و هر اقدام ضروری‌ای در حفظ

صلح و امنیت بین‌المللی را با ارجاع آن اقدام به مقررات موجود حقوق بین‌الملل تجویز می‌کند. در این موضوع نمی‌توان از تعبیه و تجویز استثنایی جدید بر آزادی دریانوردی در قطع‌نامه‌های شورای امنیت سخت‌گفت، بلکه قطع‌نامه‌های موردادعای حامیان ابتکار با ارجاع به قواعد موجود حقوق بین‌الملل و از جمله قواعد کنوانسیون ۱۹۸۲ و معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای و نیز حقوق بین‌الملل عرفی مسیر تفسیر خودسرانه و اصلاح رویه‌ای معاهدات و قبض و بسط الزامات معاهده‌ای موجود را مسدود کرده‌اند و قطع‌نامه‌های مورد اشاره صراحت و گاه ظهور در این معنا دارد که رفع هرگونه دغدغه‌های امنیتی، ولو در قالب نظام عدم اشاعه فقط از طریق اتخاذ اقدامات مشروع و ضروری در چهارچوب قواعد موجود ممکن است و نه شکستن این ساختارها. ابهام در ماهیت ابتکار و جایگاه حقوقی تدابیر اتخاذی در چهارچوب آن و نیز کیفیت التزام به آن تدابیر، حمایت ضعیف و شکننده از ابتکار در سطح بین‌المللی، به‌ویژه میان دولت‌های در حال توسعه و نیز دولت‌های مترصد توسعه صنایع هسته‌ای از دیگر انتقادهای قابل تأمل به ابتکار امنیت اشاعه است. ابتکار امنیت اشاعه با توجه به انتقادهای مستدل نام‌برده شده فاقد هرگونه مبنای منطبق با حقوق بین‌الملل است و به‌منزله محدودیتی خزننده بر آزادی‌های مشروع دریانوردی مستلزم اعتراض‌های رسمی و دیپلماتیک است؛ اعتراضی که باید هم به‌صورت فردی و هم جمعی در قالب سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و نیز سازکارها و ائتلاف‌ها ابراز شود. اثر این اعتراض به‌شرط پیوستگی علنی بودن، آگاهانه بودن، و قصد واضح بر انکار قاعده در حال تکوین آن است که با زدودن قصد راسخ حقوقی به‌منزله عنصر روانی شکل‌گیری قاعده عرفی و تضعیف رویه موجود می‌تواند جلوگیری از تثبیت ابتکار امنیت اشاعه را به‌دنبال داشته باشد.

کتاب‌نامه

- چرچیل، رابین و آلن لو (۱۳۸۷)، *حقوق بین‌الملل دریاها*، ترجمه بهمن آقایی، تهران: گنج دانش.
- شاکر، محمدابراهیم (۱۳۸۸)، *رژیم عدم گسترش هسته‌ای: مبادی و تحولات*، ترجمه علیرضا ابراهیم‌گل و مهدی حاتمی، تهران: خرسندی.
- شهسواری، احسان (۱۳۹۷)، *نقش رویه بعدی در تفسیر معاهدات بین‌المللی*، رساله دکتری حقوق بین‌الملل، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ممتاز، جمشید (۱۳۸۵)، *تقریرات درس حقوق دریاها*، دوره دکتری حقوق بین‌الملل، تهران: دانشگاه تهران.

موسوی، سیدفضل‌الله و مهدی حاتمی (۱۳۸۵)، «دفاع مشروع پیش‌دستانه در حقوق بین‌الملل»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ش ۷۲.

- Beck, M. E. (2004), "The Promise and Limits of PSI", *The Monitor*, vol. 10, no. 16.
- Belcher, Emma (2011), *The Proliferation Security Initiative: Lessons for Using Nonbinding Agreements*, Working Paper, Council on Foreign Relations.
- Bolton J. (2003), "Confident Proliferation Security Initiative is Legitimate", Bureau of International Security and Nonproliferation, Proliferation Security Initiative Participants, Washington, DC, 2015.
- Byers, M. (2004), "Policing the High Seas: Proliferation Security Initiative", *American Journal of International Law*, vol. 98, no. 3.
- Choong, Adrian (2012), "The Proliferation Security Initiative: Can it Deliver", *Journal of the Singapore Armed Forces*, vol. 38, no. 1.
- Daniel, H. J. (2004), "The PSI and International Law", *The Monitor*, vol. 10, no. 1.
- Dunne, Aaron (2013), "Proliferation Security Initiative: Legal Considerations and Operational Realities", *SIPRI Policy Paper*, no. 36.
- Fidler, D. P. (2003), "Weapons of Mass Destruction and International Law", ASIL Insights.
- Fischer, Per. S. (2005), "Security Council Resolution 1540 and Export Controls", in: *Dorothea Auer, Export Control and its Role in Strengthening International Security*, Vienna School of International Studies.
- Grip, Lina (2012), "The Role of the European Union in Delivering Resolution 1540 Implementation Assistance", *Non-Proliferation Paper*, no. 22.
- Hawkins, W. (2005), "Chinese Realpolitik and the Proliferation Security Initiative", *Association for Asian Research*.
- Johnson, Philip (2010), "Expanding the Proliferation Security Initiative: A Legal and Policy Analysis", *A Report Submitted to Defense Threat Reduction Agency*, Report Number: ASCO 2010, 041.
- Kumar, A. V. (2008), "The Proliferation Security Initiative: Five Years Later Losing It's Sheen", *Institute for Defense Studies and Analyses*.
- Mcclinchey, D. (2004), "Anti-Proliferation Effort will Receive no Separate Funding Personnel", *Government Executive Magazine*.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (4 December 2004), "Foreign Ministry Spokes-Person's Press Conference".
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (21 May 2007), "Proliferation Security Initiative".
- Myron, H. et al. (2003), *United Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Brill Publication.
- Permanent Court of International Justice (7 September 1927), *The Case of the S.S. Lotus*, Series A, no. 9.

- Rickes, T. E. and P. Slevin (11 December 2002), "Spain and U.S. Seize N. Korean Missiles; Scuds were Board for Yemen", *The Washington Post*.
- S/2006/805, Draft Resolution, 14 October 2006.
- Secretary of Defense Leon E. Panetta (2012), Submitted Statement to Foreign Relations Committee.
- Squassoni, Sharon (2006), "Proliferation Security Initiative", *CRS Report for Congress, Congressional Research Service*.
- Tempest, R. (6 Sep. 1993), "China Demand U.S. Apology; Search of Ships Fails to Find Warfare Chemicals", *Chicago Sun Times*.
- The First Anniversary of Proliferation Security Initiative Meeting, Krakow (2004).
- The Washington Quarterly* (Spring 2005), vol. 28.2.
- UN Security Council Resolution 1540, Adopted at 28 April 2004.
- UN Security Council Resolution 1718, Adopted at 14 October 2006.
- Valencia, M. J. (2005), "The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia", *Adelphi Paper*, 45/376.
- Valencia, M. J. (2006), "Comments on the Proliferation Security Initiative: Coming in from the Cold", *Austral Policy Forum*, 06-13d.
- Valencia, M. J. (2007), "Proliferation Security Initiative: A Glass Half Full", *Arms Control Today*.

