

تعارضات طرح گسترش امنیت با کنوانسیون حقوق دریاها ۱۹۸۲

سید فضل‌الله موسوی* سید مهدی موسوی** انسیه جدیدی***

چکیده

پس از خاتمه جنگ سرد و خارج شدن جهان از شرایط دو قطبی، سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع بیش از پیش در اختیار دولت‌ها و بازیگران غیر دولتی قرار گرفت. وقوع حادثه تروریستی یازدهم سپتامبر نیز به نقطه آغاز مبارزه با تروریسم در سطح گسترده تبدیل شد و دولت‌های غربی تمام تلاش خود را معطوف به مبارزه با این جرم نمودند. در این میان ایالات متحده آمریکا، با این ادعا که سیاست‌های موجود در زمینه مقابله با اشاعه سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، از کارایی لازم برخوردار نیستند، طرحی را پیشنهاد کرد که هدف آن مبارزه با اشاعه سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع از طریق هوا، خشکی و دریا و جلوگیری از دسترسی تروریست‌ها به این سلاح‌ها بود. این طرح، ۱۱ عضو اصلی دارد که معتقدند این طرح هیچ تعارضی با حقوق بین‌الملل ندارد و تا کنون شمار قابل توجهی از دولت‌های دیگر نیز حمایت خود را از این طرح اعلام کرده‌اند. اما در مقابل برخی نیز معتقدند که این طرح تعارضات جدی ای با حقوق بین‌الملل و خصوصاً حقوق دریاها دارد. این

* استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول) sfmoosavi12@gmail.com

** دانشجوی دوره دکترای حقوق خصوصی دانشگاه تهران Mousavi.m@live.com

*** دانش‌آموخته کارشناسی‌ارشد حقوق بین‌الملل دانشگاه تهران ejadidi@alumni.ut.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۱۲/۹

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۵/۲

طرح برخی دولت‌ها و بازیگران غیردولتی را هدف قرار داده است. از جمله، ایران، لیبی، سوریه و نیز برخی گروه‌های تروریستی، مانند گروه القاعده. از آن جا که کشور ما نیز جزو اهداف این طرح محسوب می‌شود، لذا بررسی دقیق این طرح و میزان تطابق و تعارض آن با حقوق بین‌الملل، ضروری می‌نماید. همین امر ما را بر آن داشت که به بررسی تعارضات این طرح با اسناد موجود در زمینه حقوق دریاها و اصول ریشه دار این رشته از حقوق بین‌الملل از جمله، «اصل آزادی دریانوردی» پرداخته شود.

واژه‌های کلیدی: طرح گسترش امنیت، کنوانسیون حقوق دریاها، تعارض، سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، تروریسم

۱. مقدمه

در نهم دسامبر ۲۰۰۲ ناوچه جنگی «ناوارا»^۱ که متعلق به نیروی دریایی اسپانیا بود، هنگامی که به منظور جلوگیری از فرار افراد گروه القاعده از افغانستان، در حال گشت زنی در آب‌های اقیانوس هند بود، کشتی باری «سو سن»^۲ را در «دریای عمان»، حدود ۶۰۰ مایلی سواحل یمن (هاردینگ، هبند و اشپیگل^۳، ۲۰۰۲: ۱۰) و درست در محدوده دریای آزاد متوقف کرد. این کشتی در کامبوج ثبت شده بود، اما در زمان توقیف فاقد پرچم بود. براساس اظهارات مقامات پنتاگون، کشتی مزبور قصد فرار از بازرسی را داشته است. (کیرجیس^۴، ۲۰۰۲) مأموران بازرسی، هنگام بررسی محموله کشتی در زیر کیسه‌های سیمان، ۱۵ موشک بالستیک با برد کم که متعلق به کره شمالی و ۲۳ کانتینر حاوی اسید نیتریک که به عنوان عامل شتاب دهنده در موتور موشک استفاده می‌شود را یافتند. کشتی به مقامات آمریکایی تحویل داده شد و برای بررسی بیشتر، تا پایگاه نظامی «دیگو گارسیا»^۵ واقع در اقیانوس هند، اسکورت شد. بلافاصله پس از این اتفاق دولت یمن طی نامه ای رسماً این عمل را مورد اعتراض قرارداد، مقامات یمنی اعلام کردند که دریافت کننده این محموله از کره شمالی بوده اند و خواستار بازگرداندن

کشتی و محموله آن به یمن شدند (سی. ان. ان^۶، ۲۰۰۲ الف). مسأله سؤال برانگیز در این خصوص این بود که بر چه اساسی آمریکا و اسپانیا این کشتی را متوقف کرده و مورد بازرسی قرار داده بودند؟ چرا که بر اساس حقوق بین‌الملل، هیچ مقرره‌ای وجود نداشت که یمن را از دریافت این محموله بازدارد. البته در این مورد به دلیل این که کشتی فاقد پرچم بود، متوقف و بازرسی کردن آن موجه می‌نمود، اما به فرض این که کشتی در زمان توقیف پرچم خود را افزاشته بود، هیچ دلیل دیگری برای متوقف کردن این کشتی وجود نداشت. (کیرجیس، ۲۰۰۲).

در ۱۱ دسامبر ۲۰۰۲، ایالات متحده آمریکا تصمیم گرفت که کشتی را آزاد کند و به آن اجازه داد که با همان موشک‌ها و موادی که در آن یافت شده بود به یمن باز گردد. در همین حین سخنگوی کاخ سفید در توجیه این تصمیم چنین اعلام کرد که: «بر اساس حقوق بین‌الملل هیچ مقرراتی مبنی بر ممنوعیت یمن از قبول دریافت موشک‌ها از سوی کره شمالی، وجود ندارد و هر چند حق بازرسی و تفتیش [کشتی] وجود دارد، اما در این مورد، هیچ مقام خاصی برای بازرسی محموله حاوی موشک از کره شمالی به یمن وجود ندارد، در نتیجه کشتی آزاد شد.» (فلشر^۷، ۲۰۰۲).

این فرمان عقب‌گرد، باعث شرمساری قابل توجه ایالات متحده آمریکا و اسپانیا، که معتقد بودند عدم درج موشک‌ها و اسید نیتریک در بارنامه کشتی دلیل متوقف کردن کشتی بوده است، شد (سی. ان. ان، ۲۰۰۲ ب).

در ۱۳ دسامبر ۲۰۰۲ وزیر امور خارجه کره شمالی طی اظهاراتی اغراق آمیز، این عمل را به عنوان «ارتکاب دزدی دریایی» مورد اعتراض قرارداد (کر^۸، ۲۰۰۳: ۲۵) و نیز اعلام کرد که این کار هیچ مبنای حقوقی‌ای نداشته و مصداق مداخله در حاکمیت کره شمالی محسوب می‌شود. وی همچنین خواستار عذرخواهی ایالات متحده از این عمل خودخواهانه و جبران تمام خسارات مادی و معنوی وارده به کشتی و خدمه آن شد. (همان) البته اظهارات وزیر امور خارجه کره شمالی مبنای حقوقی ندارد و تنها می‌توان گفت که این اظهارات شدید الحن، نشان از میزان ناراحتی و عصبانیت کره شمالی از این اقدام آمریکا و اسپانیا می‌باشد.

یک روز قبل از تصمیم به آزاد سازی کشتی، کاخ سفید طرح مبارزه با سلاح‌های

با قدرت تخریب وسیع را مطرح کرد (بوئز^۹، ۲۰۰۳: ۲۲). ویژگی این استراتژی این بود که بر خلاف تلاش‌های سنتی در جهت «عدم اشاعه» سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، این طرح بر «مبارزه با اشاعه» این سلاح‌ها تأکید می‌کرد. به خصوص، تأکید شده بود که، ممانعت مؤثر، قسمت مهمی از استراتژی آمریکا در مبارزه با سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع و ابزار انتقال آن‌ها است (همان). مقصود کاخ سفید از بیان چنین سیاست روشنی، این بود که اعلام دارد که در عرصه بین‌المللی نه تنها مقامی برای بازرسی کشتی‌های حامل موشک و بطور کلی سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع وجود ندارد، بلکه مقرراتی هم در خصوص ممنوعیت انتقال چنین سلاح‌هایی وجود ندارد. حادثه «سو سن»، محدودیت و ناکارایی سیاست‌های موجود در زمینه عدم اشاعه سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع را نشان داد. این حادثه همچنین انگیزه ای قوی برای مقامات آمریکایی ایجاد کرد تا به ایجاد فرمولی برای اقدامات گسترده و مؤثر علیه اشاعه در آینده، مبادرت نمایند (بایرز^{۱۰}، ۲۰۰۴: ۵۲۷).

با پایان جنگ سرد و تجزیه اتحاد جماهیر شوروی، سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع^{۱۱}، بیش از پیش در اختیار تروریست‌ها قرار گرفت، بعلاوه حمله تروریستی ۱۱ سپتامبر، بسیاری از دولت‌ها را متوجه این خطر بالقوه^{۱۲} که سرانجام می‌تواند سبب بی ثباتی و از بین رفتن صلح جهانی شود، نمود (لوگان^{۱۳}، ۲۰۰۵: ۲۵۴). برای مثال در قضیه «سو سن» آمریکا و هم پیمانانش معتقد بودند که صرف حمل و نقل چنین محموله ای غیر قانونی نیست، اما یمن قصد فروش این موشک‌ها را به کشورهای چینی، سوریه و ایران را داشته است و به همین دلیل از درج وجود آن‌ها در بار نامه خود داری کرده است (هاردینگ، هبند و اشیگل، ۲۰۰۲: ۱۰).

