

فصلنامه مطالعات سیاسی
سال هفتم، شماره ۲۷، بهار ۱۳۹۴
صفحات: ۴۶-۲۳
تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۷/۵؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۳/۹/۸

بررسی اصل عدم مداخله و کاربرد زور در پرتو تحولات جهانی

دکتر سیدحسین میرفخرائی*

چکیده

اصل عدم مداخله یکی از اصول بنیادین ملل متحد و از جمله حقوق و تکالیف بنیادین کشورهای است که ریشه در اصل تساوی حاکمیت دولت‌ها دارد. علی‌رغم آنکه تلاش‌های جامعه جهانی پس از شکل‌گیری سازمان ملل متحد به سمت تعریف اصل عدم مداخله و برحذر داشتن دولت‌ها از توسل به زور در روابط بین‌الملل بوده، متأسفانه بار دیگر شاهد بازگشت رویه برخی دولت‌ها به سابق و به رسمیت شناختن اصل مداخله هستیم. در چنین شرایطی مشروعیت استفاده از زور و نقض اصل حاکمیت ملی در تحولات بین‌المللی از سوی قدرت‌های بزرگ، صلح و امنیت جهانی را با چالش‌های جدی مواجه خواهد نمود.

واژگان کلیدی

اصل عدم مداخله، مداخله دسته‌جمعی، قدرت‌های بزرگ، حاکمیت ملی، حق تعیین سرنوشت.

*دانشیار گروه روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران
mirfakhraei.20@gmail.com

مقدمه

اصل عدم مداخله به‌عنوان یکی از اصول محوری در عرصه حقوق بین‌الملل، از جمله تضمین‌ها و لوازم احترام گذاشتن به برابری همه کشورها در مقابل قانون و موازین بین‌المللی و همچنین برابری در بهره‌مندی از حمایت موازین حقوق بین‌المللی است. در خصوص اصل عدم مداخله، اعتقاد حقوقی دولت‌ها پررنگ بوده و هر چند درباره الزام آور بودن این اصل اتفاق نظر وجود دارد ولی رویه دولت‌ها در استناد به این اصل بسیار مشتت می‌باشد. به طوری که می‌بایست بین گفتار و رفتار سیاسی دولت‌ها و رویه آن‌ها که بر اساس اعتقاد بر الزام حقوقی است، تمایز قائل شد. در عرصه روابط بین‌الملل طی دهه‌های اخیر خصوصاً در فضای دوقطبی، عدم مداخله خیلی موسع تفسیر می‌شد اما با فروپاشی شوروی و تحولات سیاسی در سطح جهانی، مفهوم حاکمیت دولت‌ها نیز دستخوش تحولات نظری و عینی گردید. آنچنانکه برخی قدرت‌های بزرگ با نقض موازین حقوق بین‌الملل و اصل حاکمیت ملی تلاش کرده‌اند تا تحولات بین‌المللی را در راستای منافع خود تفسیر نمایند. سوال اساسی که این پژوهش قصد دارد به آن بپردازد، درباره استفاده از زور در اصل عدم مداخله است. به نظر می‌رسد رفتار قدرت‌های بزرگ از مداخله در امور سایر واحدهای سیاسی و توجیه آن بازگشت به مفهوم پیشین عدم مداخله است. پژوهش حاضر تلاش دارد تا با بازگشت به گذشته و نظریه‌های مطرح در خصوص عدم مداخله، منشاء رفتار قدرت‌های بزرگ را از مداخله در امور سایر کشورها توضیح و افق‌های پیش رو در این خصوص را ترسیم نماید.

۱- تعریف عدم مداخله

جالب‌ترین سؤال در خصوص اصل عدم مداخله در حقوق بین‌الملل معاصر این است که چرا کسی تصوّر نمی‌کند که این اصل وجود دارد. با مرور گذرا و اجمالی تاریخچه دو قرن گذشته، روشن می‌شود که مداخله در دولت‌های خارجی، کاملاً متعارف بوده است. در واقع، اگر گذشته بعنوان معیار تجزیه و تحلیل نفوذ ملت‌ها بر یکدیگر در نظر گرفته شود، می‌توان گفت که متن واقعی تاریخ، دارای شبکه‌ای از مداخلات بوده است. البته تقریباً یک برداشت موسع از اینکه، مداخله چیست؟ بین صاحب‌نظران وجود دارد. همانطوریکه پری وینفیلد^۱ پیشتر گفته است، یک

1. Perey Winfield

خواننده، بعد از خواندن کتاب پیلیمور^۱ درباره مداخله، شاید کتاب را با این تصوّر ببندد که مداخله ممکن است هر چیزی از سخنرانی لُرد پالمرستون در مجلس عوام بریتانیا گرفته تا تقسیم لهستان را شامل شود (Winfield, 1922-1923: 180). اصل عدم مداخله در شکل مدرن در قطعنامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی سازمان ملل [که در ۲۴ اکتبر ۱۹۷۰ بدون رأی‌گیری به تصویب رسید] به شرح ذیل بیان شده است: «هیچ دولت یا گروهی از دولت‌ها حق ندارد بطور مستقیم یا غیرمستقیم، به هر دلیلی، در امور داخلی یا خارجی دولت دیگر مداخله کند. در نتیجه، مداخله مسلحانه و هر شکل دیگر مداخله یا تهدیدات انجام شده علیه شخصیت دولت یا علیه عناصر سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آن، نقض حقوق بین‌الملل است.» (UN General Assembly Resolution 2625 (XXV), 1970). این قطعنامه در ادامه تصریح می‌کند که مداخله صرفاً نظامی نیست، بلکه هر نوع مداخله ممنوع گردیده است: «هیچ دولتی نمی‌تواند تدابیر اقتصادی، سیاسی یا تدابیری از هر نوع دیگر بکار برد یا کار برد آن را تشویق کند تا دولت دیگری را به منظور وابستگی در اعمال حقوق حاکمه‌اش و به دست آوردن امتیازاتی از هر نوع تحت فشار و اجبار قرار دهد.» (UN General Assembly Resolution 2625 (XXV), 1970)

