

نقش محدودیت زمانی در تحول سیاست سانکسیون‌های غیر نظامی شورای امنیت

فریده شایگان*

دکترای حقوق بین‌الملل دانشگاه پاریس ۱۱، پژوهشگر و مدرس حقوق بین‌الملل
(تاریخ دریافت: ۱۳۸۶/۳/۶ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۶/۵/۱۰)

چکیده:

در سال‌های اخیر با وارد کردن عامل مدت معین در رژیم سانکسیون‌های شورای امنیت، تحولی مهم در سیاست این رکن در زمینه خاتمه سانکسیون‌ها روی داده است. با از بین رفتن وضعیتی که توجیه کننده اقدام به سانکسیون است، دیگر هیچگونه دلیل موجهی برای تداوم سانکسیون‌ها باقی نمی‌ماند. با وجود این، هر عضو دائم شورای امنیت می‌تواند با خاتمه سانکسیون‌ها مخالفت نموده و آنها را به طور نامحدود تداوم بخشد. در این مقاله نخست ظهور اندیشه محدودیت زمانی سانکسیونها مطرح خواهد شد. آنگاه مزایای در نظر گرفتن محدودیت زمانی برای سیاست سانکسیون، شامل انسجام بخشیدن به این سیاست، تضمین بقای مکانیزم سانکسیونها و مساعدت به انطباق سانکسیونها با حقوق بین‌الملل، و همچنین صحت و سقم خطر ادعایی که می‌تواند متوجه کارایی سانکسیونها نماید بررسی خواهد شد.

واژگان کلیدی:

سانکسیون‌های غیر نظامی - محدودیت زمانی - شورای امنیت - سانکسیون‌های هدفمند - تعلیق و خاتمه.

مقدمه

تجارب حاصله از اعمال و اجرای سانکسیون‌های^۱ غیرنظامی موضوع ماده ۴۱ منشور ملل متحد، به ویژه سانکسیون‌های اقتصادی همه جانبه اعمالی علیه عراق، یوگسلاوی (صربستان-مونتسنگرو) و هائیتی به تدریج شورای امنیت را به سوی اصلاح سیاست خود در این زمینه رهنمون شد. اصلاحات به عمل آمده را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. دسته اول، اصلاحاتی که به مرحله تصمیم خصوص اعمال، نظارت بر اجرا و مدیریت آثار انسانی و اجتماعی-اقتصادی سانکسیون‌ها مربوط می‌شود. و دسته دوم که در سطح تعلیق و خاتمه سانکسیون‌ها انجام گرفته است.

مهم‌ترین تحول در دسته اول اصلاحات به تغییر رویکرد شورای امنیت نسبت به سانکسیون‌ها، یعنی هدفمند سازی آنها مربوط می‌شود. سانکسیون‌های هدفمند یا "هوشمند" راه‌حلی پیشگیرانه برای به حداقل رساندن آثار انسانی ناگوار سانکسیون‌ها بر مردم بیگناه و به ویژه اقشار آسیب پذیر در کشور هدف و نیز بر دولت‌های ثالث که ملزم به اجرای سانکسیون‌ها می‌باشند، محسوب می‌گردد. با هدفمند ساختن سانکسیون‌ها شورای امنیت هدف آنها را از دولت به گروه‌ها و اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) تغییر داده است. این سانکسیون‌ها به جهت آنکه گروه‌ها و اشخاص مؤثر در ایجاد وضعیتی را هدف قرار می‌دهند که شورای امنیت آن را تهدید بر صلح یا نقض صلح توصیف کرده است، انتظار می‌رود ابزاری مؤثرتر برای نیل به خواست‌های شورا باشند.

موضوع مورد بررسی این مقاله نه تحولات دسته نخست، بلکه یکی از اصلاحات صورت گرفته در سطح تعلیق یا خاتمه دادن به سانکسیون‌هاست، یعنی وارد کردن مدت معین در رژیم سانکسیون‌ها. این عامل از جهات متعدد در بهبود سیاست سانکسیون شورای امنیت مؤثر بوده و به انعطاف آن از حیث قابلیت انطباق با تحولات حاصله در وضعیتی که به عنوان تهدید بر صلح یا نقض صلح توصیف شده است، مساعدت می‌نماید.

این نوشتار نخست به چگونگی ظهور اندیشه محدود کردن سانکسیون‌ها در زمان خواهد پرداخت و آنگاه مزایایی که عامل محدودیت زمانی می‌تواند برای سیاست سانکسیون‌های شورا داشته باشد و نیز خطر احتمالی ناشی از آن را مطرح و مورد بررسی قرار خواهد داد.

۱. از آنجا که واژه ای فارسی که کاملاً هم معنای sanction در انگلیسی و فرانسه باشد یافت نشد، در این نوشتار از واژه سانکسیون استفاده شده است. یکی از مهم‌ترین مصادیق و اشکالی که سانکسیون می‌تواند به خود بگیرد، تحریم اقتصادی است. لازم به یادآوری است که واژه sanction در منشور ملل متحد به کار نرفته، بلکه از واژه measures استفاده شده است.

الف. ظهور اندیشه محدود کردن سانکسیون‌ها در زمان

وقتی شورای امنیت تصمیم به اعمال سانکسیون‌ها می‌گیرد باید پایانی هم برای اقدامش در نظر بگیرد. سانکسیون‌های ماده ۴۱ منشور اقدامی متمرکز هم در سطح تصمیم به اعمال و هم در سطح الغای آنها محسوب می‌شوند (Goodrich, 1955, p.495). این موضوع حداقل در زمان رفع سانکسیون‌های اعمالی بر رودزیای جنوبی چندان روشن نبود. مواضع انگلستان و آمریکا که به طور یکجانبه تصمیم به خاتمه دادن به این سانکسیون‌ها گرفته بودند، موضوع بحث و اختلاف نظر در شورای امنیت بود.^۱ شایان ذکر است که رزالین هیگینز (Rosalyn Higgins) نخستین و تنها قاضی زن دیوان بین‌المللی دادگستری (تاکنون)، در آن زمان از موضع دولت متبوع خود انگلستان حمایت می‌کرد (Higgins, 1967, pp.94-106). اظهارات نمایندگان این دولت‌ها به مناسبت تصویب قطعنامه ۴۶۰ (۱۹۷۹) در شورای امنیت - قطعنامه‌ای که صریحاً به سانکسیون‌های رودزیای جنوبی پایان بخشید - در مورد رکن یا مقام صالح برای پایان دادن به سانکسیون‌ها جای تردید باقی می‌گذاشت.

نماینده انگلستان در ۲۱ دسامبر ۱۹۷۹ به دنبال تصویب قطعنامه مذکور با این اظهارات همچنان بر موضع خود اصرار داشت: "ما هنوز فکر می‌کنیم که الزام به اجرای این سانکسیون‌ها با بازگشت این مستعمره به وضع قانونی پایان یافته است. اما کاملاً از این امر آگاهیم که کشورهای متعدد برای تصویب قطعنامه‌ای در مورد این موضوع توسط شورای امنیت اهمیت بسیار قائل شده‌اند. در جهت همکاری، ما خشنودیم از قطعنامه‌ای پشتیبانی نمائیم که حصول اهداف سانکسیون‌ها را به رسمیت می‌شناسد" (S/PV.2181).

۱. به دنبال امضای موافقتنامه Lancaster House در دسامبر ۱۹۷۹ در لندن که به منازعه در رودزیای جنوبی پایان می‌داد و فرآیندی را پیش بینی می‌کرد که به ژمن آن رودزیا تبدیل به زیمبابوه آزاد و مستقل می‌شد، انگلستان به شورای امنیت اطلاع داد: «وضعیتی که شورای امنیت آن را تهدیدی بر صلح و امنیت بین‌المللی تلقی کرده بود، ترمیم گردیده ... و هدف از اقدامات اعمالی به وسیله شورا ... برآورده شده است. در این شرایط، تعهداتی که این اقدامات به موجب ماده ۲۵ منشور به عهده دولت‌ها می‌نهاد، به عقیده دولت انگلستان باید انجام شده به شمار آید. از این رو، انگلستان از این پس اجرای اقداماتی را که به موجب تصمیمات شورای امنیت در مورد وضعیت معایر حقوق حاکم در آن زمان اتخاذ کرده بود، متوقف می‌سازد» (S/13688).