۲. ماهیت طرح گسترش امنیت

تقریباً شش ماه پس از حادثه «سو سن» در ۳۱ مه ۲۰۰۳، در کراکوف لهستان «جورج دبلیو بوش»^{۱۴} رئیس جمهور آمریکا طرحی چندجانبه، مبنی بر ممنوعیت انتقال و یا حمل و نقل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، سیستم دریافت آن‌ها و مواد مربوط به آنها به مقصد و یا از مبدأ کشورها و بازیگران غیردولتی موضوع طرح را

پیشنهاد کرد. این طرح به عنوان «طرح گسترش امنیت»^{۱۵} شناخته می‌شود.^{۱۶}

منطق اصلی این طرح، کاهش اشاعه سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع بطور خاص و تضمین عدم دسترسی تروریست‌ها به این سلاح‌ها، می‌باشد. هرچند هدف این طرح مبارزه با اشاعه سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، از طریق هوا، خشکی و دریاست، اما این طرح بیشتر بر حمل و نقل این سلاح‌های از طریق اقیانوس‌ها متمرکز می‌باشد (اسپر و آلن^{۱۷}، ۲۰۰۴). این طرح یازده عضو اصلی دارد^{۱۸} که در چهارم سپتامبر ۲۰۰۳ در اجلاس پاریس اصولی را با عنوان «بیانیه اصول ممنوعیت»^{۱۹} و با این مدعا که طرح از حقوق بین‌الملل تجاوز نکرده است، ایجاد کردند. بیانیه اصول ممنوعیت، از تمام دول عضو طرح و نیز سایر دولت‌ها می‌خواهد که وارد تجارت سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع و فن آوری مربوط به آنها با کشورهای هدف طرح و بازیگران غیر دولتی نشوند و اجازه دهند که کشتی‌هایشان در صورتیکه مظنون به تخطی و یا به خطر انداختن اصول بیانیه باشند، مورد بازرسی قرار گیرند. منظور از کشورهای موضوع طرح عملاً، کشورهای سوریه، لیبی، ایران و کره شمالی می‌باشد و منظور از بازیگران غیردولتی نیز همان سازمان‌های تروریستی موجود است که به طور مشخص نمی‌توان آنها را به یک دولت خاص منتسب نمود. (پروسر^{۲۰}، ۲۰۰۴) کشورهای عضو طرح معتقدند که کشورها و بازیگران غیر دولتی هدف طرح، از سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع و مواد مربوط به آنها به منظور تهدید، اجبار، اخاذی و یا حتی انجام حملات فاجعه آمیز تروریستی علیه کشورهای دیگر، استفاده خواهند کرد. لذا کشورهای عضو طرح قصد دارند که از این طریق این خطرات احتمالی را کاهش دهند و یا حداقل زمان لازم برای دسترسی کشورها و بازیگران غیردولتی هدف طرح به این سلاح‌ها و فن آوری مربوط به آنها و یا توان توسعه آنها را طولانی تر نمایند (پرسبو و دیویس^{۲۱}، ۲۰۰۴). بنابر این می‌توان گفت که طرح گسترش امنیت به عنوان یک اقدام بازدارنده در مقابل کشورهای هدف طرح، می‌باشد (وینر^{۲۲}، ۲۰۰۴).

بیانیه همچنین رویه ای را برای تبادل اطلاعات در خصوص کشتی‌های مظنون، پیش بینی کرده است. این طرح برای الحاق کشورها باز است. بعلاوه، دولت‌های عضو

طرح می‌توانند با سایر کشورهای دیگر قرارداد بازرسی کشتی منعقد کنند، درج این اختیار از جمله به این منظور است که مبنایی حقوقی برای بررسی کشتی‌های حامل پرچم مصلحتی ایجاد شود (گروی^{۲۳}، ۲۰۰۵: ۱۳۰). تاکنون ایالات متحده آمریکا با کشورهای پاناما، لیبریا، جزایر مارشال و قبرس چنین موافقت‌نامه‌هایی را منعقد کرده است. گفتنی است که برخی از این کشورها مانند پاناما و لیبریا از جمله کشورهای اعطاکننده پرچم مصلحتی هستند و کشتی‌های تحت پرچم آنها حدود ۶۰٪ از تناژ کشتیرانی موجود را تشکیل می‌دهند. بدیهی است که با انعقاد چنین موافقت‌نامه‌هایی حیطه بازرسی کشتی‌ها افزایش چشم‌گیری می‌یابد و به روند عرفی شدن این طرح کمک مؤثری می‌نماید. تعهدات بر اساس بیانیه به شرح زیر می‌باشد:

ا. عدم حمل و نقل یا کمک به حمل و نقل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع
 ب. دولت‌های عضو موظفند کشتی‌هایشان را در آب‌های داخلی و دریای سرزمینی، مانند دریای آزاد، در صورتیکه مظنون به اشاعه فعالیت‌های ممنوعه باشند، مورد بازرسی قرار دهند.

ت. زمینه بازرسی کشتی‌هایشان را با کسب رضایت سایر دول عضو فراهم نمایند.
 ث. اقدامات لازم را در مورد کشتی‌های خارجی که در محدوده دریایی تحت صلاحیت سرزمینی و در منطقه مجاور آن‌ها قرار دارند انجام دهند.

هر چند تنها چند کشور، به عنوان اعضای اصلی طرح شناخته می‌شوند، اما تعداد قابل توجهی از کشورها، حمایت خود را از «بیانیه اصول ممنوعیت»^{۲۴} که در این چارچوب ایجاد شده است، اعلام کرده‌اند. مبنای حقوقی این طرح که بارها از آن به عنوان یک همکاری بین‌المللی دولتها یاد شده است، هنوز به روشنی مشخص نیست. طرفداران طرح (حدود ۶۰ کشور) را عقیده بر آن است که این طرح با حقوق دریاها و استانداردهای حقوقی مختلفی که از کنوانسیون حقوق دریاها بر می‌آید مطابقت دارد (همان: ۱۳۲) و حتی، این طرح را بطور کلی انعکاسی از تلاش شورای امنیت در جهت متوقف کردن سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع می‌دانند (S/Res.1540)، همچنان که شکل آن نیز ترکیبی از موافقت‌نامه‌های دو جانبه است که یک همکاری جمعی را بدون وجود یک سازمان بین‌المللی تشکیل می‌دهند. به هر حال، برخی

کشورها بویژه چین، اعلام کرده اند که این طرح ممکن است با اعمالی همراه باشد که با مقتضیات قواعد حقوق بین الملل مطابقت نداشته باشد و یا حداقل انجام چنین اقداماتی توسط حقوق بین الملل اجازه داده نشده است (روان و کینقی،^{۲۵} ۲۰۰۴: ۲۲؛ وی،^{۲۶} ۲۰۰۴: ۴۱) دانشمندان و سایر مفسران هم نظراتی مشابه با موضع چین دارند (فرایدمن،^{۲۷} ۲۰۰۳).

۳. پیشینه و توسعه طرح گسترش امنیت

با سخنرانی جرج بوش در تاریخ ۳۱ می ۲۰۰۳ در لهستان نخستین جرقه ایجاد طرح گسترش امنیت زده شد. قسمتی از اظهارات وی بدین شرح است:

«...تازمانی که سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع و اجزای آن‌ها در حال ترانزیت هستند، ما باید ابزار و مقاماتی برای متوقف کردن آن‌ها داشته باشیم، لذا من طرح جدیدی را با عنوان طرح گسترش امنیت، اعلام می‌نمایم. ایالات متحده آمریکا و هم پیمانان نزدیکش بر روی موافقت نامه جدیدی کار می‌کنند که هدف آن بازرسی کشتی‌ها و هواپیماهایی است که محموله‌های مشکوک و سلاح‌های غیر قانونی حمل می‌نمایند. ما همکاری در این جهت را تا جایی که امکان پذیر است بسط خواهیم داد تا سواحل خود را از خطر وجود چنین سلاح‌هایی محفوظ داشته از دستیابی دشمنان مشترکمان به آن‌ها جلوگیری نماییم» (سخنرانی رئیس جمهوری لهستان، ۲۰۰۳).