همان‌طوری که حقوق‌دانان مطرح می‌کنند، تأثیرات این اصل به شرح ذیل بوسیله گالینا شینکارِتسکی^۲ خلاصه شده است، او می‌نویسد که اصل عدم مداخله از حوزه صلاحیت داخلی دولت‌ها حمایت می‌کند: «مسلماً، صلاحیت داخلی به حق هر دولتی اشاره می‌کند که بتواند آزادانه – مستقل از دولت‌های دیگر و سازمان‌های بین‌المللی – صلاحیت قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی‌اش را اعمال نماید. اعمال این صلاحیت، نتیجه حاکمیت دولت‌ها و حق ملت‌ها برای تعیین سرنوشت خودشان است» (Shinkaretskaya, 1988: 123).

در اینجا دو بُعد بسیار مهم در این اصل مشاهده می‌شود. اولاً، هر دولتی حق دارد تا آزادانه سرنوشت خود را تعیین کند و ثانیاً وظیفه همبسته هر دولت و سازمان بین‌المللی دیگر این است که از اعمال مؤثر این نوع حق انتخاب جلوگیری نکنند. به این دو بُعد بسیار مهم دو بُعد دیگر را بایستی اضافه کرد: اول اینکه حق تعیین سرنوشت دولت‌ها هم آنچه را که اکنون، به معنی واقعی کلمه، صلاحیت داخلی نامیده می‌شود شامل می‌شود و هم از لحاظ تاریخی از اصل

1. Phillimore

2. Galina Shinkaretskaya

حق تعیین سرنوشت متمایز می باشد. دوم اینکه وظیفه همبسته عدم ممانعت از اعمال حق هم شامل منع آنچه که طبق معمول به «مداخله استبدادی» مشهور است، و هم شامل منع تهدید یا استفاده از زور در روابط بین الملل و همچنین آنچه در حقوق بین الملل عمومی درباره موضوعات خاص، ناعادلانه است می شود. این ابعاد متفاوت اصل عدم مداخله کاملاً در هم تنیده اند. این ابعاد متفاوت در مواردی که این اصل، رویه ایجاد کرده است، بهتر تشخیص داده می شوند.

اصل عدم مداخله به شکل های گوناگون به کرات در دوران پس از جنگ جهانی مورد توجه قرار گرفته است. جامعه ملل در فرصت های متعدد تلاش کرده تا اصل عدم مداخله را به شیوه عام تعریف کند. خود منشور سازمان ملل متحد، هم در ماده ۲ (بند ۴)^۱ استفاده از زور را، و هم در ماده ۲ (بند ۷)^۲ سازمان ملل را از مداخله در اموری که انحصاراً در صلاحیت دولت هاست، منع کرده است (منشور ملل متحد، ۱۳۸۲: ۵). هر دو ماده به طور کلی در شرایط عام تدوین شده اند. اما همانطوریکه در زمان تهیه پیش نویس قطعنامه ۲۱۳۱ مجمع عمومی سازمان ملل بسیاری اعتقاد داشتند، منشور صریحاً تعهد کلی را مبنی بر عدم مداخله ایجاد نکرده است. اولین عبارت مفصل درباره اصل عدم مداخله بوسیله مجمع عمومی در سال ۱۹۶۵ در قالب قطعنامه 2131 (xx) تصویب شد (United Nations General Assembly Resolution (2131(XX), 1965).

این قطعنامه با این عبارت کلی شروع می شود: «هیچ دولتی حق مداخله، مستقیم یا غیر مستقیم، به هر دلیلی، در امور داخلی یا خارجی دولت دیگر را ندارد. بنابراین، مداخله نظامی و همه اشکال دیگر مداخله یا تهدیدات انجام شده علیه موجودیت دولت یا علیه عناصر سیاسی، اقتصادی و فرهنگی اش ممنوع گردیده است».

در ادامه، پاراگراف های بعدی، استفاده از تدابیر اقتصادی، سیاسی یا هر نوع اقدام دیگر را به منظور تحت فشار قرار دادن دولت دیگر و کمک مالی و تحریک به شورش یا مسلحانه اقدامات

۱. کلیه اعضا در روابط بین المللی خود از تهدید به زور یا استعمال آن علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری و یا از هر روش دیگری که با مقاصد ملل متحد مایبنت داشته باشد، خودداری خواهند نمود.

۲. هیچیک از مقررات مندرج در این منشور، ملل متحد را مجاز نمی دارد در اموری که ذاتاً جزء صلاحیت داخلی هر کشوری است دخالت نماید و اعضا را نیز ملزم نمی کند که چنین موضوعاتی را تابع مقررات این منشور قرار دهند، لیکن این اصل به اعمال اقدامات قهری پیش بینی شده در فصل هفتم لطمه ای وارد نخواهد کرد.