ایالات متحده آمریکا نیز اجرای سانکسیون‌ها را متوقف کرده، و این به رغم اعتراضاتی بود که از سوی گروه دولت‌های آفریقایی برخاسته بود، و اقدام یکجانبه انگلستان را غیرقابل قبول و غیرقانونی تلقی می‌کرد و تأکید داشت که قطعنامه ۲۵۳ (۱۹۶۸) جز به موجب یک تصمیم شورای امنیت قابل لغو نیست (S/13693). به نظر اتحاد جماهیر شوروی از آنجا که فقط شورا می‌توانست تصمیم خود را به تعلیق در آورد، این اقدامات یکجانبه نقض آشکار منشور محسوب می‌شد (S/13702). علاوه بر این، نامه ارسالی از سوی کمیته ۲۵۳ (کمیته سانکسیون‌ها که به موجب قطعنامه ۲۵۳ (۱۹۶۸) ایجاد شد) خطاب به رئیس شورای امنیت نیز مؤید این نظر است (S/13617).

سرانجام در برابر این اعتراضات، دولت انگلستان در ۱۸ دسامبر ۱۹۷۹ از شورای امنیت تقاضا کرد مسأله ردزیای جنوبی را مورد بررسی قرار دهد (S/13698).

نماینده ایالات متحده از اقدام یکجانبه دولت خود به این نحو دفاع می‌کرد که چون هدف مورد نظر سانکسیون‌ها حاصل و مورد پذیرش قرار گرفته است، ایالات متحده اخیراً تصمیم خود در مورد سانکسیون‌ها را اعلام نمود (Ibid, p.9).

با وجود این، ۱۰ ماه بعد از پایان جنگ خلیج فارس که در ژانویه ۱۹۹۱ علیه عراق آغاز شده بود، اظهارات نمایندگان این دو دولت این امر را به وضوح روشن می‌کرد که تنها شورای امنیت می‌تواند به خاتمه دادن به سانکسیون‌ها تصمیم بگیرد (S/PV.2977, Part II, pp.312, 301). فرض این است که سانکسیون‌ها با از میان رفتن دلیلی که موجب اعمال آنها شده است، مرتفع خواهند شد (Combacau, 1974, pp.210-211). این‌گونه است که خاتمه دادن به سانکسیون‌ها به انجام خواسته‌های شورای امنیت ناظر بر حصول اهداف تعیین شده برای سانکسیون‌ها، و به عبارت دیگر به از بین رفتن دلیل وجودی آنها موکول است. این در اختیار شورای امنیت رکن مقرر کننده سانکسیون‌ها و اهدافشان است که در قطعنامه مربوط به اعمال سانکسیون‌ها شرایط رفع آنها را نیز مشخص نماید.

با از میان رفتن وضعیتی که اقدام به سانکسیون را توجیه می‌کرد، دیگر هیچ دلیل موجه برای حفظ سانکسیون‌ها باقی نمی‌ماند. به عقیده ژان کومباکو (Combacau) «از میان رفتن یا منتفی شدن توصیف به عمل آمده از وضعیتی که موجب اعمال سانکسیون‌ها گردیده برای الغای تصمیم به سانکسیون کافی است» (Ibid, p.219). «وقتی که وضعیت توجیه کننده سانکسیون تخفیف می‌یابد تا حدی که دیگر سانکسیونی از همان رده یا اصلاً هیچ‌گونه سانکسیونی را توجیه ننماید، شورا موظف است تصمیم خود در مورد اعمال سانکسیون‌ها را تعدیل یا ملغی نماید، تصمیمی که دیگر هیچ‌گونه مبنای حقوقی ندارد» (Ibid, p.214).

شورای امنیت در خصوص خاتمه دادن به سانکسیون‌ها حتی اگر وضعیت توصیف شده به عنوان "تهدید بر صلح" یا "نقض صلح و امنیت بین‌المللی" همچنان باقی باشد، مختار است (Ibid, p.219). در مقابل، در مورد حفظ و تداوم سانکسیون‌ها وقتی وضعیتی که اعمال آنها را توجیه می‌کرده و به آن صلاحیت اعمال آنها را می‌داده منتفی شده باشد، آزاد نیست. با این وصف، رویه شورای امنیت همیشه با این منطق منطبق نبوده است.

قضیه سانکسیون‌های اعمالی به موجب قطعنامه ۶۶۱ (۱۹۹۰) علیه عراق که متعاقباً به وسیله قطعنامه ۶۸۷ (۱۹۹۱) تداوم یافت، مصداق نمایان عدول از این منطق است. در حقیقت، شورای امنیت در بن بستی گرفتار آمده بود. این رکن به دلیل تهدید به وتو از سوی برخی از اعضای دائم خود قادر نبود به سانکسیون‌ها پایان داده یا آنها را تعدیل نماید. مشکل از این امر ناشی می‌شد که احراز تحقق هدف تعیین شده برای سانکسیون‌ها که مبنای خاتمه دادن به آنهاست، تابع همان آئین وتویی است که اعمال آنها، یعنی آئین پیش بینی شده در بند ۳ ماده

۲۷ منشور. هر عضو دائم شورا می‌تواند با این استدلال که شرایط تعیین شده فراهم نشده است، با پایان دادن به سانکسیون‌ها، مخالفت نماید. چنین عضوی قادر است با استفاده یا تهدید به استفاده از حق وتوی خود از اتخاذ هر تصمیمی دربارهٔ تعلیق یا خاتمهٔ سانکسیون‌ها ممانعت کرده و آنها را به طور نامحدود تداوم بخشد. در اینجا کارکرد وتو جلوگیری از اتخاذ یک اقدام نیست، بلکه بر عکس، ممانعت از الغای تصمیم اولیه راجع به اقدام است. به همین دلیل است که دیوید کارن (David Caron) آن را "وتوی معکوس" (reverse veto) نامیده است (Caron, 1993, p.582 et s.). به عنوان مثال، می‌توان تهدید به وتو از سوی آمریکا در ۱۹۹۹ بر علیه پیشنهادهای فرانسه و روسیه - مبنی بر اینکه آمارگوی نفتی اعمالی در اوت ۱۹۹۰ بر علیه عراق می‌باید مرتفع شود- را ذکر کرد.

به دنبال مخالفت عراق با ادامهٔ کار و مأموریت "آنسکام" (UNSCOM) در پایان سال ۱۹۹۸، آمریکا و انگلستان دو طرفدار اصلی تداوم سانکسیون‌ها در قبال تعلیق آنها خواستار اجرای یک برنامهٔ جدید بازرسی تسلیحاتی - که با عنوان "آن موویک" (UNMOVIC) شناخته می‌شود- شدند که تا حدودی تعدیل شده بود. قطعنامه ۱۲۸۴ (۱۹۹۹) اساساً منعکس کنندهٔ پیشنهاد این دو دولت است (S/RES/1284(1999), par.33). فرانسه، چین و روسیه به این قطعنامه رأی ممتنع دادند (S/PV.4084, pp.4, 11, 12, 15-16). این سه دولت که در ابتدا هر سه به اعمال سانکسیون‌ها رأی داده و در آن زمان قادر به ممانعت از اعمال آنها بودند، در ۱۹۹۹ به دلیل تهدید به وتوی دو عضو دائم دیگر قادر نبودند به نفع خاتمهٔ آنها رأی دهند (Oette, 2002, p.95).

این گونه بود که فرانسه، روسیه و چین تصمیم گرفتند سیاست خود نسبت به سانکسیون‌ها را تغییر دهند. بدین معنا که بر آن شدند به عنوان یک اصل، درج مدت معین در هر رژیم آتی مربوط به سانکسیون‌ها را بخواهند.^۳ این فکر قبلاً از سوی برخی دولت‌ها در کمیتهٔ ویژهٔ منشور^۴ و سپس از سوی مجمع عمومی به منظور اجتناب از طولانی شدن نامحدود

1. United Nations Special Commission.

2. United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission.

۳. اظهارات نمایندهٔ فرانسه در جلسه ۱۷ آوریل ۲۰۰۰ که به بررسی "مسائل کلی مربوط به سانکسیون‌ها" اختصاص یافته بود، در این مورد به حد کافی گویاست: «برای حصول اطمینان منظم از اینکه این ابزار مشروع باقی می‌ماند، سانکسیون‌ها می‌باید برای مدت معین اعمال شوند. بجاست پیش بینی شود که در پایان این دوره شورا به اخذ تصمیمی جدید برای تجدید سانکسیون‌ها دعوت شود. در واقع تجربه نشان می‌دهد که حمایت جامعه بین‌المللی از برخی سانکسیون‌ها، به دلیل اینکه حفظ و تداوم آنها ناشی از ارادهٔ شمار معدودی از اعضای شورا است، از بین می‌رود» (S/PV.4128, p.10). در مورد مواضع روسیه، چین، مالزی و مالی به ترتیب نک: (Ibid., pp.25, 13, 14, 22).