همچنانکه از این اظهارات بر می‌آید، هدف طرح ایجاد «ابزار» و «مقاماتی» برای توقیف سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع موشک‌ها و اجزای آن‌ها می‌باشد که به صورت غیر مجاز در اختیار دولت‌ها و یا بازیگران غیر دولتی، قرار می‌گیرد. ابزار دستیابی به این هدف می‌تواند همین موافقت نامه‌هایی باشد که آمریکا و هم پیمانانش به منظور بازرسی کشتی‌ها با یکدیگر منعقد می‌نمایند، اما در جایی که صحبت از «محموله‌های مشکوک» و یا «سلاح‌های غیر قانونی و فن آوری پرتاب موشک‌ها» به میان می‌آید، این طرح دارای ابهام بود، چرا که به تعریف این عبارت نمی‌پرداخت. علاوه بر این حیطه جغرافیایی اعمال این طرح نیز مبهم بود و سؤالی که مطرح می‌شد

این بود که آیا چنین کالاها و فن آوری ای در هر جایی که در حال ترانزیت باشند، قابل توقیف‌اند؟ (آلستروم^{۲۸}، ۲۰۰۵: ۷۴۵) در سطور آتی به تشریح جلسات و موافقت نامه‌هایی که سرانجام موجب توسعه این طرح شد می‌پردازیم. این جلسات تا حدی غبار از چهره ابهامات این طرح زدند.

۱-۳. اجلاس مادرید^{۲۹}

نخستین اجلاس که در سطح سیاست گذاری، بود در تاریخ ۱۲ ژوئن ۲۰۰۳ در مادرید اسپانیا برگزار شد. در این اجلاس، یازده کشور اصلی عضو طرح، در باره اقدامات لازم برای جلوگیری از انتشار سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع و موشک‌ها از کشورها و بازیگران غیر دولتی هدف طرح و به مبداء آنها، به بحث و بررسی پرداختند (بیانیه اولین نشست گسترش امنیت: اسپانیا، ۲۰۰۳) نتایج این اجلاس بسیار ابتدایی بود، مأموریت شرکت کنندگان در این اجلاس، ارزیابی اجرای اهداف طرح، تحت قانون گذاری‌های داخلی موجود بود. بعلاوه اسناد عمومی منتشره اجلاس نیز مشخص نمی‌کند که شرکت کنندگان، ادامه طرح را چگونه پیش بینی می‌کردند (آلستروم، ۲۰۰۵: ۷۴۴).

۲-۳. اجلاس بریزبن^{۳۰}

حدوداً یک ماه بعد، دومین فاز توسعه طرح گسترش امنیت در تاریخ ۱۰ ژوئیه ۲۰۰۳ با اجلاس بریزبن استرالیا، بوقوع پیوست. برخلاف نتایج ابتدایی اجلاس مادرید، این اجلاس از حد تعهدات سیاسی جمعی به سمت اقدامات عملی گذار کرد. بیانیه دومین نشست گسترش امنیت: استرالیا، ۲۰۰۳). این اجلاس به تشریح اقدامات لازم در جهت بازرسی محموله‌های مورد بحث در هوا، خشکی و دریا پرداخت. شرکت کنندگان در این اجلاس، بر تمایل خود به اتخاذ تصمیمات گسترده و خلاق برای جلوگیری از نقل و انتقال چنین کالاهایی تأکید کردند و بار دیگر خاطر نشان ساختند که تصمیمات متخذه باید مطابق با چارچوب‌های حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل باشد. این اجلاس همچنین به اهمیت تشریح اطلاعات و لزوم تبادل و ارزیابی آنها

بین اعضا، تأکید کرد (آلستروم، ۲۰۰۵: ۷۴۰).

۳-۳. اجلاس پاریس^{۳۱}

سومین اجلاس طرح گسترش امنیت در تاریخ سوم و چهارم سپتامبر ۲۰۰۳ در پاریس برگزار شد. در این اجلاس، رئیس جلسه اعلام کرد که طرح گسترش امنیت، تلاشی برای توسعه تعهدات و همکاری‌های عملی برای ممانعت و توقف انتشار سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، سیستم‌های انتقال آن‌ها و مواد مرتبط به آن‌ها؛ از کشورها و بازیگران غیر دولتی هدف طرح^{۳۲} به مبدأ آن‌ها می‌باشد (بیانیه سومین نشست گسترش امنیت: پاریس، ۲۰۰۳). مهمترین دستاورد این اجلاس، تصویب «اعلامیه اصول ممنوعیت»^{۳۳} بود که به شناسایی اعمال مشترک مورد توافق (اعم از فردی و جمعی) برای بازرسی محموله‌های حاوی سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، می‌پرداخت (آلستروم، ۲۰۰۵: ۷۴۵).

۳-۴. اجلاس لندن^{۳۴}

چهارمین اجلاس در تاریخ نهم و دهم اکتبر ۲۰۰۳ در لندن برگزار شد، که همزمان با پیشرفت فعالیت‌های بیانیه اصول ممنوعیت، بود. در این اجلاس اعلام شد که بیش از ۵۰ کشور غیر عضو از بیانیه اصول ممنوعیت حمایت می‌کنند (بیانیه چهارمین نشست گسترش امنیت: لندن، ۲۰۰۳). تمرکز این اجلاس بر مشارکت هر چه بیشتر کشورها در طرح گسترش امنیت بود و از این طرح به عنوان «طرحی جهانی با ماموریتی فراگیر» یاد شد. دولت‌ها دریافتند که برای اینکه اصول ممنوعیت بطور مؤثری عمل نماید، باید شرکت کنندگان در این طرح افزایش یابند (آلستروم، ۲۰۰۵: ۷۴۵).

۳-۵. اجلاس لیسبون^{۳۵}

اجلاس پنجم با شرکت تمام اعضا در تاریخ چهارم و پنجم مارس ۲۰۰۴ در لیسبون پرتغال برگزار شد. کانادا، نروژ و سنگاپور به طرح پیوستند و تعداد اعضا از ۱۱ عضو به ۱۴ عضو رسید (بیانیه پنجمین نشست گسترش امنیت: ۲۰۰۴). در ۱۱

فوریه همین سال، یعنی پیش از برگزاری اجلاس لیسبون، رئیس جمهور ایالات متحده «بوش» طی سخنرانی ای در «دانشگاه دفاع ملی واشنگتن دی سی»^{۳۶} اقدامات جدیدی را برای مبارزه با سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع پیشنهاد کرد (بیانیه جرج بوش رئیس جمهوری امریکا درباره اقدامات جدید مقابله با سلاح‌های کشتار جمعی، ۲۰۰۴). وی اظهار داشت که:

«طرح نباید تنها بر محموله‌های ممنوع و انتقال آن‌ها متمرکز باشد، بلکه اعضای طرح و دولت‌های حامی طرح باید از امکانات پلیس بین‌الملل و سایر ابزارهای موجود استفاده کنند، تا کسانی که وارد تجارت و حمل و نقل این سلاح‌های مرگبار می‌شوند، به دست عدالت سپرده شوند، آزمایشگاه‌های آن‌ها تعطیل شود و مواد مربوط به آن‌ها توقیف شود و دارایی شان نیز مسدود شود.»

این پیشنهاد در اجلاس لیسبون مورد توجه اعضا قرار گرفت و شرکت کنندگان تصمیم گرفتند که با همکاری گسترده‌تر با یکدیگر، اعم از نظامی و اطلاعاتی و اجرایی، تسهیل کنندگان دست یابی به سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع (مانند شرکت‌ها، افراد و سایر موجودیت‌ها) را توقیف و مجازات نمایند. شایان ذکر است که شرکت کنندگان در این اجلاس موافقت نمودند که اقدامات لازم در این خصوص را مورد بررسی قرار دهند ولی این مورد تا کنون به نتیجه محسوسی مانند «بیانیه اصول ممنوعیت» نائل نشده است (آلستروم، ۲۰۰۵: ۷۴۴).

مسئله گسترش طرح و بیانیه بار دیگر در اجلاس لیسبون مورد توجه قرار گرفت و شرکت کنندگان تأکید کردند که برای مبارزه با گسترش سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، سیستم پرتاب و مواد مرتبط آن‌ها، این طرح باید با یک اجماع جهانی روبرو شود و دست یابی به این هدف از طریق انعقاد موافقت‌نامه‌های دو جانبه با دولت‌های موافق طرح امکان پذیر است. چراکه از این طریق روند کسب رضایت آن‌ها در بازرسی کشتی‌هایی که پرچم آن‌ها را افراشته اند، سرعت می‌یابد. علاوه بر اظهارات رئیس جمهور ایالات متحده آمریکا، «الکساندر ڈنر» وزیر امور خارجه استرالیا در ۲۳ فوریه ۲۰۰۴ در سخنرانی ای که در مؤسسه لویی^{۳۷} داشت (دنر،^{۳۸} ۲۰۰۴) و «جک استرا» وزیر امور خارجه انگلستان در ۲۵ فوریه ۲۰۰۴ (استرا،^{۳۹} ۲۰۰۴)؛ نیز، به عنوان شرکت

کنندگان اصلی در طرح، اذعان نموده اند که این طرح باید بطور مؤثری کارا باشد و تبدیل به وسیله ای برای پاسخگویی به برخی از چالش‌های جدی امنیت در قرن بیست و یکم گردد و سرانجام در اجلاس لیسبون سایر اعضا نیز از پیشنهاد بوش استقبال کرده و حمایت خود را از آن، اعلام داشتند.