به منظور سرنگونی دولت، و استفاده از زور برای محروم کردن مردم از هویت ملی‌شان را محکوم می‌کند؛ و مجدداً بر تعهد احترام به اصول عدم مداخله و حق تعیین سرنوشت تأکید می‌کند. در این قطعنامه، مفهوم اصل عدم مداخله فراتر از پیشنهادات دولت‌های غربی مبنی بر اینکه این اصل صرفاً به مداخله در جنگ‌های داخلی و شورش در دولت‌های خارجی محدود می‌شود، می‌رود و از مردمان و ملت‌ها در مقابل مداخله حمایت می‌کند.

در جریان تهیه پیش‌نویس قطعنامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی که هدف‌اش تدوین قواعد اساسی حقوق بین‌الملل معاصر بود، یکبار دیگر بحث عدم مداخله مطرح شد. مذاکرات، بر روی قطعنامه ۲۱۳۱ و بر پیش‌نویس پیشنهادی انگلستان مبنی بر اینکه اصل عدم مداخله بوسیله دولت‌ها به موضوعات محدودتر و قدیمی‌تری که در صلاحیت داخلی دولت‌های دیگر است، متمرکز بود. با این حال، پیشنهاد کلی‌تر پیروز شد و قطعنامه ۲۶۲۵ تعریفی را ارائه کرد که اساساً شبیه تعریفی بود که قطعنامه 2131 (xx) ارائه کرده بود، که در بالا ذکر شد.

شرح و توضیح بیشتر و مفصل‌تر درباره این مفهوم در سال ۱۹۸۱، در قالب قطعنامه «۳۶/۱۰۳ مجمع عمومی»، «اعلامیه غیر قابل قبول بودن مداخله و دخالت در امور داخلی دولت‌ها» صورت گرفت. قطعنامه، ۳۶/۱۰۳ علاوه بر تأکید معمولی بر وظیفه عدم مداخله و حق تعیین سرنوشت، یک سری وظایف مهم‌تری را که فراتر از حدود سنتی این اصل بود، تعیین می‌کند. برای مثال، قطعنامه ۳۶/۱۰۳ تأکید می‌کند بر حق دولت‌ها و مردمان برای دسترسی آزادانه به اطلاعات و توسعه کامل سیستم اطلاعاتی و رسانه‌های گروهی‌شان بدون دخالت... و بر وظیفه دولت‌ها جهت خودداری از هر گونه اقدامی که منجر به تقویت بلوک‌های نظامی موجود یا ایجاد یا تقویت اتحادهای نظامی جدید، ترتیبات مربوط به هم، استقرار نیروهای مداخله‌گرایانه یا ایجاد پایگاه‌های نظامی و تأسیسات نظامی مورد نظر دیگر در شرایط رویارویی قدرت‌های بزرگ و ...، بر وظیفه هر دولت مبنی بر عدم استفاده از برنامه کمک اقتصادی خارجی یا اتخاذ و به کارگیری هر نوع تحریم و اقدام تلافی‌جویانه اقتصادی یکجانبه یا چند جانبه و خودداری از استفاده از شرکت‌های فراملی یا چند جانبه تحت صلاحیت بعنوان ابزارهای فشار سیاسی یا اعمال زور علیه دولت دیگر مجدداً تأکید می‌کند. بیشتر دولت‌های توسعه یافته با این قطعنامه مخالفت کردند.

مهم‌ترین کمک دیوان بین‌المللی دادگستری به موضوع، رأی دیوان در دعوی نیکاراگوئه بود.^۱ بنظر می‌رسد قصد دیوان این بود که هر نوع عملیاتی در حمایت از نیروهای مخالف در درون یک دولت دیگر، مداخله تلقی می‌شود. حتی اگر خود این حمایت یک نوع اقدام غیر نظامی باشد؛ اگر این اقدام (عملیات) ماهیت نظامی داشته باشد، ولی به حمایت غیر مستقیم مانند تهیه و تدارک جنگ افزارها یا حمایت لجستیک (تدارکاتی) محدود باشد، نه تنها مداخله تلقی شود، بلکه یک تهدید غیر قانونی یا استفاده از زور به حساب می‌آید، اما معادل یک حمله مسلحانه نخواهد بود؛ و اگر این مداخله در برگیرنده یک اقدام نظامی دولت حامی باشد (خواه از طرف نیروهای منظم باشد خواه از طریق اعزام گروه‌های نظامی در یک مقیاس گسترده) احتمالاً حمله مسلحانه نیز تلقی خواهد شد (Long – mans, 1992: 427). پیام سازمان ملل و دیوان دادگستری روشن است؛ مداخله غیرقانونی است.

۲- مداخله در رویه معاصر

تاریخ داستان دیگری می‌گوید. تقسیم اروپا بعد از جنگ جهانی دوم و ایجاد کشورهای وابسته به شوروی در آن وقت حتی در مهم‌ترین محافل دیپلماتیک، بعنوان اعمال مداخله گسترده تلقی می‌شدند، که مهم‌ترین این مداخلات در مجارستان (۱۹۵۶)، چک اسلواکی (۱۹۶۸)، و افغانستان (۱۹۸۰) بودند که صرفاً به دلیل ماهیت نظامی آشکارشان، مهم تلقی می‌شوند. هیچکدام از آنها، و نه «مداخله» شوروی در کشورهای همچون آنگولا، کوبا، اتیوپی و ویتنام، هیچ چیزی را به سیاست آشکارلنینیستی مبنی بر دفاع از منافع انقلابی که در اظهارات صریح در «دکترین برژنف»^۲ و مفهوم کشورهای سوسیالیست وجود داشت، اضافه نمی‌کرد. آمریکا نیز در بسیاری از دولت‌های خارجی مداخله کرده است. در سال ۱۹۴۷، ترومن، رئیس‌جمهور آمریکا اعلام کرد: «باور من بر این است که سیاست ایالات متحده باید دفاع از