۴. در کمیتهٔ ویژهٔ منشور چنین اظهار شد که «سانکسیون‌ها باید تابع یک محدودیت زمانی گردند که پیشاپیش دقیقاً مشخص شده باشد. در غیر این صورت خصیصهٔ موقتی بودن سانکسیون‌ها تضعیف خواهد شد. به علاوه، این محدودیت زمانی در

سانکسیون‌ها، مطرح شده بود. مجمع پیشنهاد مطروحه در کمیته را برگرفته و در ۲۶ سپتامبر ۱۹۹۷ آن را در قطعنامه خود بدین نحو ارائه نمود:

«شورای امنیت صلاحیت دارد مدت اجرای سانکسیون‌ها را تعیین نماید. این مسأله حائز اهمیت بسیار است و می‌باید به طور جدی با در نظر گرفتن هدف که عبارت است از اصلاح رفتار طرف مورد نظر بدون ایجاد رنج بیهوده برای غیر نظامیان، مورد مطالعه قرار گیرد. شورا می‌باید دوره اجرای سانکسیون‌ها را با در نظر گرفتن این عناصر مشخص نماید» (A/RES/51/242, Section II, par.3).

ایالات متحده طرفدار سرسخت سانکسیون‌ها اصولاً مخالف این نظر بود.^۱ با وجود این، در برابر مخالفت‌های ابرازی، سرانجام مجبور به پذیرش درج مدت معین در رژیم‌های مربوط به سانکسیون‌های غیرنظامی گردید. زیرا در صورت در نظر نگرفتن محدودیت زمانی، بیم آن می‌رفت که سه دولت مذکور از اتخاذ هر تصمیمی در مورد اعمال سانکسیون‌ها ممانعت نمایند.

گنجاندن مدت معین - مشهور به «Sunset clause» - در رژیم سانکسیون‌ها، منجر به پایان یافتن آنها به طور خودکار پس از انقضای مدت پیش بینی شده می‌گردد. اعمال مجدد سانکسیون‌ها، همراه یا بدون تعدیل آنها، مستلزم تصویب قطعنامه‌ای جدید قبل از انقضای مدت تعیین شده می‌باشد. استفاده احتمالی از وتو در چنین حالتی منطبق با منطق و روح ماده ۲۷ منشور خواهد بود.

برای نخستین بار یک مدت ۱۲ ماهه در قطعنامه ۱۲۹۸ (۲۰۰۰) که تحریم تسلیحاتی بر علیه اتیوپی و اریتره را اعمال می‌کرد، تعیین گردید. از آن پس شورای امنیت در اکثر موارد مدت معینی بین ۶ تا ۱۸ ماه، و غالباً ۱۲ ماه را برای سانکسیون‌ها مقرر کرده است.^۲

صورتی که بخواهیم از ایجاد وضعیتی که در آن سانکسیون‌ها به طور نامحدود بر اثر وتوی یکی از اعضای دائم شورای امنیت نسبت به هر گونه تصمیمی که خاتمه آنها را اعلام نماید، احتراز نمائیم، ضروری است» (A/53/33 (1998), par.66).

۱. برای مثال بنگرید به اظهارات نماینده این دولت در شورای امنیت به هنگام تصویب قطعنامه ۱۱۳۲ (۱۹۹۷) در خصوص سیرالئون (S/PV.3822, p.17).

۲. قطعنامه ۱۳۰۶ (۲۰۰۰) برای سانکسیون‌های اعمالی بر علیه گروه شورشی راف در سیرالئون مدت ۱۸ ماه را مقرر داشته بود. بند ۳ قطعنامه ۱۳۸۵ (۲۰۰۱) آنها را برای ۱۱ ماه و سپس، بند ۲ قطعنامه ۱۴۴۶ (۲۰۰۲) آنها را برای یک دوره ۶ ماهه تجدید نمود. بند ۷ قطعنامه ۱۵۷۲ (۲۰۰۴) برای سانکسیون‌های مقرر بر علیه اشخاص هدف در ساحل عاج مدتی ۱۳ ماهه را پیش بینی کرده بود.

در مورد مدت ۱۲ ماهه نک: (S/RES/1493(2000), par.20 and S/RES/1552(2004), par.2 (Congo); S/RES/1343(2001), par.10 and S/RES/1408(2002), par.5 and S/RES/1478(2003), par.10 (Liberia).

ب. آورده‌ عامل محدودیت زمانی برای سیاست سانکسیون شورای امنیت

وارد کردن محدودیت زمانی در رژیم سانکسیون‌ها نقشی تعیین کننده در انسجام سیاست سانکسیون‌های سازمان ملل متحد ایفا می‌نماید. این عامل تداوم حیات مکانیسم سانکسیون را تضمین و به مشروعیت، قانونی و مؤثر بودن آنها مساعدت می‌نماید.

۱. تضمینی برای انسجام سیاست سانکسیون‌ها

محدود کردن سانکسیون‌ها در زمان یکی از راه‌حل‌هایی به شمار می‌آید که برای بهبودی بخشیدن به سیاست سانکسیون‌های شورای امنیت در سطح تعلیق و مرتفع ساختن آنها پیش بینی و مورد استفاده قرار گرفته است. راه‌حل دیگر، عبارت است از تعیین هدف سانکسیون‌ها به طور صریح و بدون ابهام همراه با در نظر گرفتن معیارها یا شرایط روشن و ملموس برای تعلیق و خاتمه دادن به آنها.^۱

این امر در واقع به دولت، اشخاص یا گروه هدف^۲ اجازه می‌دهد از آنچه که باید برای مرتفع شدن سانکسیون‌ها انجام دهند آگاهی یابند. با مقیاس این معیارهاست که شورا میزان انجام تعهداتی را که بر دولت، گروه یا اشخاص هدف تحمیل کرده است، می‌سنجد. سانکسیون‌ها ابزاری محسوب می‌شوند که شورای امنیت برای واداشتن اینان به اجرای تصمیماتش در اختیار دارد. بنابراین، تعیین اهداف سانکسیون‌ها و شرایط پایان دادن به آنها به طور شفاف، هم به مخاطبین اقدامات شورا و هم به خود این رکن اجازه ارزیابی بهتر در این مورد را که آیا ضرورت یا دلیلی که منجر به اعمال سانکسیون‌ها گردیده، هنوز موجود است، می‌دهد (Forteau, 2005, p.61).^۳

روند تعلیق و خاتمه (جزیی یا قطعی) سانکسیون‌ها منطقی عکس منطبق مربوط به اعمال و تشدید تدریجی آنها را دارد. این امری است که موجب انسجام سیاست قهری شورای امنیت به موجب فصل هفتم منشور می‌گردد (Thomé, 2005, p.258). انسجام این سیاست ایجاب می‌کند

۱. در این مورد پیشنهادها و توصیه‌هایی از سوی برخی از ارکان اصلی و فرعی ملل متحد ارائه شده است: از سوی دبیر کل (A/RES/51/242, Annexe II, *Supplément à l'agenda pour la paix*, par.68)، از سوی مجمع عمومی (A/59/33, par.70).

۲. دولت، گروه یا اشخاص هدف در این نوشته به معنی دولت، گروه و اشخاصی به کار برده شده که سانکسیون‌ها بر آنها اعمال و هدف این اقدامات واقع شده‌اند.

۳. این نویسنده در عین مخالف نبودن با تعیین دقیق اهداف و شرایط خاتمه سانکسیون‌ها، معتقد است که نباید از تعهد شورا به خاتمه سانکسیون‌ها در صورت برآورده شدن شرایط تعیین شده، تعهدی مطلق ساخت. به علاوه او می‌پرسد «چرا شورای امنیت را مجبور به بستن دستهای خود در هنگام اتخاذ اقدامی قهری نماییم، هرگاه ابهام مقاصدش بتواند وسیله فشاری مؤثرتر از سیاستی به وضوح اعلام شده به شمار آید (Ibid., pp.83, 66). با وجود این شاهد بودیم که چنین ابهامی می‌تواند در خدمت سوء استفاده از حق و تو توسط اعضای دائم شورا قرار گیرد و موجب طولانی شدن بیهوده سانکسیون‌ها گردد.