نخستین سالگرد ایجاد طرح، که از ۳۱ مه تا ۱ ژوئن ۲۰۰۴ در کراکوف لهستان، برگزار شد، همراه با حضور نمایندگان ۶۰ کشور جهان بود (بیانیه اولین سالگرد طرح گسترش سلاح‌های امنیتی: پرتقال، ۲۰۰۴). مهمترین هدف این اجلاس اثبات حمایت جهانی از طرح، ظرف یک سال گذشته بود و اتفاق مهمی که روی داده بود، اعلام عضویت روسیه در جمع اعضای اصلی طرح در ۳۱ می ۲۰۰۴ بود. تصویب قطعنامه ۱۵۴۰ شورای امنیت هم در بیانات رئیس جلسه منعکس شده بود، وی اظهار داشت که طرح در راستای قطعنامه می‌باشد که از تمام دولت‌ها می‌خواهد که با انجام اقدامات مشترک، مانع انتقال سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی و بیولوژیکی و سیستم پرتاب آن‌ها، شوند (همان). علاوه بر این اجلاس‌های سیاست‌گذاری، شرکت کنندگان در طرح اجلاس‌هایی با عنوان «اجلاس متخصصان عملیاتی»^{۴۰} در خصوص آموزش اقدامات اجرایی برگزار کردند، که از این ۱۳ اجلاس، هشت مورد آن مربوط به انجام بازرسی در دریا، دو مورد مربوط به بازرسی در خشکی و سه مورد نیز مربوط به بازرسی هواپیماها بود. در نتیجه همانطور که قبلاً هم اشاره شد تمرکز طرح بر بازرسی دریایی قرار دارد. شرکت کنندگان در طرح سیاست شفاف‌تری را در پیش نگرفته‌اند و در مورد اقدامات صورت گرفته دست به پنهان کاری زده، آن‌ها را علنی نمی‌نمایند (آلستروم، ۲۰۰۵: ۷۴۷). تنها سابقه موجود توقیف کشتی «بی بی سی چاینا»^{۴۱} است که در سال ۲۰۰۳ رخ داد. این کشتی یک کشتی تجاری آلمانی بود که با پرچم آلمان مشغول حمل اجزای ساتریفیوژ به سمت لیبی بود. آلمان و ایتالیا توسط نیروهای آمریکایی و انگلیسی در مورد کشتی و محموله احتمالی آن مطلع شدند. مالک کشتی به کاپیتان دستور تغییر مسیر به سمت یکی از بنادر ایتالیا را می‌دهد. پس از بازرسی‌های به عمل آمده، مشخص شد که کشتی حامل ساتریفیوژ است. در پی این اقدام، لیبی اقدامات خود در مورد برنامه سلاح‌های کشتار جمعی را معلق کرد. این عملیات به عنوان یک عملیات

موفق در راستای پیشبرد برنامه طرح گسترش امنیت قلمداد می‌شود و مرتباً توسط مقامات آمریکایی مورد استناد قرار می‌گیرد. پس از این عملیات موفقیت آمیز، شاهد هیچ گزارشی از عملکرد طرح نیستیم، لذا بررسی میزان توفیق آن به روشنی ممکن نیست (همان: ۷۴۸).

۴. موانع حقوقی و اجرایی طرح گسترش امنیت

با مذاقه در اسناد مربوط به طرح گسترش امنیت در می‌یابیم که طرفداران این طرح، اصولاً معتقدند که این طرح با مقتضیات حقوق بین‌الملل هماهنگی دارد. اما هنگام تطبیق این طرح با کنوانسیون حقوق دریاها در می‌یابیم که این طرح با اصول اساسی این کنوانسیون، از جمله اصل عبور بی‌ضرر و اصل آزادی دریانوردی در تعارض قرار دارد. در این قسمت برآنیم که به تشریح تعارضات طرح با الزامات حقوق بین‌الملل، بویژه کنوانسیون حقوق دریاها که در مواردی اجرای مفاد طرح را با مشکل مواجه می‌سازد می‌پردازیم (فرایدمن، ۲۰۰۳). بر اساس بیانیه اصول ممنوعیت، شرکت کنندگان در طرح موظف اند که اهداف طرح را با کسب اجازه از سوی مقامات ملی خود و در مطابقت با تعهداتی که بر اساس حقوق بین‌الملل به عهده دارند، دنبال نمایند. اما هنگامی که مشروعیت این طرح مورد سؤال قرار می‌گیرد، مدافعان آن با ارائه توضیحی قانع کننده نمی‌پردازند. بطور کلی، شرکت کنندگان در این طرح گمان نمی‌کنند که ساختار حقوق کنونی، آن‌ها را از اقداماتی که بر اساس طرح انجام می‌دهند، باز دارد (اُ سولیوان^۲، ۲۰۰۳). عمده استدلالی که طرفداران این طرح می‌نمایند این است که منطق حقوقی طرح، شایسته توجه بیشتری است، همچنانکه نماینده استرالیا در اظهارات خود اشاره کرده است که:

«طرفداران طرح به الزامات حقوق بین‌الملل وفادارند و اصول این طرح ناشی از تفاسیری است که توسط برخی از مفاهیم حقوق بین‌الملل اجازه داده شده اند.»

برای روشن شدن موضوع به شرح بند (b)(c) بیانیه اصول ممنوعیت می‌پردازیم که از دول صاحب پرچم عضو طرح می‌خواهد که:

«کشتی‌های خود را بدون توجه به مکانی که در آن واقع شده اند، مورد بازرسی قرار دهند و به سایر دولت‌های عضو طرح نیز اجازه چنین بازرسی را تفویض نمایند.»
براساس ماده ۹۲ کنوانسیون حقوق دریاها:
«کشتی‌ها در دریای آزاد تابع صلاحیت انحصاری دولتی می‌باشند که پرچم آن را
افراشته‌اند.»

اما دولت صاحب پرچم می‌تواند صلاحیت انحصاری خود را اسقاط نماید (چرچیل و لو^{۴۳}، ۱۹۹۹: ۳۰۷-۳۰۸)، بنابراین، این بند از بیانیه مشکلی به بار نمی‌آورد. مشکل ساز ترین قسمت بیانیه بند (d) ۴ است که از دول عضو می‌خواهد:
«اقدامات لازم برای متوقف و بازرسی کردن کشتی‌هایی که به دلایل معقولی مظنون به حمل چنین محموله‌هایی از کشورها و بازیگران غیر دولتی هدف طرح و یا به مقصد آن‌ها می‌باشند را در آب‌های داخلی، دریای سرزمینی و یا منطقه مجاور خود، اتخاذ نمایند و شرایطی از قبیل بازرسی و یا توقیف کشتی‌هایی که به بنادر، آب‌های داخلی یا دریای سرزمینی آنها وارد می‌شوند و یا از آن‌ها خارج می‌شوند و به دلایل معقولی مظنون به حمل و نقل چنین محموله‌هایی هستند، بار نمایند.»
این بند با «حق عبور بی ضرر» و «آزادی دریانوردی» که در کنوانسیون حقوق دریاها به آن اشاره شده است، تعارضات جدی دارد. که در سطور آتی به تشریح هر یک از آنها می‌پردازیم.

۱-۴. حق عبور بی ضرر^{۴۴}

حق عبور بی ضرر بخش جدایی ناپذیری از کنوانسیون حقوق دریاهاست و از آن به عنوان مهمترین عامل محدود کننده ای که توسط حقوق بین‌الملل بر حاکمیت دولت در دریای سرزمینی وارده شده است، یاد می‌شود. کنوانسیون حقوق دریاها حق عبور بی ضرر را در دریای سرزمینی و برخی از تنگه‌های مورد استفاده دریانوردی بین‌المللی به رسمیت می‌شناسد. حال می‌خواهیم بدانیم که طرح گسترش امنیت با مواد مرتبط به این حق در کنوانسیون حقوق دریاها، چه تعارضاتی دارد.

ماده ۱۷ کنوانسیون حقوق دریاها، با اعطای حق عبور بی ضرر به کشتی‌های خارجی در این منطقه، قدرت کنترل دولت ساحلی بر کشتی‌های خارجی را محدود می‌کند. ماده ۱۹ کنوانسیون به تعریف عبور بی ضرر می‌پردازد به این ترتیب که: «عبور بی ضرر است مادام که مخل صلح، نظم عمومی و یا امنیت دولت ساحلی نباشد...»