۱. در رأی مورخ ۲۸ ژوئن ۱۹۸۶ صادره در دعوی نیکاراگوئه علیه ایالات متحده، دیوان بین‌المللی دادگستری، ضمن محکوم کردن کشور اخیر با عباراتی روشن‌تر و گویاتر و قاطع‌تر، اصل عدم مداخله را به عنوان یک اصل حقوق بین‌الملل عرفی معرفی و هر گونه مداخله مستقیم و غیرمستقیم در امور داخلی و خارجی کشورها را منع می‌کند.

۲. طبق دکترین برژنف، اتحاد جماهیر شوروی و متحدین آن نیز حق داشتند به منظور حفظ حوزه زیر نفوذ خود در صورت مورد تهدید قرار گرفتن یکی از کشورهای بلوک شوروی، اقدام به مداخله نظامی کنند. به همین جهت و به استناد دکترین مذکور، شوروی تهاجم خود به چک اسلواکی در ۱۹۶۸ را توجیه می‌کرد.

اقوام آزاده‌ای باشد که در مقابل مطامع استعماری اقلیت‌های مسلح و فشار بیگانگان بپاخاسته، مقاومت می‌کنند» (Message to Congress, 1947).

این نوع سخنان مداخله‌گرایانه، به هیچ‌وجه آخرین‌شان نبود. بعد از تجاوز شوروی به افغانستان در ۱۹۸۰، کارتر، رئیس‌جمهور آمریکا گفت: «هر نوع تلاشی توسط نیروی خارجی برای کنترل منطقه خلیج فارس بعنوان حمله به منافع حیاتی آمریکا تلقی خواهد شد». برخلاف پیش‌بینی‌های ماده ۱۸ منشور سازمان کشورهای آمریکایی، که بر وظیفه عدم مداخله با عبارات خیلی مشابه در قطعنامه ۲۶۲۵ تأکید می‌کند، آمریکا در گواتمالا (۱۹۵۲)، کوبا (۱۹۶۱)، جمهوری دومینیکن (۱۹۶۵)، شیلی (با سرنگونی در ۱۹۷۳)، آرژانتین/مالویناس (۱۹۸۲)، گرانادا (۱۹۸۳)، و پاناما (۱۹۸۹) مداخله کرد، و همچنین به مداخله طولانی مدتی دست زد که منجر به مطرح شدن پرونده «قضیه نیکاراگوئه»^۱ در دیوان بین‌المللی دادگستری شد. (۱۲) در گذشته خیلی دور، آمریکا در لبنان (۱۹۵۸)، کنگو (۱۹۶۴)، زئیر (۱۹۷۸)، و البته در ویتنام مداخله کرده است (Rosenfelder, 1996).

هم اتحاد شوروی براساس دکترین برژنف، و هم آمریکا براساس دکترین مونروئه و پولک کورولاری^۲ سیاست کلی را برای توجیه مداخله به منظور حفظ نفوذ منطقه‌ای‌شان اتخاذ کردند. این توسعه نفوذ در دورانی که سیاست‌های ابرقدرت‌های رقیب مبتنی بر مفهوم توازن قوا بوده و این توازن قوا بر سیاست کشورهای اروپایی در قرون هجده و نوزده حاکم بود، منطقی بنظر می‌رسید. سایر دولت‌ها نیز مداخلاتی کرده‌اند. از جمله مهم‌ترین مثال‌های مدرن، اقدام انگلیس - فرانسه در مصر (۱۹۵۶)، مداخلات بلژیک در کنگو (۱۹۶۴، ۱۹۶۰) و زئیر (۱۹۷۸)، هندوستان در بنگلادش (۱۹۷۱)، ترکیه در قبرس (۱۹۷۴)، عملیات نظامی اسرائیل در اوگاندا (۱۹۷۶)، آلمان در سومالی (۱۹۷۷)، تانزانیا در اوگاندا (۱۹۷۸)، مصر در قبرس (۱۹۷۸)، ویتنام

۱. دیوان بین‌المللی دادگستری در مورخ ۲۸ ژوئن ۱۹۸۶ رأی خود را درباره «قضیه نیکاراگوئه» صادر کرد. دیوان نظر داد که آمریکا با دادن کمک به نیروهای مخالف دولت نیکاراگوئه موسوم «کنتراس» (Contras) مرتکب نقض حقوق بین‌الملل شده است. دیوان در ادامه افزود که دفاع مشروع فقط در صورت تهاجم مسلحانه قابل استناد است و اظهار داشت: «تهاجم مسلحانه شامل نه تنها اقدام نیروهای منظم مسلح در مرزهای بین‌المللی، بلکه اعزام گروه‌های مسلح؛ مزدوران یا نیروهای مسلح غیر منظم توسط یک دولت و یا از طرف آن برای انجام اعمال نیروهای مسلح علیه دولت دیگر با چنان ابعادی است ... که مثل تهاجم مسلحانه باشد ... یا شرکت اساسی در این گونه اقدامات است.

2. Polk Corollary

در کامبوج (۱۹۷۸)، اسرائیل در لبنان (۱۹۸۲)، و هندوستان در سری لانکا (۱۹۸۷)، و در مالدیو (۱۹۸۸) هستند.