که شورای امنیت پیوسته تحوّل وضعیت را که منجر به اعمال سانکسیون‌ها گردیده، زیر نظر داشته باشد و با توجه به تحوّل مثبت در رفتار دولت، گروه یا اشخاص هدف بتواند فرآیند ملایم شونده‌ای - تعلیق جزئی یا کامل یا خاتمه جزئی - را که به هنگام از بین رفتن علت اعمال سانکسیون‌ها منجر به خاتمه قطعی آنها خواهد شد، آغاز نماید. هر چه شرایط یا معیارهای خاتمه دادن به سانکسیون‌ها روشن‌تر و دقیق‌تر مشخص شده باشد، به همان اندازه ارزیابی شورا به منظور تعلیق یا خاتمه دادن به آنها را تسهیل خواهد نمود.

رویه شورای امنیت نشان می‌دهد که هدف سانکسیون‌ها یا علت اعمال آنها همیشه از شفافیت برخوردار نبوده است. این ابهام گاه به برخی از اعضای دائم اجازه داده است که از آن به منظور تعقیب اهدافی به جز آنچه در قطعنامه‌های شورا پیش بینی شده است، بهره‌برداری نمایند. گاه حتی اهداف در طول اجرای سانکسیون‌ها تغییر یافته‌اند. در ۱۹۹۵، دبیرکل سازمان ملل متحد در گزارش مشهور خود با عنوان "مکمل دستور کاری برای صلح" اظهار داشت:

«اهدافی که به خاطر آنها رژیم سانکسیون‌ها در موارد خاص برقرار گردیده، همیشه به طور روشن مشخص نشده‌اند. از این رو، گاه به نظر می‌رسد با گذشت زمان تغییر می‌یابند. نظر به خصیصه نامشخص و متغیر بودن این اهداف، برای شورای امنیت دشوار است در مورد لحظه‌ای که می‌توان آنها را حاصل شده تلقی کرد و سانکسیون‌ها را مرتفع نمود، توافق نماید» (Supplément à l'agenda pour la paix, par. 68)

قضیه عراق مثال بارز این دو عملکرد است.^۱ سانکسیون‌ها ابتدا به منظور وادار کردن عراق به خارج کردن نیروهایش از کویت اعمال شدند ((S/RES/661(1990) and S/RES/660(1990)). به دنبال آزاد سازی کویت، یعنی، از بین رفتن علت سانکسیون‌ها، آنها نه فقط مرتفع نشدند، بلکه بر عکس، برای حصول اهداف دیگری ابقا و تداوم یافتند (S/RES/687(1991)، بدون اینکه به منظور انطباقشان با اهداف جدید مورد بررسی مجدد قرار گیرند. فزون بر آن، برخی اظهارات مقامات آمریکایی و بریتانیایی نشان می‌دهد که این دولت‌ها از ابتدا هدف دیگری را علاوه بر آنچه در قطعنامه‌های شورای امنیت اعلام شده بود، یعنی سرنگونی رژیم صدام

۱. قضیه طالبان نیز در مورد تغییر هدف سانکسیون‌ها شایان ذکر است. در مقدمه قطعنامه ۱۲۶۷ (۱۹۹۹)، شورای امنیت نگرانی عمیق خود از نقض حقوق بشر و حقوق بشردوستانه را اعلام و این امر که تروریست‌ها همچنان مورد پذیرش و آموزش قرار بگیرند و اعمال تروریستی در افغانستان تدارک دیده شود را به شدت محکوم کرده است. قسمت‌های نقل شده از مقدمه قطعنامه این‌گونه القاء می‌کند که مجموع عناصر مذکور، علل اعمال سانکسیون‌ها محسوب می‌شوند. با وجود این تنها شرط خاتمه سانکسیون‌ها آن بود که «طالبان بدون درنگ آسامه بن لادن را به مقامات صالح ... یک کشور تحویل دهد» (بندهای ۲ و ۱۴ قطعنامه). همان‌طور که سیسیلیانوس توجه کرده است «تسلیم این فرد به عدالت ظاهراً کافی خواهد بود برای اینکه ناگهان هر گونه تهدید بر صلح و امنیت بین‌المللی که نقض فاحش یک سلسله قواعد حقوق بین‌الملل قابل انتساب به مقامات طالبان ایجاد کرده است، محو شود» (Sicilianos, 2004, p.64).

حسین را دنبال می‌کردند.^۱ از آنجا که سانکسیون‌های اقتصادی که بیش از ۱۲ سال به طول انجامید، نتیجه مورد نظر آنها را به بار نیاورد، این دو دولت در نهایت برای حصول هدف خود به کمک متحدینشان در ۲۰ مارس ۲۰۰۳ مبادرت به حمله نظامی به عراق نمودند (Weckel, 2003, pp.377-400; Sponeck, 2005; Nguyen-Rouault, 2003, pp.835-868).

با وجود این، رویه شورای امنیت در سال‌های اخیر بیانگر اهمیتی است که این رکن برای شفاف سازی معیارها و شرایط خاتمه سانکسیون‌ها قائل است. با این حال، شورای امنیت به خاطر ابقای منع سفر به خارج از کشور علیه مقامات لیبریا پس از خاتمه دادن به سانکسیون‌های اعمالی بر سیرالئون مورد انتقاد قرار گرفته است (Cosgrove, 2005, p.214). لازم به توضیح است که سانکسیون‌های اعمالی به موجب قطعنامه ۱۳۴۳ (۲۰۰۱) علیه لیبریا جنبه ثانوی داشته و عمدتاً به دلیل نقض سانکسیون‌های مقرر شده علیه گروه شورشی "راف"^۲ در سیرالئون که از حمایت شارل تیلور رئیس جمهور لیبریا برخوردار بود، بر کشور اخیر اعمال شد. این در حالی است که گروه کارشناسان در گزارش خود راجع به سانکسیون‌های اعمالی بر علیه لیبریا تصریح کرده است که «دلایل اولیه توجیه کننده منع سفر دیگر اعتبار ندارند» (S/2003/498, par.9). با این وصف انتقاد مذکور موجه به نظر نمی‌رسد، زیرا مطالعه بندهای ۷ و ۸ قطعنامه ۱۵۲۱ (۲۰۰۳) نشان می‌دهد که انتقاد کننده به این نکته توجه نکرده است که سانکسیون‌های یاد شده پس از خاتمه دادن به سانکسیون‌های سیرالئون، مورد بررسی مجدد شورا قرار گرفته، تعدیل و آنگاه برای حصول اهداف دیگری اعمال شده است.

در هر حال نمی‌توان مساعدتی را که شفاف سازی اهداف و شرایط تعلیق یا خاتمه سانکسیون‌ها به تسهیل و عینیت بخشیدن به روند خاتمه آنها کرده است، از نظر دور داشت. وقتی دولت هدف از ابتدا می‌داند سانکسیون‌ها تحت چه شرایط مشخص خاتمه خواهند یافت، به بر آورده کردن خواست‌های شورای امنیت ترغیب خواهد شد. این امر همچنین به سایر دولت‌ها که ملزم به اجرای سانکسیون‌ها می‌باشند، اجازه خواهد داد با اطمینان بیشتر

۱. بیل کلینتون، رئیس جمهور آمریکا در نوامبر ۱۹۹۷ اعلام کرد: «سانکسیون‌ها تا پایان زمان یا تا وقتی صدام پا بر جا باشد، ادامه خواهند یافت» (Crossette, 1997). تونی بلر، نخست وزیر انگلستان در نوامبر ۱۹۹۸ اظهار داشت: «ما با آمریکایی‌ها در صدد یافتن راه‌هایی هستیم که بتوان با آن گروه‌های مخالف را تقویت کرده و امکان برکناری صدام را افزایش داد. من کاملاً در مورد این نکته با نظر ابرازی از سوی آقای کلینتون هم عقیده‌ام» (House of Commons, 1998, cited in Herring, 2002, p.44).

مادلین آلبرایت، وزیر امور خارجه آمریکا در نوامبر ۱۹۹۷ اظهار داشته بود: «ما با کشورهایی که تصریح می‌کنند که اگر عراق تعهداتش را در زمینه سلاح‌های جمعی انجام دهد، سانکسیون‌ها باید مرتفع شوند، موافق نیستیم. موضع تزلزل ناپذیر ما آن است که عراق باید نیات صلح جویانه خود را اثبات نماید ... و دلایل فراوانی وجود دارد مبنی بر اینکه نیات صدام حسین هرگز صلح جویانه نخواهد بود. نک: (Thomé, p.366).