برای اینکه بازرسی کشتی‌ها در آب‌های سرزمینی توسط دولت شرکت کننده در طرح قانونی باشد، دولت مزبور باید ثابت کند که عبور بی ضرر نیست. مواردی که بر اساس کنوانسیون حقوق دریاها، عبور را از حالت بی ضرر خارج می‌کنند در بند ۲ ماده ۱۹ کنوانسیون درج شده اند و حمل و نقل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع شامل هیچ یک از موارد مذکور در این بند نیست. تنها موردی که به آن می‌توان به عنوان مبنایی برای بازرسی توسط دولت شرکت کننده در طرح استناد کرد، بند الف ماده ۲ است که بر اساس آن:

«هرگونه استفاده از زور علیه حاکمیت، تمامیت ارضی یا استقلال دولت ساحلی، یا هرگونه نقض دیگر اصول حقوق بین‌الملل که در منشور سازمان ملل درج شده اند.» در این حالت، عبور از حالت بی ضرر خارج می‌شود، اما برای اثبات این امر دولت ساحلی سه مورد را باید ثابت نماید. نخست آنکه؛ دولت ساحلی باید ثابت نماید که حمل و نقل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، تهدیدی علیه او محسوب می‌شود. این مسئله هنگامی پیچیده تر می‌شود که با مسئله مواد دو منظوره مواجه می‌شویم.^{۴۵} حدود ۹۵٪ مواد متشکله سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع ماهیتاً استفاده دوگانه دارند (بک^{۴۶}، ۲۰۰۴). اگر دولت ساحلی بخواهد در راستای اهداف طرح عمل کند، باید هر روز شمار کثیری از کشتی‌ها را متوقف و مورد بازرسی قرار دهد، که سرانجام هیچ خطری را هم متوجه آن نمی‌کنند. بعلاوه، حتی در صورت کشف مواد مورد نظر، دولت ساحلی باید ثابت نماید که این مواد برای اهداف تهدید آمیز استفاده خواهند شد. دوم آنکه؛ دولت ساحلی باید ثابت نماید که انتقال سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع تهدیدی علیه حاکمیت، تمامیت ارضی یا استقلال وی می‌باشد و یا اینکه این امر، نقض اصول دیگر حقوق بین‌الملل که در منشور سازمان ملل درج شده اند، می‌باشد.

اثبات این دو مورد بسیار دشوار می‌نماید، چراکه وجدان پاک هیچ حقوق دانی نمی‌پذیرد که صرف حمل و نقل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع به عنوان تهدیدی علیه حاکمیت یک دولت محسوب شود، بلکه این استفاده از این سلاح‌هاست که تهدیدی علیه امنیت به شمار می‌رود. حتی در صورتیکه دولت ساحلی اثبات کند که حمل و نقل این سلاح‌ها به منظور استفاده تهدید آمیز خواهد بود، برای اجرای مفاد طرح کافی نیست. چراکه با مذاقه در ماده ۱۹ کنوانسیون حقوق دریاها در می‌یابیم که دولت ساحلی باید ثابت کند که این سلاح‌ها علیه آن دولت خاص مورد استفاده قرار خواهند گرفت. همانطور که گفتیم اثبات این رابطه سببیت بین وجود مواد مرتبط با سلاح‌های هسته‌ای و استفاده آن‌ها علیه یک دولت خاص به سادگی امکان‌پذیر نیست. اشغال عراق به بهانه کشف سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع و بی‌ثمر ماندن این اقدام نمونه بارزی از دشوار بودن اثبات این مدعاست.

سوم آنکه؛ اگر دولت ساحلی ادعا کند که حمل و نقل سلاح‌های مورد نظر تخطی از منشور ملل متحد محسوب می‌شود، نمی‌تواند با این استدلال که سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع در آینده مورد استفاده قرار خواهند گرفت، طرفی ببندد. چراکه مقتضای بند ۲ ماده ۱۹ کنوانسیون حقوق دریاها این است که، تهدید یا استفاده از زور در آب‌های سرزمینی رخ دهد. این در حالی است که استفاده احتمالی از این سلاح‌ها در آینده، قطعاً در آب‌های سرزمینی نخواهد بود، لذا در اینجا هم دولت ساحلی باید اثبات نماید که خود حمل و نقل موجب ایجاد تهدید می‌شود نه استفاده آن در آینده. به هر حال اگر دولت ساحلی قادر به اثبات این موارد نباشد، الزامات ماده ۲۳ کنوانسیون اجرا می‌شوند، که بر این اساس:

«کشتی‌های حامل سوخت اتمی و یا مواد ذاتاً خطرناک یا مضر، هنگام استفاده از حق عبور بی‌ضرر در دریای سرزمینی، باید مدارک حمل را همراه داشته باشند و مقررات احتیاطی را که در این زمینه وضع شده‌اند را رعایت نمایند.»

پیش‌بینی‌های کنوانسیون ناشی از این است که تدوین‌کنندگان این کنوانسیون به خوبی مسائلی را که می‌تواند امنیت یک دولت ساحلی را حقیقتاً به خطر اندازد مورد توجه قرار داده است. اگر دغدغه یک دولت صرف وجود مواد خطرناک باشد،

کنوانسیون به این نگرانی پاسخ می‌دهد و این جاست که ضعف استدلال طرفداران طرح مشخص می‌شود که صرف حمل و نقل این مواد را تهدیدی علیه صلح امنیت و دستاویزی برای اجرای آن می‌دانند.

۲-۴. آزادی دریانوردی^{۴۷}

کشتی‌ها در ورای دریای‌های سرزمینی از حق آزادی دریانوردی برخوردارند و تنها تحت صلاحیت دولتی می‌باشند که پرچم آن را افراشته‌اند. این ناحیه شامل: منطقه مجاور (اگر اعلام شده باشد)، منطقه انحصاری اقتصادی و دریای آزاد می‌باشد (همان). بند (d) ۴ از بیانیه اصول ممنوعیت، از شرکت کنندگان در طرح می‌خواهد که کشتی‌ها را در منطقه مجاور مورد بازرسی قرار دهند. اما هیچ اشاره مستقیمی به بازرسی کشتی‌های خارجی در منطقه انحصاری اقتصادی یک دولت ساحلی و یا دریای آزاد، نمی‌نماید. اما برای اینکه فعالیت‌های ناشی از طرح ثمر بخش باشند، لازم است تا در خارج از منطقه مجاور هم حق بازرسی وجود داشته باشد. طرح گسترش امنیت تلاش دارد که به اهداف جاه طلبانه‌ای دست یابد. «جان بولتن»^{۴۸} از معماران و طرفداران طرح، در سال ۲۰۰۵ آمال خود در مورد طرح را چنین بیان می‌کند:

«طرح گسترش امنیت به توانایی افراد، شرکت‌ها و سایر موجودیت‌هایی که مشغول به اشاعه سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع هستند، پایان خواهد بخشید.» (بولتن، ۲۰۰۴).

برای پایان بخشیدن به اشاعه سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، حیطة طرح باید به ورای دریای سرزمینی و منطقه مجاور نیز گسترش یابد. علاوه بر این بسیاری از دولت‌های صاحب پرچم دارای توانایی لازم برای نظارت بر کشتی‌های خود در دریای آزاد نیستند. این خلأ اجرایی به راحتی می‌تواند با فعالیت کشورهای بزرگ طرف طرح مانند آمریکا و استرالیا در این مناطق، پر شود (وینر، ۲۰۰۴). حال به بررسی وضعیت حقوقی هر یک از این مناطق پرداخته خواهد شد.

۴-۲-۱. منطقه مجاور

هرگونه بازرسی کشتی‌های خارجی، بدون رضایت دولت صاحب پرچم در منطقه مجاور، قطعاً غیر قانونی خواهد بود. (فرایدمن، ۲۰۰۳) چراکه؛ منطقه مجاور بخشی از دریای سرزمینی نیست و آزادی دریانوردی در آن مجراست. تنها محدودیتی که در این ناحیه به آزادی دریانوردی وارد می‌آید، الزامات ماده ۳۳ کنوانسیون حقوق دریاها، در خصوص قوانین گمرکی، مالی، بهداشتی، مهاجرتی و قوانین و مقررات در قلمرو و یا دریای سرزمینی دولت ساحلی است. یک کشتی خارجی که در حال دریانوردی در منطقه مجاور می‌باشد، نمی‌تواند در این ناحیه متوقف شود، چراکه حمل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع نمی‌تواند به راحتی در چارچوب الزامات مندرج در ماده ۳۳ قرار گیرد.

۴-۲-۲. منطقه انحصاری اقتصادی

بر اساس ماده ۵۶ کنوانسیون حقوق دریاها، دولت ساحلی در منطقه انحصاری اقتصادی از حقوق حاکمه نسبت به منابع طبیعی زنده و غیر زنده برخوردار است و می‌تواند صلاحیت خود را نسبت به جزایر مصنوعی، تأسیسات و بناها، تحقیقات علمی دریایی و حمایت و حفاظت از محیط زیست دریا، اعمال نماید. البته در راستای این حقوق و تکالیف باید به حقوق و تکالیف سایر دولت‌ها نیز توجه نماید. یکی از این حقوق آزادی دریانوردی است که در ماده ۸۷ کنوانسیون به آن اشاره شده است.

هر گونه توجیهی برای بازرسی کشتی‌های خارجی بر مبنای مسائل مربوط به اشاعه سلاح‌های هسته‌ای، در منطقه انحصاری اقتصادی تا حد زیادی متزلزل خواهد بود. دولت ساحلی می‌تواند انجام بازرسی را به عنوان بخشی از وظیفه اش به حمایت و حفاظت از محیط زیست دریا، توجیه نماید، اما این اقدام نیز تنها در صورتی امکان پذیر است که کشتی هنگام عبور در حال آلوده کردن دریا باشد. رژیم حقوقی موجود برای کنترل آلودگی در بخش ۷ کنوانسیون مطرح شده است.