در اواخر سال ۱۹۸۰ تعدادی از دولت‌های غربی ادعا کردند که در جایگاهی قرار دارند که می‌توانند به حق دفاع مشروع علیه دولت‌های درگیر در جنگ ایران - عراق (بوئزه علیه ایران) استناد کنند. این الگوی مداخله ادامه یافت و در شرایط جدید در پرتو فروپاشی نظام دو قطبی و فراتر از آن حادثه ۱۱ سپتامبر بر شدت آن افزوده شده است در واقع. ایالات متحده با همین توجیه و اعلام دکترین مبارزه با تروریسم و حمله پیشدستانه به افغانستان و پس از آن به عراق لشکر کشی کرد.

۳- ریشه‌های نظری عدم مداخله

معمولاً اعتقاد بر این است که اولین تعریف روشن از اصل عدم مداخله را «واتل»^۱ انجام داده است. عقیده «واتل» بر حسب توسعه رهیافت اثبات گرایانه حقوق بین‌الملل (که اراده و توافق دولت‌ها منشأ تعهد است) برای جایگزین کردن سیستم حقوق بین‌الملل به جای حقوق طبیعی پیشین متمرکز بود. اما علی‌رغم اینکه «واتل» به توسعه و تحول رویکرد اثبات گرایانه در حقوق بین‌الملل اهمیت زیادی قائل بود، او اساساً یک نظریه پرداز بوده است. در واقع، توان طبیعی نقش بسیار مهم رضایت در کنار گذاشتن اصول حقوق بین‌الملل بوسیله رویه دولت‌ها بی‌پایه و اساس بود و واقعاً تا زمانی که تعداد زیادی از دولت‌های غیر اروپایی در قرن بیستم مستقل شدند و بر رد برخی از این اصول سنتی حقوق بین‌الملل پافشاری کردند، این نقش رضایت، قابل تصور نبود. اصرار «واتل» بر برابری و استقلال دولت‌ها - که توسعه طبیعی تئوریهای هابز بود (هابز، ۱۳۸۰) - از واکنش به پیشینه نظم قرون وسطایی که دولت‌ها و شاهزاده‌ها برای برتری جستن با هم رقابت می‌کردند و از سیستم فئودالی که مداخله از یک سو هم حق مسلم و از سوی دیگر هم یک وظیفه بود، ناشی می‌شود. هم برابری حاکمیت و هم عدم مداخله اصولی بودند که او با استدلال نظری از این مفهوم گرفته بود که چگونه می‌توان در دنیا به طور کامل نظم را برقرار کرد. آنها اصول و قواعدی نبودند که به دقت از رویه عملی

1. Vattel

دولت‌ها استنباط شده باشد. در حالیکه «واتل»، نظر وولف^۱ را درباره حقوق بین‌الملل رد می‌کند آنرا به این فضای بزرگ جمهوری (حداکثر ملل) تنزل می‌دهد که به ماهیت خود جمهوری متکی است و در آن همه ملل جهان عضو هستند (Vattel, 1916) او خودش، حقوق بین‌الملل را از مفهوم جهان واقعی اما نه غیر انتزاعی استنباط کرد.

حقوقدانان بین‌المللی قرن هجدهم از جمله «واتل»، تصور می‌کردند مسایل هم شامل آنچه که حقوق بین‌الملل عمومی می‌دانیم و هم شامل آنچه که حقوق عمومی نامیده می‌شود، است. «واتل» کتاب حقوق بین‌الملل (Le Droit de Gens) خود را همراه با تعریف مفاهیم ملت، دولت و حاکمیت شروع می‌کند و در ادامه این کتاب به بحث طولانی درباره وظایف یک حکومت در درون دولت می‌پردازد. سپس بعد از انجام این کار، به پرسشی درباره روابط بین دولت‌ها می‌رسد. سؤال این است که اکنون به معنی واقعی کلمه، حقوق بین‌الملل عمومی چیست. طبق نظر «واتل»، قدرت حاکم (چه فردی و چه سازمانی) از قدرت افرادی ناشی می‌شود که دولت را تشکیل می‌دهند (Vattel, 1916).

حاکم موظف است تا به بهترین شکل در خدمت منافع دولت باشد، و شرایط مقدماتی لازم را برای ایجاد زندگی معقول و تجارت فراهم سازد و از دولت در برابر حملات خارجی دفاع کند. همانطوریکه «واتل» آشکارا اذعان می‌کند، دولت‌ها ممکن است راه‌های متفاوتی را انتخاب کنند و از آنجائیکه همه دولت‌ها برابر هستند، اصل عدم مداخله یک نتیجه منطقی طراحی و تدبیر این امور است. بنابراین «واتل» می‌نویسد: «این نتیجه آشکار آزادی و استقلال ملتهاست که همه آن‌ها از حق تعیین سرنوشت و حکومت بر خود (به نحوی که خود مناسب تشخیص می‌دهند) برخوردارند و هیچکس کوچکترین حقی در دخالت در حق حاکمیت (حکومت) دیگری ندارد» (Vattel, 1785).