2. Revolutionary United Front (RUF)

تأمین این خواست‌ها توسط دولت، گروه یا اشخاص هدف را مورد قضاوت قرار دهند. صاحب‌نظری تا آنجا پیش رفته که می‌گوید در این وضعیت "دولت هدف تصمیم‌گیرنده حقیقی در مورد تداوم یا خاتمه سانکسیون‌هاست (Tehindrazanarivelo, 2005, p.286). چنین اعتقادی به معنی قائل شدن اهمیت بیش از حد برای نقش عناصر شفافیت و عینیت معیارهای خاتمه سانکسیون‌ها خواهد بود. در قضیه سانکسیون‌های اعمالی بر لیبی، شرایط خاتمه به خوبی مشخص شده بود، با این وصف انجام خواست‌های شورا به وسیله این دولت در ۱۹۹۹ منجر به رفع سانکسیون‌ها نگردید. سانکسیون‌ها فقط به تعلیق در آمدند، اما برای خاتمه دادن به آنها بیش از ۴ سال دیگر صبر لازم بود.

بند ۸ قطعنامه ۱۱۹۲ (۱۹۹۸) شورای امنیت مقرر می‌داشت که سانکسیون‌ها بی‌درنگ پس از ارائه گزارش دبیرکل مبنی بر: اولاً، تأیید ورود دو مظنون لیبیایی سانحه هوایی لاکربی به هلند به منظور محاکمه توسط یک دادگاه اسکاتلندی یا یک دادگاه صالح در ایالات متحده یا انگلیس؛ ثانیاً، تأیید بر آورده شدن تقاضاهای مقامات قضایی فرانسه در مورد بمب‌گذاری در پرواز UTA ۷۷۲، به تعلیق در خواهد آمد. گزارش دبیرکل در ۵ آوریل ۱۹۹۹ به شورای امنیت ارائه شد (S/1999/378) و سانکسیون‌ها چنانکه پیش بینی شده بود به تعلیق در آمدند، بدون اینکه در این خصوص قطعنامه‌ای به تصویب برسد. در واقع یک بیانیه مطبوعاتی (SC/6662, 5 avril 1999)، و سپس بیانیه رئیس شورای امنیت (S/PRST/1999/10) بود که تحقق شرایط مذکور در قطعنامه ۱۱۹۲ و تعلیق سانکسیون‌ها را تأیید می‌کرد. خاتمه یافتن سانکسیون‌ها منوط بود به اینکه دبیرکل در گزارش دوم خود که می‌بایست در مهلت ۹۰ روزه تعیین شده از تاریخ تعلیق سانکسیون‌ها تسلیم شورای امنیت می‌شد، بر آورده شدن کامل خواست‌ها و تصمیمات شورا به موجب قطعنامه‌های ۷۳۱ (۱۹۹۲) و ۷۴۸ (۱۹۹۲) را مورد تأیید قرار دهد (S/RES/1192(1998), par.8; S/RES/883(1993), par.16).

این گزارش در ۳۰ ژوئن ۱۹۹۹ ارائه شد (S/1999/726, pars.22, 25-26, 27, 29, 34). با وجود این، شورا خاتمه دادن به سانکسیون‌ها را صلاح ندید. این سانکسیون‌ها بعدها در ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۳ به موجب قطعنامه ۱۵۰۶ (۲۰۰۳)، پس از آنکه سرانجام سه عضو دائم مستقیماً درگیر در قضیه (آمریکا، انگلیس و فرانسه) موافقت خود را اعلام داشتند (S/2003/819)، مرتفع شدند.

این سابقه نشان می‌دهد که در هر صورت و به رغم وجود شرایط مشخص شده برای سانکسیون‌ها، اعضای دائم همواره این امکان را خواهند داشت که آنها را بدون دلیل موجه تداوم بخشند. به عقیده نگارنده، این راه‌حل به تنهایی برای پاسخ‌گویی به مسأله سوء استفاده از حق وتو به منظور ممانعت از خاتمه سانکسیون‌ها کافی نیست. اینجاست که عامل محدودیت

زمانی سانکسیون‌ها می‌تواند نقش "سوپاپ اطمینان" را ایفا نماید. وارد کردن محدودیت زمانی در رژیم سانکسیون‌ها مانعی برای آن عده از اعضای دائم شورا که مایل به تداوم سانکسیون‌ها به رغم بر آورده شدن شرایط خاتمه آنها می‌باشند، محسوب می‌شود. در این وضعیت، کافی است سایر اعضای شورا در انتظار انقضای مدت تعیین شده و خاتمه خودکار سانکسیون‌ها بمانند. در واقع، تعیین معیارها و شرایط خاتمه سانکسیون‌ها به طور شفاف و روشن، و وارد کردن محدودیت زمانی در رژیم سانکسیون‌ها دو عامل مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند که انسجام سیاست سانکسیون سازمان ملل متحد را در سطح اعمال و اختتام تضمین می‌نمایند.

۲. ابزاری برای تضمین بقای سیاست سانکسیون‌ها

با بحران ایجاد شده در شورای امنیت بر اثر تهدید به استفاده از "وتوی معکوس" در چارچوب سانکسیون‌های اقتصادی فاقد محدودیت زمانی، بیم آن می‌رفت که در آینده راه بر هر گونه توسل به این اقدامات بسته شده و شورا از استفاده از این ابزار استراتژیک محروم شود. دیدیم که فرانسه، روسیه و چین دیگر حاضر به اعلام موافقت خود در مورد اتخاذ سانکسیون‌های اقتصادی برای مدت نامحدود نبودند. کافی است به اظهارات نماینده آمریکا به هنگام رأی گیری در مورد قطعنامه ۱۳۰۶ (۲۰۰۰) در مورد سانکسیون‌های اعمالی بر سیرالئون توجه شود تا بتوان موضع سرسختانه این سه عضو دائم در خصوص درج محدودیت زمانی در رژیم سانکسیون‌ها را از آن استنتاج کرد:

«ما محدودیت‌های زمانی تعیین شده را تأیید نمی‌کنیم، اما نقطه نظر مشترک سایر اعضای شورا در خصوص این مسأله را پذیرفته‌ایم. (...) این قطعنامه اعمال سانکسیون‌ها برای مدت ۱۸ ماه را توصیه می‌کند. این یک مصالحه سیاسی دیمی (compromis politique arbitraire) است که بر هیچ واقعیتی استوار نیست و به هیچ نحو به وضعیت در سیرالئون ارتباط ندارد» (S/PV.4168, 5 juillet 2000, p.5).

موضع سه عضو دائم فوق‌الذکر کاملاً قابل درک است، زیرا استفاده یا تهدید به استفاده از وتو از سوی حامیان سر سخت سانکسیون‌های اقتصادی - آمریکا و انگلستان - برای ممانعت از خاتمه سانکسیون‌ها، آنها را از استفاده از همین حق در جهتی که به موجب منشور برای آنها در نظر گرفته شده است، محروم می‌نمود.

وارد کردن مدت معین در رژیم سانکسیون‌ها موازنه قدرت در شورای امنیت را به نفع روسیه، فرانسه و چین تغییر داده است. این عامل به این سه عضو دائم اجازه می‌دهد استفاده از حق وتو به هنگام اعمال یا تجدید رژیم سانکسیون‌ها را برای خود محفوظ بدارند. به این ترتیب، آن عده از اعضای دائم که مخالف درج محدودیت زمانی بوده یا هستند باید در هر

مورد و در هر مرحله از تجدید سانکسیون‌ها تلاش کنند حمایت اکثریت کیفی لازم را به منظور جلوگیری از خاتمه سانکسیون‌ها تحصیل نمایند. عامل محدودیت زمانی از سال ۲۰۰۰- از زمان اعمال نخستین مورد سانکسیون‌های دارای مدت معین^۱ - حمایت مستمر اکثریت اعضای شورای امنیت از سانکسیون‌های اعمالی و در نتیجه تداوم سیاست سانکسیون این رکن را موجب شده است.^۲

۳. ابزار خود کنترلی سانکسیون‌ها از نظر حقوقی

آثار انسانی فاجعه بار ناشی از اجرای سانکسیون‌های اقتصادی همه جانبه علیه یوگسلاوی (صربستان و مونته نگرو) و هایتی، انتقادهایی شدید را از هر سو در خصوص عدم انطباق آنها با حقوق بشر و حقوق بشردوستانه برانگیخت. مطالعات بسیار در این مورد انجام شده که نشان می‌دهد اختیارات شورای امنیت در خصوص اعمال سانکسیون‌ها نامحدود نیست. به علاوه، شورای امنیت با رویه خود در مورد درج معافیت‌ها و استثنای بشردوستانه در هر رژیم سانکسیونی از این گونه و سپس با تغییر رویکرد خود نسبت به سانکسیون‌های غیر نظامی و گرایش به سانکسیون‌های هدفمند یا "هوشمند" به طور ضمنی بر وجود محدودیت‌های حقوقی برای اختیار سانکسیون خود صحنه نهاد.