۴-۲-۳. دریای آزاد

یکی از قواعدی که در حقوق بین‌الملل قدمت زیادی دارد، حق انحصاری دولت

صاحب پرچم نسبت به کشتی‌هایی است که در دریای آزاد پرچم او را افراشته اند. در سال ۱۹۲۷ دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی^۹ در «قضیه لوتوس^{۱۰}» چنین اظهار داشته است:

«کشتی‌ها در دریای آزاد تابع صلاحیت هیچ دولتی نیستند، مگر دولتی که پرچم آن را افراشته اند.»

کنوانسیون حقوق دریاها در ماده ۹۲ به تدوین این اصل پرداخته است. دولت‌های صاحب پرچم می‌توانند صلاحیت انحصاری خود را به منظور تسریع در روند طرح گسترش امنیت، اسقاط نمایند. اما این امر اکنون تنها در مورد سه دولت پاناما، لیبریا و جزایر مارشال، قابل اعمال است. در صورت فقدان چنین اسقاط حقی، ماده ۱۱۰ کنوانسیون حقوق دریاها، کشتی‌های جنگی را از بازرسی کشتی خارجی در دریای آزاد ممنوع می‌نماید. البته استثنائات مختلفی به این اصل وارد شده است که عبارتند از: دزدی دریای، تجارت برده، پخش برنامه‌های رادیویی غیر مجاز و فقدان تابعیت و یا تابعیت مشابه با کشتی جنگی. لذا صرف حمل و نقل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع نمی‌تواند موجبی برای بازرسی کشتی خارجی توسط کشتی جنگی باشد، مگر اینکه کشتی در چارچوب یکی از این استثنائات قرار بگیرد. برای مثال تحت دو پرچم کشتیرانی نماید. سؤالی که در این جا مطرح می‌شود این است که آیا با در نظر قرار دادن روح کنوانسیون می‌توانیم این مورد را نیز به استثنائات مذکور اضافه کنیم؟ مسلماً فعالیت‌های ناشی از طرح، با توجه به هدفی که بر اساس آن دریای آزاد مورد حمایت قرار گرفته است، قابل توجیه است و این هدف که در ماده ۸۸ کنوانسیون به آن اشاره شده است، این است که:

«دریاهای آزاد برای اهداف صلح جویانه حفظ خواهند شد.»

این ماده را باید همراه با ماده ۳۰۱ کنوانسیون در خصوص استفاده‌های صلح آمیز از دریا، مورد توجه قرار دهیم. بر اساس این دو ماده آزادی دریانوردی در دریای آزاد، محدود به استفاده‌های صلح آمیز می‌باشد. لذا کشورهای طرف طرح، برای بازرسی و توقیف کشتی‌های حامل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، اجزا و سیستم پرتاب آن‌ها، باید ثابت نمایند که صرف حمل و نقل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع و سیستم

پرتاب آن‌ها با توجه به شرایط احتمالی اشاعه آن‌ها شامل استفاده صلح آمیز از دریا نمی‌شود. بنابراین می‌توان چنین گفت که دولت‌هایی که در عرصه دریاها به اشاعه سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع می‌پردازند، حق خود را مبنی بر استفاده از آزادی دریانوردی، اسقاط کرده‌اند. (پرسبو و دیویس، ۲۰۰۴) علاوه بر این، ماده ۳۰۰ کنوانسیون نیز اعلام می‌دارد که دولت‌ها باید با حسن نیت و وظایف تعهد شده بر اساس کنوانسیون را اجرا نمایند و حقوق، صلاحیت‌ها و آزادی‌های به رسمیت شناخته شده در کنوانسیون را به نحوی اعمال نمایند که سوء استفاده از حق محسوب شود. حال اگر حمل و نقل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع را مصداق سوء استفاده از حق و عدول از حسن نیت بدانیم، کشوری که این عمل را انجام می‌دهد نمی‌تواند برای دفاع از خود به ماده ۸۷ مبنی بر آزادی دریانوردی، استناد نماید.

۵. توجیهات طرفداران طرح در خصوص مشکلات حقوقی آن

البته در پاسخ به این ایرادات توجیهاتی نیز وجود دارد که طی سطور آتی به تشریح هر یک از آن‌ها می‌پردازیم و قوت و ضعف آن‌ها را در مقایسه با ایرادات وارده توسط آن دسته از حقوق دانانی که طرح را خلاف حقوق بین‌الملل و کنوانسیون حقوق دریاها می‌دانند، می‌سنجیم.

۱-۵. حق عبور بی‌ضرر و حقوق حمایتی

اولین راه حل این است که دولت ساحلی به بند ۱ ماده ۲۵ استناد نماید، بر اساس این بند:

«دولت ساحلی می‌تواند در آب‌های سرزمینی خود برای ممانعت از عبوری که بی‌ضرر نیست اقدامات لازم را اتخاذ نماید.»

این بند مقدمه‌ای برای بندهای آتی است. بند ۳ این ماده شرایط تعلیق حق عبور بی‌ضرر را ذکر کرده است. استدلال طرفداران طرح این است که بازرسی بر اساس طرح، مصداقی از تعلیق حق عبور بی‌ضرر است. اما این بند عناصری دارد که نمی‌تواند به عنوان توجیهی برای اقدام بر اساس طرح محسوب شود. (۱) تعلیق باید بدون تبعیض

انجام شود، این در حالی است که فعالیت‌های ناشی از طرح علیه برخی کشورهای خاص صورت می‌گیرد و در نتیجه تبعیض آمیز است. ۲) هرگونه تعلیقی باید موقتی باشد، این در حالی است که طرح علیه برخی پرچم‌ها و کشتی‌های خاص اعمال می‌شود و مبنایی دائمی دارد و یا حداقل تا زمانی که آن دولت از فعالیت‌های خود دست بردارد ادامه دارد. ۳) تعلیق باید در مناطق خاصی از دریای سرزمینی رخ دهد، اما فعالیت‌های ناشی از طرح، مسلماً در تمام دریای سرزمینی رخ می‌دهند و نه در یک قسمت خاص آن. ۴) تعلیق برای حفظ امنیت آن دولت ضروری باشد، در این مورد هم دولت ساحلی باید ثابت نماید که انجام فعالیت‌های ناشی از طرح، برای امنیت وی ضروری است و سایر راه‌های دفع این تهدید (مانند راه‌های سیاسی) بی نتیجه بوده اند. اثبات این مورد از سه مورد ذکر شده ساده تر است، چراکه؛ بازیگران غیر دولتی نیز هدف این طرح قرار دارند و مذاکره با آن‌ها تقریباً غیر ممکن است. همانطور که از سطور بالا بر می‌آید، امکان فراهم کردن شرایط موارد مذکور در بند ۳ در فعالیت‌های ناشی از طرح، بسیار دشوار است. کافی است تصور کنیم که اگر این تعلیق بخواهد بدون تبعیض رخ دهد، دولت ساحلی چه میزان وقت، هزینه و انرژی برای بازرسی تمام کشتی‌های حاضر در این منطقه صرف کند، ضمن اینکه ممکن است سرانجام؛ هیچ خطری متوجه وی نبوده باشد. تنها راهی که باقی می‌ماند، بازرسی تصادفی کشتی‌های خارجی است، که این امر هم با مقتضیات ماده ۲۴ کنوانسیون حقوق دریاها که از دولت ساحلی می‌خواهد که مانع عبور بی ضرر کشتی‌های خارجی نشوند، مطابقت ندارد و استفاده از این روش حق عبور واقعاً بی ضرر بسیاری از کشورها را مختل می‌کند. در نتیجه دولت ساحلی که مصرّ است که فعالیت‌های ناشی از طرح را دنبال کند، تنها از طریق اطلاعات دقیق و آنچه که بر اساس بیانیه اصول ممنوعیت، تبادل اطلاعات بین دولت‌های عضو خوانده می‌شود، می‌تواند به اهداف خود نائل شود.

۲-۵. اصول حمایتی حقوق بین‌الملل و ماده ۲۷ کنوانسیون حقوق دریاها

راه حل دیگری که در پاسخ به ایرادات وارده وجود دارد، توسل به اصول حمایتی حقوق بین‌الملل و ماده ۲۷ کنوانسیون حقوق دریاها است. بر اساس اصول حمایتی:

«دولت حق دارد که در برابر اعمال تهدید آمیزی که خارج از قلمرو اش انجام می‌شود، اقدام نماید.» (چرچیل و لو، ۱۹۹۹: ۲۱۵-۲۱۶).