ملاحظه می‌شود که نظریه «واتل»، کاملاً کلی است، و محدود به موضوعات مداخله نظامی نیست. او ادامه می‌دهد: «بنابراین، هیچ قدرت خارجی حق ندارد از نحوه اداره این حاکم آگاهی پیدا کند و در مقام یک قاضی، رفتار او را مورد داوری قرار دهد. و یا آن حاکم را وادار به تغییر رفتارش بکند. اگر حاکم بر اتباع خودش مالیات تحمیل می‌کند و اگر با آنان رفتار سختی دارد،

1. Wolf

این یک امر ملی است و کسی حق ندارد این حاکم را به عقب‌نشینی و تعدیل فرا خواند و یا او را وادار کند به اینکه با معیار انصاف و عقل بیشتر رفتار کند» (Vattel, 1758).

به نظر پیشرفتی مشابه نظریه، در خود منشور سازمان ملل متحد دیده می‌شود. مقدمه منشور با این عبارات شروع می‌شود «ما مردمان ملل متحد... مصمم شده‌ایم تلاش‌هایمان را یکی کنیم تا به اهداف سازمان دست یابیم»، (منشور ملل متحد، ۱۳۸۲: ۵) و در ادامه تأکید می‌کند که حکومت‌های مان، از طریق نمایندگانی که در شهر سان‌فرانسیسکو جمع شده‌اند، با این منشور ملل متحد موافقت حاصل نموده‌اند. یکی از اعضای کمیته سنای آمریکا در روابط خارجی (سناتور توماس از ایالت یوتا) گفته است، اشاره به نقش «ما مردمان» چه بسا تلویحاً به پذیرش ایده «حاکمیت ملی» اشاره می‌کند. لئوپاسولسکی^۱ دستیار ویژه وزیر امور خارجه در امور سازمانهای بین‌المللی و امنیتی، در پاسخ به این سؤال که آیا مقدمه منشور به این معنی است که حکومت‌هایی که در کنفرانس نمایندگی داشتند، نمایندگان واقعی مردم آن کشورهایی بودند که در آنجا نماینده داشتند. می‌گوید که او نمی‌داند که این سؤال به این صورت می‌تواند مورد بحث قرار گیرد یا نه، اما او می‌تواند به سناتور اطمینان بدهد که هیچ اهانتی به عقاید آمریکائیان در اشاره به «ما مردمان» وجود ندارد (United States Senate, 1945).

بدین وسیله منشور فهرستی از اصول سازمان از جمله برابری حاکمیت دولت‌ها و اصل عدم مداخله را مطرح می‌کند و تنها بعد از مقدمه، به شرایط دموکراتیک اشاره شده است. هر چند که این اصول ابتدایی و مبهم می‌باشند، اما منشور همان راه مشروعیت داخلی و «حقوق عمومی» در حقوق بین‌الملل را رفته است، که پیش از این «واتل» طی کرده بود.

در نهایت ادعای رهایی از مداخله، از حق هر جامعه برای تنظیم امور خودش ناشی می‌شود. اما این ادعا آشکارا در شرایطی که حاکم مستبد، اراده شهروندان را سرکوب می‌کند، تضعیف می‌شود. نتیجه این ارتباط بین مشروعیت داخلی و حق استقلال خارجی بوسیله «واتل» به رسمیت شناخته شده است: «ولی اگر پرنس (پادشاه) قوانین اساسی را نقض کرد (به قوانین اساسی تعرض کرد) به مردم خودش مشروعیت مقاومت و مقابله با خودش را می‌بخشد. اگر

1. Leo Pasvolosky

تیرانی^۱ غیر قابل تحمل گشت و این باعث خیزش (شورش) ملت شد، در این صورت قدرتهای خارجی حق دارند که این ملت سرکوب شده را که تقاضای کمک کرده است را یاری دهند». بنابراین حق مداخله به تجاوزات گسترده حاکم مطلق علیه مردم بستگی دارد: اما می‌توان انتظار داشت که تزییع حقوق افراد از طریق دیوان‌های دولت جبران شود. اما در جایی که استبداد و آزار و اذیت مردم به نقطه‌ای رسیده باشد که مردم حق دارند علیه قدرت حاکم مطلق طغیان کنند، این گزینه (مراجعه به دیوان‌های دولت) تقریباً با این تعریف، ممکن نخواهد شد. پس از آن، مداخله قابل قبول خواهد بود.

خطرات این نظریه آشکار است: همانطوری که دو مارتنس^۲ گفته است: بندرت جنگ داخلی وجود دارد که قدرتهای خارجی که آماده مداخله هستند، نتوانند آن را بهانه و دستاویزی برای مداخله قرار دهند (Butler, 1928: 72). اما این خطرات این اصل را که حق حاکم فارغ از مداخله خارجی است و در جایی که حاکم تجاوزات گسترده‌ای را علیه اصول ابتدایی انسانیت مرتکب می‌شود، نمی‌توان کاری کرد را توجیه نمی‌کند.

۴- آشتی اصل عدم مداخله و رویه دولت‌ها

بنابراین، از یک سو یک سنت مداوم متشکل از عبارات قانونی درباره اصل عدم مداخله وجود دارد و از سوی دیگر، همچنین یک رویه مداوم درباره مداخله در امور داخلی دولت‌های خارجی مشاهده می‌شود. مسلماً یک تضاد قدیمی بین حرف و عمل وجود دارد. در حالیکه اصل عدم مداخله تبلیغ و نصیحت می‌شود، اما به کار گرفته نمی‌شود. چرا دولت‌ها به کرات از اصل عدم مداخله دفاع می‌کنند اما آنرا رعایت نمی‌کنند؟

بخشی از پاسخ به این مساله درون تحولات صورت گرفته در حقوق بین‌الملل قرار دارد. با همه دقت روش‌شناسی اثبات‌گرایی^۳، اثبات‌گرایی توضیح‌کافی درباره نحوه شکل‌گیری حقوق بین‌الملل ارائه نمی‌دهد. قواعد به آسانی خود را در رویه دولت‌ها نشان نمی‌دهد. آن‌ها (قواعد)

1. Tyrannie

2. De Martens

۳. پیروان حقوق موضوعه (اثبات‌گرایان یا Positivists) معتقد به رضایت کشورها در بوجود آوردن معاهدات و رویدادهای عرفی بودند و تنها در اینصورت این قواعد را لازم‌الاجرا می‌دانستند. از جمله علمای اثبات‌گرا، می‌توان به: وان بین کرشوک و ریچارد زوش اشاره نمود.