این امر عموماً پذیرفته شده است که شورای امنیت به منظور آنکه مردم بیگناه کشور هدف را حتی الامکان از آثار ناگوار سانکسیون‌ها در امان بدارد، باید حداقل قواعد و اصول اساسی حقوق بشر و حقوق بشردوستانه را محترم بشمارد. این تعهد تنها ناشی از حقوق بین‌الملل عام نبوده، بلکه همچنین از تعهد شورای امنیت به موجب ماده ۲۴ (۲) منشور به انجام مسئولیت اولیه خود در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ضمن احترام به سایر اهداف منشور ناشی می‌گردد (Shaygan, 2007, Première Partie). در چارچوب سانکسیون‌های اقتصادی نامحدود از حیث مدت، آن عده از اعضای شورای امنیت (اعم از دائم و غیر دائم) که در مورد انطباق سانکسیون‌ها به ویژه با قواعد حقوقی شناخته شده به عنوان *jus cogens* - به خصوص حق حیات - تردیدهای جدی داشتند، امکان در خواست تعدیل رژیم سانکسیون‌ها را مادام که یکی از اعضای دائم با چنین اقدامی مخالفت می‌کرد، نداشتند.

۱. اولین مورد سانکسیون‌های دارای مدت معین (آمبرگوی تسلیحاتی) بر اتیوپی و اریتره اعمال شد (S/RES/1298). (2000).

۲. اتحادیه بین‌المجالس نیز این اثر عامل محدودیت زمانی را بدین نحو تأیید کرده است: «سانکسیون‌ها به منظور تضمین اینکه تداومشان از همان اکثریتی در شورای امنیت برخوردار باشد که اعمال آنها، باید برای مدت معین اعمال شوند» (Résolution adoptée par la 104^{ème} Conférence interparlementaire).

بر عکس، در چارچوب سانکسیون‌های دارای مدت معین، اعضای شورا می‌توانند به طور منظم انطباق آنها را با حقوق بین‌الملل عام و با حقوق منشور مورد بررسی قرار داده و در صورت لزوم آنها را تعدیل و با وضعیت انسانی و اجتماعی - اقتصادی در کشور هدف منطبق سازند. آن عده از اعضای دائم شورای امنیت که مخالف این اصلاحات باشند، هرگاه خواستار اعمال مجدد رژیم سانکسیون‌ها در خاتمه مدت تعیین شده باشند، چاره‌ای جز تن در دادن به اراده سایر اعضای شورا نخواهند داشت.

به این ترتیب، ملاحظه می‌شود که با وارد کردن عامل محدودیت زمانی، سازوکار سانکسیون‌ها مجهز به یک ابزار خود کنترلی انطباق سانکسیون‌ها با حقوق بین‌الملل می‌گردد. اعضای شورای امنیت بیش از پیش در مورد ضرورت انطباق سانکسیون‌ها با قواعد مربوط به حمایت از شخص انسان اظهار نظر می‌نمایند. از آن میان به ویژه روسیه در میان اعضای دائم، و کانادا در بین اعضای غیردائم از تهیه یک چارچوب حقوقی برای سیاست سانکسیون شورای امنیت حمایت می‌کنند (S/PV.4128,2000; A/AC.182/L.100,1998). بنابراین بعید نیست که در آینده اعضای شورای امنیت خود به هنگام اعمال و تجدید رژیم سانکسیون‌ها، اقدام به شناسایی محدودیت‌های حقوقی برای اختیارات این رکن به موجب فصل هفتم منشور نمایند. در هر حال، در نبود قواعد حقوقی خاص قابل اعمال بر سانکسیون‌ها، اهمیت عواملی چون "محدودیت زمانی" برای کنترل حقوقی سانکسیون‌ها بیشتر احساس می‌شود.

۴. عامل مساعد یا تهدید کننده برای کارایی سانکسیون‌ها؟

عمده‌ترین نگرانی ابرازی در خصوص وارد کردن مدت معین در رژیم سانکسیون‌ها به خودکار بودن خاتمه آنها در انقضای مدت تعیین شده مربوط می‌شود. اظهارات نماینده آمریکا به هنگام اعمال سانکسیون‌ها علیه "راف" در سیرالئون - که پیش از این به قسمتی از آن اشاره شد و در اینجا بخشی کمابیش طولانی از آن نقل خواهد شد - نشانه‌های کافی از این نگرانی را که چندان هم نابجا نیست، به دست می‌دهد:

«ما از تعیین معیارهایی که به منظور رفع سانکسیون‌ها می‌باید برآورده شوند، حمایت می‌کنیم. این پیش نویس قطعنامه [قطعنامه ۱۳۰۶ (۲۰۰۰)] خاتمه سانکسیون‌ها را با گذشت دیمی زمان مرتبط می‌سازد تا با اجرای صادقانه و معقول خواست‌های تعیین شده از سوی شورا. (...) استفاده از محدودیت زمانی در این، و در سایر قطعنامه‌ها با تشویق بیهوده دولت‌ها یا گروه‌های هدف سانکسیون‌ها به این اندیشه که اگر بیش از بردباری شورا [بیش از مدت تعیین شده] مقاومت نمایند یا به نحوی از انحاء میان اعضا اختلاف ایجاد کنند، سانکسیون‌ها مرتفع خواهند شد و (...)

یا به سادگی به سر خواهند آمد، فشار وارده بر آنها برای اجرای خواست‌های شورای امنیت را کاهش می‌دهد.

ما باید سانکسیون‌ها را به منظور حمایت از غیرنظامیان هدفمند سازیم، اما نباید به تبهکاران و جانیان فرصت رفتار شریرانه در هنگام انقضای مدت سانکسیون‌ها را بدهیم. با مقرر داشتن محدودیت زمانی برای سانکسیون‌ها در سیرالئون، ما کارآیی این قطعنامه مهم را تضعیف کرده و به توانایی شورا برای اعمال سانکسیون‌های قابل اعتماد آسیب می‌رسانیم. تنها معیار قابل قبول برای پایان دادن به سانکسیون‌ها باید احترام به قطعنامه‌های شورای امنیت باشد»^۱ (S/PV.4168, 2000, p.5).

هر چند این نگرانی‌ها بی‌اساس نیست، می‌باید مخاطراتی را که وارد کردن عامل محدودیت زمانی می‌تواند در بر داشته باشد با مزایای ناشی از آن سنجید. به عبارت دیگر، از یک طرف، می‌باید دو مسأله را در نظر گرفت: یکی خطرات تجربه شده از نبود محدودیت زمانی در رژیم سانکسیون‌ها، یعنی تداوم سانکسیون‌ها به طور نامحدود را به عنوان عنصری که در برخی موارد اعتبار و مشروعیت اقدام شورای امنیت را زیر سؤال برده است؛ و دیگری این نکته که بدون قید مدت اعضای شورا، به ویژه اکثر اعضای دائم، حاضر به موافقت با اعمال سانکسیون‌ها نخواهند بود. از طرف دیگر، لازم است آثار مثبتی که عامل محدودیت زمانی بر سیاست سانکسیون شورا دارد، در نظر گرفته شود. به علاوه، ضروری است بررسی شود که خطر و نگرانی متناسب به محدودیت زمانی تا چه حد واقعی است.

تجربه به دست آمده از سانکسیون‌های اقتصادی فاقد مدت معین، موفقیت اندک و گاه ناچیزی را در مقایسه با آثار انسانی فاجعه بار آنها نشان می‌دهد (Shaygan, 2007, pp.400-402). بنابراین، نامحدود بودن سانکسیون‌ها از حیث زمانی تضمینی برای موفقیت سیاسی آنها به شمار نمی‌آید. عموماً پذیرفته شده است که هدف اصلی سانکسیون‌ها متقاعد کردن دولت، گروه یا اشخاص هدف به تصحیح رفتار یا سیاست اوست. در نتیجه کارآیی سانکسیون‌ها بستگی به قابلیت متقاعد

۱. نماینده هلند نیز در همین جهت اظهار داشت: «بحث ما در مورد این مسأله یک نگرانی کلی در رویارویی با پدیده سانکسیون‌هایی که بسیار بیشتر از مدتی که در ابتدا پیش بینی شده بود، به طول می‌انجامند؛ ایجاد می‌کند، سانکسیون‌هایی که فقط به دلیل نبود اکثریت به نفع مرتفع ساختن آنها، باقی می‌مانند. نمایندگی من از این نگرانی آگاه است و با بررسی منظم سانکسیون‌ها کاملاً موافق است، اما همچنان با اعمال محدودیت زمانی که منجر به رها کردن سیستماتیک سانکسیون‌ها در نبود قطعنامه‌ای که الغای آنها را پیش بینی نماید گردد، مخالف است» (S/PV.4168, 2000, p.9). در خصوص نظر موافق با درج محدودیت زمانی، به خصوص نگاه کنید به اظهارات نماینده روسیه: (Ibid, p.9).
نماینده آمریکا پیش از این نیز خطر درج زمان انقضا در رژیم سانکسیون‌ها را در رابطه با همان قضیه سیرالئون، مورد تأکید قرار داده بود (S/PV.3822, 1999, p.17).