در قضیه «ایالات متحده آمریکا علیه گونزالس»^{۵۱} بستر مناسبی برای اجرای این مقررہ فراهم شد. ماجرا از این قرار بود که گارد ساحلی آمریکا، پس از کسب اجازه از مقامات هندوراس، یک کشتی متعلق به این دولت را در ۱۲۵ مایلی سواحل فلوریدا متوقف، بازرسی و توقیف کرد. در بازرسی‌های به عمل آمده مقدار زیادی «ماری جوانا» در کشتی یافت شد. گارد ساحلی براساس قانون سال ۱۹۸۰ با عنوان «ماری جوانا در دریای آزاد»^{۵۲} عمل کرده بود، که اجازه بازرسی و توقف کشتی‌های خارجی را زمانی که در این خصوص توافقی با دولت صاحب پرچم وجود داشته باشد، در خارج از محدوده آب‌های گمرکی اعطا می‌کرد. در بادی امر، به نظر می‌رسد در این قضیه، رضایت دولت هندوراس مجوز اعمال نیروهای آمریکایی بوده است، اما دادگاه تجدید نظر ضمن تأیید بازرسی، چنین اظهار داشته بود:

«حتی در صورت فقدان رضایت دولت هندوراس، به هر حال ایالات متحده آمریکا، می‌توانست اتباع بیگانه مستقر در کشتی خارجی را بر اساس اصول حمایتی حقوق بین‌الملل تعقیب نماید، این اصول به دولت اجازه می‌دهد که، صلاحیت خود را بر هر فردی که رفتار وی در خارج از قلمرو دولت، موجب تهدید امنیت دولت شده و یا بطور بالقوه می‌توانسته وظایف اجرایی دولت را مختل نماید، اعمال کند.» (همان: ۹۳۸).

ماده ۲۷ کنوانسیون حقوق دریاها نیز یکی از این اقدامات حمایتی را در خود جای داده است، بر اساس قسمت (الف) و (ب) بند ۱ این ماده، دولت ساحلی می‌تواند صلاحیت کیفری خود را نسبت کشتی‌هایی که از دریای سرزمینی وی عبور می‌کنند در صورتیکه؛ آثار جرم به ساحل سرایت کند و یا جرم از نوعی باشد که صلح، آرامش و نظم عمومی دریای سرزمینی را مختل کند، اعمال نماید. البته؛ دولت ساحلی قبل از اینکه بتواند صلاحیت حمایتی را اعمال کند، ابتدا باید به جرم‌انگاری این مورد بر اساس حقوق داخلی خود پردازد (پرسبو و دیویس، ۲۰۰۴).

از مقایسه بین مواد مخدر و انتقال سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع در می‌یابیم

که اصول حمایتی مذکور در ماده ۲۷ می‌تواند توجیهی برای فعالیت‌های ناشی از طرح گسترش امنیت در آب‌های سرزمینی محسوب شود. شایان ذکر است که دولت ساحلی باید متعاقباً استدلال نماید که حمل و نقل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع و مواد مرتبط با آنها می‌تواند به امنیت دولت و یا وظایف کارکردی دولت لطمه وارد کند و یا آثار آن به ساحل نیز سرایت نماید.

۱-۲-۵. تنگه‌های مورد استفاده دریانوردی بین‌المللی

براساس ماده ۳۸ کنوانسیون حقوق دریاها، کشتی‌ها در تنگه‌های مورد استفاده دریانوردی بین‌المللی، از «حق عبور ترانزیتی» برخوردارند. حق عبور ترانزیتی را می‌توان نوعی از حق عبور بی‌ضرر تلقی کرد که ناشی از تلاقی مقتضیات دریانوردی و منافع دولت‌های ساحلی است. ماده ۳۸ کنوانسیون حقوق دریاها، عبور ترانزیتی را چنین تعریف می‌کند:

«عبور ترانزیتی یعنی اعمال آزادی دریانوردی... فقط به منظور عبور پیوسته و سریع از تنگه بین یک قسمت دریای آزاد یا یک منطقه انحصاری اقتصادی و قسمت دیگر از دریای آزاد یا منطقه انحصاری اقتصادی.»

در جایی که حق عبور ترانزیتی بر مبنای ماده ۳۸ وجود نداشته باشد، بر اساس ماده ۴۵ حق عبور بی‌ضرر جایگزین آن می‌شود. قسمت (ب) از بند ۱ ماده ۳۹، مشابه قسمت (الف) از بند ۲ ماده ۱۹ است و عبارت «دولت تنگه‌ای» دارای همان مشکلات فعالیت‌های ناشی از طرح است که دولت ساحلی باید آن را اعمال نماید و در قسمت عبور ترانزیتی به آن پرداختیم. علاوه بر این، عبور ترانزیتی می‌تواند از عبور بی‌ضرر مشکل‌ساز تر باشد، چراکه دولت تنگه‌ای بر اساس ماده ۴۴ نمی‌تواند عبور ترانزیتی را در سراسر تنگه معلق یا مختل نماید. کشتیرانی در نقاط حساس مانند تنگه مالاکا، ممکن است الزامات ناشی از طرح را حتی با وجود پشتیبانی دولت تنگه‌ای از طرح، غیر قابل دسترسی نماید.

۲-۲-۵. آب‌های داخلی و بنادر

یک دولت در آب‌های داخلی خود، حاکمیت مطلق دارد و از حق مسلم اجرای

قوانین خود برخوردار است. (چرچیل و لو، ۱۹۹۹: ۶۵) بنادر یک دولت ساحلی معمولاً به عنوان بخشی از آب‌های داخلی آن محسوب می‌شوند و حق عبور بی‌ضرر در این منطقه اجرا نمی‌شود (همان: ۶۰-۶۱). به دلیل اینکه دولت ساحلی در آب‌های داخلی خود، از چنین صلاحیت نامحدودی برخوردار می‌باشد، می‌تواند در صورتیکه کشتی حقوق داخلی آن دولت را نقض کرده باشد، به بازرسی کشتی خارجی که در بندر لنگر انداخته، پردازد و کشتی و محموله غیر قانونی آن را توقیف نماید. شناسایی این صلاحیت، مبنای حقوقی استواری را برای بند ۴(f) بیانیه اصول ممنوعیت، که از دولت‌های بندری می‌خواهد که کشتی‌های مظنون به اشاعه سلاح‌های هسته‌ای را بازرسی و محموله آن‌ها را توقیف نمایند، ایجاد می‌کند.

۶. نتیجه‌گیری

علیرغم شک و تردیدهای به حقی که در مورد مشروعیت طرح گسترش امنیت و میزان تطابق آن با حقوق دریاها وجود دارد، دول عضو این طرح می‌توانند این مشکل را به راحتی با انعقاد موافقت‌نامه‌های دو جانبه بازرسی کشتی‌های یکدیگر، بر طرف نمایند. خاصه آن که ایالات متحده با برخی کشورهای اعطاکننده پرچم مصلحتی نیز موافقت‌نامه‌های دو جانبه ای منعقد کرده است که همین امر می‌تواند کمک مؤثری به اشاعه این طرح نماید. برای مثال، تنها با انعقاد موافقت‌نامه بین ایالات متحده و دولتین پاناما و لیبریا، ایالات متحده می‌تواند به راحتی سی درصد کشتی‌هایی موجود را که تحت پرچم این دولت‌ها ثبت شده‌اند را بازرسی نماید. با در نظر گرفتن سایر کشورهای عضو این طرح، این میزان به پنجاه درصد افزایش می‌یابد. اما از طرفی باید خاطر نشان کرد که دولت‌هایی مانند ایران، کره شمالی و سوریه هرگز زیر بار تعهدات این طرح نخواهند رفت و بالطبع مشکلاتی را بر سر راه اشاعه این طرح ایجاد خواهند کرد. خاصه آن که کشور چین نیز به شدت با این طرح مخالف است، حال آنکه، اگر چین در این طرح شرکت نماید، هم به دلیل موقعیت راهبردی این کشور در آسیا و هم به دلیل کنترل این کشور بر آب‌های اطراف کره شمالی، می‌تواند موفقیت‌های بسیاری

را برای گسترش این طرح و تسهیل روند عرفی شدن آن، به همراه داشته باشد. نکته دیگری که در خصوص این طرح مسکوت مانده است، میزان توفیق این طرح است. چراکه، شرکت کنندگان در این طرح سیاست شفافی را در پیش نگرفته اند و آمار عملکرد خود را منتشر نمی نمایند.

اجرای این طرح و میزان موفقیت آن، زمانی اهمیت می یابد که، موقعیت دولتی مثل دولت جمهوری اسلامی ایران را در نظر آوریم. بر اساس قطعنامه ۱۷۳۶ شورای امنیت هر کشتی که مقصد آن ایران باشد و یا از ایران به مقصد یکی از بنادر در حال حرکت باشد، به منظور حصول اطمینان از عدم حمل سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع، توسط کشتی‌های جنگی تمام دولت‌ها قابل توقیف و بازرسی است. لذا راه حلی که باقی می ماند، استفاده از پرچم مصلحتی است. حال با توجه به این که اکثر کشورهای اعطا کننده پرچم مصلحتی نیز از هم پیمانان طرح گسترش امنیت محسوب می شوند، باز هم کشتی‌های ایران مورد بازرسی قرار می گیرند و به عبارتی می توان گفت که آزادی دریانوردی کشورمان تا حدی مختل شده است. لذا بذل توجه به میزان موفقیت این طرح و اعلام نطقه نظرات دولت جمهوری اسلامی ایران در مجامع بین‌المللی و تأکید بر تعارض جدی این طرح با حقوق دریاها، ضروری می نماید.

پی‌نوشت

1. Navara
 2. So San
 3. Harding, James; Huband, MArk and Spiegel, Peter
 4. Kirgis, Frederic
 5. Diego Garcia
 6. CNN.com
 7. Fleischer, Ari
 8. Kerr, Paul
 9. Boese, Wade
 10. Byers, Michael
۱۱. سلاح‌های با قدرت تخریب وسیع بطور کلی عبارتند از سلاح‌های شیمیایی، بیولوژیکی و هسته‌ای.