از رویه دولت‌ها منتج می‌گردند و ابهام در واژه «منتج» کاملاً بجا است. رویه اولیه، چیزی بیش از یک فشار برای هماهنگ کردن انتظارات نشأت گرفته از اقدامات قبلی دولت‌ها نیست، انتظاراتی که چه بسا مبهم و ضد و نقیض می‌باشند. استفاده از رویه اولیه، زمانی مهم است که برخی تلاش‌ها برای تنظیم حقوق بین‌الملل صورت گرفته تا قواعد به شکل روشن ایجاد شوند. حقوق بین‌الملل به منزله مجموعه‌ای از قواعد منظم، نتیجه تلاش‌های حقوقدانان، سازمان‌ها و دیوان‌های بین‌المللی است که خودشان را در جایگاهی می‌بینند که وظیفه تدوین قواعد را دارند. تا زمانی که آن وظیفه به انجام نرسیده، رویه‌های متضاد و نامطمئن با هم همزیستی می‌نمایند. حتی در رابطه با مسائل ظاهراً آشکار همچون مصونیت دیپلماتیک و گستره مناطق دریایی. این تنها تلاشی است که برای کاهش تدوین قواعد ذاتی و فطری از رویه دولت‌ها که عنصر منطقی حقوق جلوه می‌کند، صورت گرفته است.

بنابراین رویه اولیه درباره اصل عدم مداخله نیز صدق می‌کند. بر حسب زبان حقوقی، اصل عدم مداخله با یک اصل انتزاعی و نامنظم شروع می‌شود. با تشکیل جامعه ملل، سازمان ملل و دیوان بین‌المللی دادگستری، فشارها برای تدوین و تعریف دقیق این اصل به عنوان هنجار حقوقی شروع شد. تشکیل جامعه ملل باعث شد که تنها یک بُعد از اصل عدم مداخله در کانون توجه قرار گیرد. اگرچه کشورها متعهد شده بودند تا از عدم مداخله در هدایت سیاست‌های خارجی خودشان خودداری کنند، اما این بدین معنی نبود که آن‌ها مجازند از آن وظیفه با اجازه دادن به یک سازمان بین‌المللی شانه خالی کنند تا در امور داخلی کشورهای عضو مداخله نماید. لذا ضروری بود تا حوزه صلاحیت داخلی در چارچوبی که سازمان بین‌المللی صلاحیت نداشت و صرفاً دولت‌ها دارای صلاحیت بودند، مشخص شود. بنابراین میثاق جامعه ملل درصدد بود تا موضوعاتی را که در حوزه صلاحیت داخلی دولت‌ها بود از مداخله جامعه ملل در امان نگه دارد.

مفهوم صلاحیت داخلی نه تنها در سازمان‌های بین‌المللی، بلکه در دیوان‌های بین‌المللی استفاده شده است. این مفهوم در هر دو مورد فوق، به گونه‌ای متفاوت عمل می‌کند. از یک طرف سازمان‌های بین‌المللی فاقد صلاحیت برای ورود به قلمرو حفاظت شده هستند: موضوعات صلاحیت داخلی خارج از حدود اختیارات قانونی سازمان‌های بین‌المللی است. از سوی دیگر در دیوان‌های بین‌المللی، برخی موضوعات خاص را نمی‌توان مورد بررسی قرار داد، زیرا آن‌ها بوسیله حقوق بین‌الملل تنظیم نشده‌اند. نخستین مورد آن محدودیت برای اختیارات یک

سازمان است؛ و مورد بعد محدودیت ذاتی در ماهیت موضوع است، که عنصر «غیر عادلانه بودن» اصل عدم مداخله را مطرح می‌کند. در واقع، این عنصر را آن طوریکه در دیوان‌های داخلی عمل می‌کند، می‌توان مشاهده کرد (Doswald, 1985).

در بالا به تلاش‌های سازمان ملل برای تعریف کردن اصل عدم مداخله، اشاره شد. به محض اینکه تدوین متن (اصل عدم مداخله) آغاز گردید، گرایشی برای ارائه تعریف از اصل عدم مداخله بوجود آمد تا این اصل را به اصولی همچون «برابری حاکمیت دولت‌ها» پیوند بزند، تا هر دو برداشتی از نظم حقوقی بین‌المللی را ایجاد کنند. ارتباط منطقی با سایر اصول، به دلیل انطباق اصل فرض شده با رویه دولت‌ها خیلی مهم بود چراکه از دیگر تعریف روشن و منسجمی ارائه شد و توضیح بیشتر این اصل به یک موضوع تفسیر تبدیل گردید.