سازی آنها دارد. این امر ایجاب می‌کند که رژیم سانکسیون‌ها از انعطاف کافی برای انطباق با تحولات مثبت در وضعیت توصیف شده به عنوان تهدید بر صلح یا نقض صلح برخوردار بوده و بتوان آنها را حسب مورد تعدیل، معلق یا مرتفع نمود. وقتی که سانکسیون‌ها برای مدت نامعین اعمال می‌شوند، «کافی است یکی از پنج عضو دائم به دلیلی با هرگونه بررسی مجدد اقدامات قهری مخالفت نماید تا اقدام شورا غیر قابل انعطاف شود (...). و هرگونه توانایی متقاعد سازی را از دست بدهد، و به دلیل عدم کارآیی آن، زمینه برای توسل به نیروی مسلح و شاید پیروزی منطقی دیگر مهیا گردد: منطبق اجرای خودسرانه یا حتی یک جانبه» (Lagrange et Eisemann, 2005, p.1210)

بر عکس، در نظر گرفتن محدودیت زمانی می‌تواند کارآیی سانکسیون‌ها را با افزودن مشروعیت آنها تقویت نماید. در واقع، برای به حداکثر رساندن میزان اجرای سانکسیون‌ها، تمام دولت‌ها یا حداقل شمار کافی از آنها باید سانکسیون‌ها را مشروع و عادلانه تلقی نمایند (Franck, 1995). این امر ناشی از وابستگی نظام امنیت جمعی به دولت‌ها برای اجرای سانکسیون‌هاست. از این رو، سازمان ملل متحد نسبت به عدم مشروعیت تصمیماتش آسیب پذیر است (Tehindrazanarivelo, 2005, p.456). وقتی شماری قابل توجه از دولت‌ها، برای مثال در چارچوب سازمان‌های منطقه‌ای، درستی یا منصفانه بودن سانکسیون‌ها را زیر سؤال ببرند یا اعمال و یا تداوم آنها را خودسرانه تلقی نمایند، ممکن است کارآیی آنها لطمه ببیند. این گونه مواضع در واقع علیه سانکسیون‌های اعمالی بر لیبی و تداوم سانکسیون‌های عراق اتخاذ شد.^۱

انقضای مدت زمان تعیین شده برای سانکسیون‌ها، لزوماً و به خودی خود تجدید آنها را مفروض نمی‌دارد. برآورده نشدن خواست‌ها و شروطی که به موجب قطعنامه‌های شورای امنیت بر عهده دولت، گروه یا اشخاص هدف نهاده شده است، و یا هر گونه تلاش برای تأثیر گذاری بر برخی از اعضای شورا به منظور جلوگیری از اعمال مجدد سانکسیون‌ها، می‌تواند خطر تشدید رژیم سانکسیون‌ها را در پی داشته باشد.

رویه شورای امنیت نشان می‌دهد که طفره رفتن و سازش ناپذیری دولت، گروه یا اشخاص هدف عملاً منجر به تشدید رژیم سانکسیون‌ها گردیده است. برای مثال می‌توان

۱. سازمان وحدت آفریقا (اتحادیه آفریقای کنونی) در ژوئن ۱۹۹۸ اعلام کرد که اعضای آن دیگر سانکسیون‌های اعمالی بر لیبی را که مانع احترام به تعهدات مذهبی، ارائه کمک بشردوستانه اضطراری و احترام به تعهدات اساسنامه‌ای سازمان می‌گردد، مراعات نخواهند کرد (AHG/Dec. (XXXIV), 1998, cité in Tehindrazanarivelo, p.450). این سازمان دوباره در سال ۲۰۰۰ تهدید به عدم اجرای سانکسیون‌های اعمالی بر لیبی کرد. نک: (Cortright et al., 2000, p.118) در خصوص سانکسیون‌های اعمالی علیه عراق، شماری از دولت‌ها (مثل روسیه، اردن، تونس، یمن، مراکش، الجزایر، مصر و سوریه) از نیمه دوم سال ۲۰۰۰ آشکارا منع پرواز اعمالی به موجب قطعنامه ۶۷۰ (۱۹۹۰) را ناپدید گرفتند. نک: (Tehindrazanarivelo, pp.444-445).

سانکسیون‌های اعمالی بر طالبان در افغانستان، بر کنگو و بر ساحل عاج را ذکر کرد.^۱ شایان توجه است که تاکنون انقضای مدت تعیین شده منجر به خاتمه خودکار سانکسیون‌ها، در حالی که شرایط پایان دادن به آنها برآورده نشده باشد، نگردیده است.^۲

در ضمن ذکر این نکته ضرورت دارد که این راه‌حل تاکنون با استثنائاتی مواجه شده است و آن مربوط به مواردی است که برای تمام اعضای دائم شورا از حساسیت خاص برخوردار است، یعنی مبارزه با تروریسم و تهدید هسته‌ای در ارتباط با کره شمالی و ایران. زبان به کار گرفته شده در بند ۳ قطعنامه ۱۳۹۰ (۲۰۰۲) که با اصلاحاتی، سانکسیون‌های اعمالی علیه طالبان و شبکه القاعده را تجدید می‌کند، در واقع نشان می‌دهد که در وضعیت‌هایی که از اهمیت ویژه برای اعضای یاد شده برخوردار است، سانکسیون‌ها فاقد محدودیت زمانی خواهند بود و تا زمان برآورده شده خواست‌های شورا تداوم خواهند یافت.^۳ مهلت تعیین شده به وسیله قطعنامه مذکور مربوط به مدت اعتبار سانکسیون‌ها نبوده، بلکه منظور آن است که در پایان این مهلت یا پیش از آن، به منظور انطباق داد نشان با اهداف تعیین شده مورد بررسی مجدد قرار خواهند گرفت.^۴ به همین دلیل، تصویب قطعنامه جدید در پایان مهلت تعیین شده، برای تداوم یا اعمال مجدد سانکسیون‌ها لازم نیست. این امر هر چند در مورد مبارزه با تروریسم با توجه به اینکه پایگاه سرزمینی ندارند، می‌تواند قابل توجه باشد، اما چنین توجیهی در مورد سانکسیون‌های اعمالی بر کره شمالی و ایران وجود ندارد (S/RES/1718(2006) Corée; S/RES/1737(2006); S/RES/1747(2007) Iran) du Nord; بنابراین، جز حساسیت و اهمیت بسیار

۱. نک: در مورد طالبان، قطعنامه ۱۳۳۳ (۲۰۰۰) که سانکسیون‌های تصویب شده به موجب قطعنامه ۱۲۶۷ (۱۹۹۹) را تشدید نمود؛ در مورد کنگو، قطعنامه ۱۵۹۶ (۲۰۰۵) که سانکسیون‌های اعمالی به وسیله قطعنامه‌های ۱۴۹۳ (۲۰۰۳) و ۱۵۵۲ (۲۰۰۴) را تشدید کرد؛ و سرانجام، در مورد ساحل عاج، قطعنامه ۱۶۴۳ (۲۰۰۵) که سانکسیون‌های اعمالی به موجب قطعنامه ۱۵۷۲ (۲۰۰۴) را تشدید کرد.

۲. اجرای آمبارگوی تسلیحاتی اعمالی علیه اریتره و اتیوپی با انقضای مدت تعیین شده به موجب بند ۱۶ قطعنامه ۱۲۹۸ (۲۰۰۰) متوقف گردید و تجدید نشد، زیرا هدف از اعمال آمبارگو، یعنی حل و فصل مسالمت‌آمیز منازعه مقرر در بند ۱۷ همان قطعنامه حاصل شده بود. نک: بیانیه رئیس شورای امنیت: (S/PRST/2001/14, p.2).