۱۲. یعنی کاربرد سلاح های با قدرت تخریب وسیع توسط تروریست ها

13. Logan, Samuel E

14. George W. Busch

15. Proliferation Security Initiative (PSI)

۱۶. برای اطلاعات بیشتر و مشاهده اسناد، نک:

The PSI Internet site of the US Department of State, Bureau of Non proliferation, available at: available at:

<http://www.state.gov/t/np/c10390.htm>

17. Esper, Mark T and Allen, Charles A

۱۸. این اعضا عبارتند از: آمریکا، استرالیا، پرتغال، فرانسه، آلمان، ایتالیا، انگلستان،

ژاپن، هلند، لهستان و اسپانیا.

19. Statement of Interdiction Principle

20. Prosser, Andrew

21. Presbo, Andrew and Davis, Ian

22. Winner, Andrew C

23. Garvey, Jack I

۲۴. برای دسترسی به «بیانیه اصول ممنوعیت»، نک:

<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/23764.htm>

25. Ru'an, Ye and Zhao Qinghai

26. Wei, Su

27. Frideman, Benjamin

28. Ahlstrom

29. Madrid Meeting

30. Brisbane Meeting

31. Paris Meeting

۳۲. این کشورها و بازیگران غیر دولتی به ترتیب عبارتند از: ایران، لیبی، سوریه کره

شمالی و گروه های تروریستی مانند القاعده.

33. Statement of interdiction principles (SOP)

34. London Meeting

35. Lisbon Meeting

36. National Defense University

37. Lowy Institute

38. Downer, Hon Alexander

39. Straw, Jack

40. Operational Experts Meetings.
41. BBC China
42. O'sullivan
43. Churchill, Rolf and Lowe, Vaughan
44. Right of Innocent Passage
45. Dual Use
46. Beck, Michael E
47. Freedom of Navigation
48. Bolton, John
49. Permanent International Court of Justice (PCIJ)
50. Lotus Case
51. United State v. Gonzales, 1985
52. Marijuana on High Sea Act 1980.

منابع

- Ahlstrom, C. (2005). **The proliferation security initiative: International law aspect of the statement of interdiction principle. In SIPRI Yearbook.** London: Oxford University press, 741-765.
- Beck, M. E. (2004). "The promise and limits of the PSI". **The Monitor.** 10 (1), 16-17. Available at: http://www.uga.edu/cits/documents/pdf/monitor/monitor_sp_2004.pdf (3/4/2009)
- Boese, W. (2003). "Bush administration releases strategy on WMD threats". *Arms Control Today.* 33 (1), 22. Available at: http://www.armscontrol.org/act/2003_01-02/wmdstrategy_janfeb03.asp. (3/4/2009)
- Bolton, J. R. (2004). "The proliferation security initiative: A vision becomes reality". **the First Anniversary Meeting of the Proliferation Security Initiative.** Krakow, available at: <http://www.state.gov> (3/4/2009)
- Bolton, J. R. (2003). "The new proliferation security initiative". **Arms Control Today.** Available at: <http://www.armscontrol.org/aca/midmonth/November/Bolton.asp?Print> (3/4/2009)
- Byers, M. (2004). "Policing the high seas: The proliferation security initiative". **American Journal of International Law.** 98(3), 526-545.
- Churchill, R. R and Lowe, A. V. (1999). **The law of the sea.** (3rd ed).

- Manchester: Manchester University press.
- Downer, H. A. (2004). "The threat of proliferation: Global resolve and australian action". **speech to the Lowy Institue**. Availabe at: http://www.foreignminister.gov.au/speeches/2004/040223_lowy.html (3/4/2009)
- "DPRK foreign ministry condemns U.S. piracy". (2002). **Korean Central News Agency (KCNA)**. available at: <http://www.kcna.co.jp/item/2002/200212/news12/14.htm#10> (3/4/2009)
- Esper, M. T & Allen, C. A. (2004). " The PSI: Taking action against WMD proliferation." **the monitor**. 4. Availabe at: http://www.uga.edu/cits/documents/pdf/monitor/monitor_sp_2004.pdf. (3/4/2009)
- Fleischer, A. (2002). "**Press briefing, The White House**". [USA]: The White House, Office of the Press Secretary. available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021211-5.html> (3/4/2009).
- Friedeman, B. (2003). "The proliferation security initiative: The legal challenge". **Bipartisan Security Group**. Availabe at: <http://www.gsinsitute.org/gsi/pubs> (3/4/2009)
- Garvey, J. I. (2005). "The international institutional imperative for countering the spread of weapons of mass destruction: Assessing the proliferation security initiative". **Journal of Conflict & Security Law**. 10, 125-147.
- Harding, J; Huband, M & Spiegel, P. (2002, December 10). "US releases missiles ship for yemen". **Financial Times**.
<http://www.icj-cij.org>
<http://www.state.gov/t/np/c10390.htm>
<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/23764.htm>
- Kerr, P. (2003). "U.S. stops then releases shipment of N. Korean missiles". **Arms Control Today**. 33 (1), 25. available at: http://www.armscontrol.org/act/2003_01-02/yemen_janfeb03.asp (3/4/2009)
- Kirgis, F. L. (2002). "Boarding of North Korean vessel on the high seas". **The American Society of International Law**. available at: <http://www.asil.org/insights/insights94.htm> (3/4/2009)
- Logan, S. E. (2005). "The proliferation security initiative:navigation the legal chalengs". **journal of transnational law & policy**.14, 253-274.

- "National strategy to combat weapons of mass destruction". (2002). **The White house**. available at: <http://www.state.gov/documents/organization/16092.pdf> (3/4/2009)
- "Official: Spain perplexed by Scud decision". (2002). **CNN.com**. available at: <http://archives.cnn.com/2002/WORLD/europe/12/11/spain.ship.reax> (3/4/2009)
- O'Sullivan, P. (2003). "Press conference". **Brisbane**. available at: defat.gov.au.(3/4/2009)
- Persbo, A & Davis, L. (2004). "Sailing into uncharted waters? The proliferation security initiative and the law of the sea". **Basic Research Report**. 200. Available at: <http://www.basicint.org> (6/10/2008)
- "President announces new measures to counter the threat of WMD". (2004). **The White House, Office of the Press Secretary**. available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/print/20040211-4.html> (3/4/2009)
- "Proliferation security initiative, chairman's statement at the first meeting"**. (2003). Madrid, Spain. available at: <http://www.state.gov/t/np/rls/other/25382.htm> (3/4/2009)
- Proliferation security initiative, chairman's statement at the first anniversary proliferation security initiative meeting"**. (2004). Portugal: Krakow. available at: <http://www.state.gov/t/np/rls/other/33208.htm> (3/4/2009)
- "Proliferation security initiative, chairman's statement at the second meeting"**. (2003). Brisbane, Australia. available at: <http://www.state.gov/t/np/rls/other/25377.htm> (3/4/2009)
- "Proliferation security initiative, chairman's statement at the third meeting"**. (2003). Paris. available at: <http://www.state.gov/t/np/rls/other/25425.htm> (3/4/2009)
- "Proliferation security initiative, chairman's statement at the fourth meeting"**. (2003). London. available at: <http://www.state.gov/t/np/rls/other/25373.htm> (3/4/2009)
- "Proliferation security initiative, chairman's statement at the fifth meeting"**. (2004). Lisbon. available at: <http://www.state.gov/t/np/rls/other/30960.htm> (3/4/2009)
- prosser, A. (2004). **Nuclear trafficking routes: dangerous trends in Southern Asia**. *Washington*: center for defense information.

- available at: <http://www.cdi.org/pdfs/psi.pdf> (3/4/2009)
- "Remarks by the president to the people of Poland". (2003). **The White House, office of the press Secretary**. Available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/print/20030531-3.html> (3/4/2009)
- Ru'an, y & Qinghai. (2004). "The PSI: Chinese thinking and concern". **The Monitor**. 10 (1), 23. available at: http://www.uga.edu/cits/documents/pdf/monitor/monitor_sp_2004.pdf (3/4/2009)
- "Scud missiles are ours, says Yemen". (2002a). **CNN.com**. available at: <http://archives.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/east/12/11/scud.ship> (3/4/2009)
- "Spanish official details high seas drama". (2002b). **CNN.com**. available at: <http://www.cnn.com/2002/WORLD/europe/12/11/missile.ship.spain/index.html> (3/4/2009)
- Straw, J. (2004). "Countering the proliferation of weapons of mass destruction, written ministerial statement". available at: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391629&a=KArticle&aid=1077043155337> (3/4/2009)
- Wei, S. (2004). "China's views on PSI, In countering the spread of weapons of mass destruction: The role of the proliferation security initiative". **Issues & Insights**. 4 (5), 741-767.
- Winner, A. C. (2004). "The PSI as strategy". **The Monitor**. http://www.uga.edu/cits/documents/pdf/monitor/monitor_sp_2004.pdf (3/4/2009)
- "Yemen protests over scud seizure". (2002). **BBCNews World Edition**. available at: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2566207.stm (3/4/2009)