۳. به عقیده ناتالی تومه، اگر این راه‌حل «در عمل دنبال شد، وضعیت‌های مربوطه همان‌هایی نبوده که در زمره نگرانی‌های اصلی اعضای دائم قرار دارند. برای مثال اگر وضعیتی مرتبط با اعمال تروریستی پیش آید، در حال حاضر احتمال بسیار کمی وجود دارد که مجموع این اعضا موفق به توافق برای اعمال سانکسیون‌های محدود شده در زمان گردند». Thomé, (p.368) (2004).

۴. شورای امنیت در بند ۳ قطعنامه ۱۳۹۰ (۲۰۰۲) «تصمیم می‌گیرد که اقدامات در نظر گرفته شده در بندهای ۱ و ۲ (...). پس از ۱۲ ماه مورد بررسی مجدد قرار خواهد گرفت، مهلتی که در پایان آن یا سانکسیون‌ها حفظ و تداوم خواهند یافت، یا تصمیم به اصلاح آنها در احترام به اصول و اهداف قطعنامه حاضر خواهد گرفت».

این دو مورد برای اعضای دائم، به نظر نمی‌رسد بتوان دلیلی دیگر برای در نظر نگرفتن محدودیت زمانی برای سانکسیون‌های مذکور پیدا کرد.

نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه بیان شد، در خصوص نگرانی مرتبط با درج محدودیت زمانی در رژیم سانکسیون‌ها مبالغه شده و تاکنون به صورت خطری فرضی باقی مانده است. وانگهی، تا هنگام اصلاح احتمالی آئین رأی‌گیری در شورای امنیت که در حال حاضر در دیدرس نیست، محدود کردن رژیم سانکسیون‌ها از نظر زمان بهترین راه حل برای تضمین یک سیاست سانکسیون قابل دوام و در عین حال منسجم‌تر، مؤثرتر و همسوتر با ضرورت‌های مربوط به احترام به حقوق انسانی جمعیت غیرنظامی در کشور هدف، از طریق جلوگیری از تداوم نامحدود آنها می‌باشد. در حقیقت، سانکسیون‌های هدفمند، بدون محدودیت زمانی در وضع کنونی ویژگی‌هایی را که موجب توصیف آنها به عنوان سانکسیون‌های "هوشمند" گردیده است، از دست خواهند داد.

وارد کردن دو موضوع "مدت و خاتمه سانکسیون‌ها" در مأموریت محوله به گروه کاری غیررسمی راجع به مسائل کلی مرتبط با سانکسیون‌ها در دسامبر ۲۰۰۵ نشان می‌دهد که این راه‌حل هنوز به طور قطعی برای تمامی سانکسیون‌های آتی و از سوی تمام اعضای شورای امنیت پذیرفته نشده است.

منابع و مأخذ

کتاب‌ها و مقالات

- 1- CARON D. D. (1993), «The Legality of the Collective Authority of the Security Council», *AJIL*, vol.87, n° 4.
- 2- COMBACAU J. (1974), *Le pouvoir de sanction de l'ONU: étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone.
- 3- CORTRIGHT D., LOPEZ G. A., CONROY R. W., DASHTI-GIBSON J. & WAGLER J. (2000), *The Sanctions Decade, Assessing UN Strategies in the 1990s*, London, Lynne Rienner Publishers.
- 4- COSGROVE E. (2005), «Examining Targeted Sanctions: Are Travel Bans Effective?», in WALLENSTEEN P. et STAIBANO C. (ed.), *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, London, Franck Cass.
- 5- CROSSETTE B. (23 Nov. 1997), «For Iraq, A Dog House with Many Rooms», *New York Times*.
- 6- FORTEAU M. (2005), «La levée et la suspension des sanctions internationales», *AFDI*, .
- 7- FRANCK T. M. (1995), *Faireness in International Law and Institutions*, Oxford, Clarendon Press.
- 8- GOODRICH L. M., SIMONS A. P. (1955), *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- 9- HERRING E. (2002), «Between Iraq and a Hard Place: A Critic of British Government's Case for UN Economic Sanctions», *RIS*, vol.28, n°1.

- 10- Higgins R. (1967), «International Law, Rhodesia and the U.N.», The World to-day, pp.94-106, cited in Combacau J. (1974) p.215, not 17.
- 11- HUFBAUER G. C., SCOTT K. A. et ELLIOTT J. J. (1990), *Economic sanctions Reconsidered : History and Current Policy*, 2^e ed., Washington (DC), Institute for International Economics.
- 12- LAGRANGE E. et EISEMANN P. M., « Article 41 », in COT J.-P., PELLET A. et FORTEAU M. (2005), *La Charte des Nations Unies : Commentaire article par article*, 3^{ème} éd., Paris, Economica, 2005.
- 13- NGUYEN-ROUAULT F. (2003), « L'intervention armée en Irak et son occupation au regard du droit international », *RGDIP*, tome 107, n°4.
- 14- OETTE L. (2002), «A Decade of Sanctions Against Iraq: Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council », *EJIL*, vol.13, n° 1.
- 15- Shaygan F. (2007), *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, Thèse, Université Paris XI.
- 16- SICILIANOS L.-A., « Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes », in PICCHIO FORLATI L., SICILIANOS L. A. (ed.) (2004), *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.
- 17- SPONECK H. V. (2005), The Conduct of the UN before and after the 2003 Invasion, www.truthout.org/docs_2005/WTI062405U.shtml.
- 18- TEHINDRAZANARIVELO D. L. (2005), *Les sanctions des Nations Unies et leurs effets secondaires*, Paris, Presses Universitaires de France.
- 19- THOMÉ N. (2005), *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Aix-En-Provence, Press universitaire d'Aix-Marseille.
- 20- WECKEL P. (2003), «L'usage déraisonnable de la force », *RGDIP*, tome 107, n°2, 2003.

اسناد (به جز قطعنامه‌های سازمان ملل متحد)

- 1- *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/PRST/1999/10, 8 avril 1999.
- 2- *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/PRST/2001/14 du 15 mai 2001.
- 3- *Lettre, en date du 12 décembre 1979, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Rhodésie du Sud)*, S/13688 du 12 décembre 1979.
- 4- *Lettre, en date du 14 décembre 1979, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant de Madagascar (Rhodésie du Sud)*, S/13693 du 14 décembre 1979.
- 5- *Lettre, en date du 21 décembre 1979, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (Rhodésie du Sud)*, S/13702 du 21 décembre 1979.
- 6- *Lettre datée du 9 novembre 1979, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé en application de la résolution 253 (19968) concernant la question de la Rhodésie du Sud*, S/13617 du 9 novembre 1979.
- 7- *Lettre, en date du 18 décembre 1979, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Rhodésie du Sud)*, S/13698 du 18 décembre 1979.
- 8- *Lettre date du 5 avril 1999, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, S/1999/378, 5 avril 1999.
- 9- *Lettre datée du 15 août 2003 adressée au président du Conseil de sécurité par les Etats-Unis et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès de l'Organisation des Nations Unies (Libye)*, S/2003/819 du 15 août 2003.
- 10- *Note du Président du Conseil de sécurité*, S/2005/841 du 29 décembre 2005.
- 11- *Rapport du Secrétaire général, Supplément à l'Agenda pour la paix*, A/50/60-S/1995/1 du 3 janvier 1995.
- 12- *Rapport du Comité spécial de la Charte et du raffermissement du rôle de l'Organisation*, A/53/33 (1998).

- 13- *Rapport du Secrétaire général soumis en application du paragraphe 16 de la résolution 883(1993) du Conseil de sécurité et du paragraphe 8 de la résolution 1192(1998)*, S/1999/726, 25 juin 1999.
- 14- *Report of the Panel of Experts on Liberia Submitted in Accordance with Resolution 1458(2003)*, S/2003/498, 24 April 2003.
- 15- *Rapport du Comité spécial de la Charte et du raffermissement du rôle de l'Organisation*, A/59/33 (2004).
- 36- *Résolution adoptée par la 104^{ème} Conférence interparlementaire, Djakarta, 20 octobre 2000*, www.ipu.org/conf-f/104spl.htm (21 septembre 2004).
- 17- S/PV.2181, 21 décembre 1979.
- 18- S/PV.2977 (Part II) (privée-reprise 3), 23 février 1991.
- 19- S/PV.4084, 17 décembre 1999.
- 20- S/PV.4128, 17 avril 2000.
- 21- S/PV.3822, 8 octobre 1997.
- 21- S/PV.4168 du 5 juillet 2000.