علاوه بر این، بنظر می‌رسید که یک ویژگی مجمع عمومی این بود که آن نمی‌توانست از عهده چیزی بیش از کوچکترین دستور کارهای نظری و ساده‌ترین اصول برآید. چنین بنظر می‌رسد که در اکثر موارد، مجمع عمومی به لحاظ قانون اساسی از تعریف کردن مفاهیم حقوقی حساس عاجز بود. این موضوع بیانگر توانایی اعضای مجمع عمومی نیست. عدم توانایی تعریف کردن، در هر زمانی که یک گروه بزرگ تلاش می‌کند تا پیش‌نویسی را درباره متن مورد توافق ارائه دهد، محدودیت آشکاری است، بنابراین در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم، مجمع عمومی توانست تا آنجا پیش برود که متن‌هایی را مبنی بر منع استفاده از زور، حق تعیین سرنوشت و عدم مداخله تصویب نماید. در هر یک از موارد فوق، مجمع عمومی به فشارهای سیاسی زمان واکنش نشان داد (Doswald, 1985).

در هیچ موردی، مجمع عمومی محتاطانه به هنجارهای ناشی از رویه دولت‌ها اشاره نکرد یا به هیچ وجه اصول بنیادین را اصلاح نکرد تا استثنائات و شرایط اصولی را که آشکارا ریشه در رویه دولت‌ها داشتند، مورد توجه قرار دهد، مجمع عمومی به هزینه دقت و پذیرش، به وحدت و انسجام نظری نائل شد. از همه مهمتر اینکه، تمرکز بر متن و قطعنامه ۲۶۲۵ یک نمونه کاملی از این پدیده است. زیرا توجه را به خارج از ریشه واقعی نیروی هنجار در روابط بین‌الملل منحرف می‌سازد. تا حدی که دولت‌ها به هیچ وجه به اصول هنجاری در زمینه مداخله توجه نمی‌کنند، آن‌ها مطمئناً به رویه عملی دولت‌ها و اصول اخلاقی و فلسفه سیاسی نگاه می‌کنند که تصور می‌شود انحرافات از رویه پیشین را توجیه می‌کند. در تعریف مفاهیم حقوقی به وسیله توسعه توصیف‌های پذیرفته شده در متن‌های قبلی در جامعه بین‌المللی، یک تمایل جهت نگاه

به درون و پشت نمودن به رویه دولت‌ها و تأکید بر اصول اخلاقی که مفاهیم باید بیان نمایند، وجود دارد. در نتیجه متن‌هایی همچون قطعنامه ۲۶۲۵ یکدفعه از رویه دولت‌ها و از اصول اخلاقی فاصله می‌گیرند.

در حقیقت، بنظر می‌رسد رویه یکسان دولت‌ها، اصل عدم مداخله را - که باید بعنوان دلیلی تلقی شود که دولت‌ها درک خیلی حساس‌تری از اصل عدم مداخله نسبت به تهیه‌کنندگان قطعنامه‌های سازمان ملل داشته باشند - تضعیف می‌کند. پس مداخلات بعنوان اعمال قدرت آشکاری برای عدم رعایت کامل حقوق بین‌الملل تلقی نمی‌شوند. این مداخلات در قالب اعمال قدرت برای تحقق استثنائات اصل عدم مداخله توجیه شده و این استثنائات در حقوق بین‌الملل پذیرفته شده‌اند.

به‌طور کلی پنج توجیه اصلی برای مداخله وجود دارد: اولی مداخله برای حمایت از جان شهروندان در خارج از کشور است. این نوع مداخله در مواردی است که کشور «میزبان» قادر نیست یا نمی‌خواهد درجه‌ای از حمایت مورد نظر حقوق بین‌الملل را فراهم سازد. مثلاً مداخلات در کنگو (۱۹۶۴، ۱۹۶۰) و اوگاندا.

دومی مجموعه دیدگاه‌ها و رویه‌های قوی می‌باشد که از این نظریه حمایت می‌کند که ... زمانی که یک دولتی علیه شهروندانش مرتکب خشونت و وحشی‌گری می‌شود و آن‌ها را شکنجه می‌کند و بدین وسیله حقوق بشر بنیادین آن‌ها را نادیده می‌گیرد و وجدان بشریت را جریحه‌دار می‌سازد؛ نه تنها آن کشور بایستی این اقدامات را متوقف سازد بلکه مداخله بشردوستانه از لحاظ حقوقی جایز می‌باشد (Long - mans, 1992: 442).

مداخلات در بنگلادش (بوسیله هندوستان در سال ۱۹۷۱) و در اوگاندا (بوسیله تانزانیا در ۱۹۷۸) بهترین مثال‌ها در این زمینه هستند؛ اگرچه بایستی اعتراف کرد که در هر دو مورد، دولت‌های مداخله‌گر تا حدی درباره تأثیرات تجاوزات حقوق بشری بر سرزمین‌شان در قالب گسیل پناهندگان و ایجاد ناآرامی‌های عمومی داخلی نگران بودند.

سومین توجیه برای مداخله این است که عمل مداخله به عنوان اعمال حق دفاع مشروع تلقی شود. این توجیه بخشی از دفاعیات آمریکا را در قضیه نیکاراگوئه، شامل می‌شد که بوسیله دیوان بین‌المللی دادگستری بعنوان یک موضوع حقوق بین‌الملل پذیرفته گردید اما با توجه به واقعیت‌ها رد کرد.

چهارم اینکه گاهی اوقات گفته می‌شود که حق مداخله به منظور کمک به فرآیند حق تعیین سرنوشت است. این عامل توجیه ویتنام برای مداخله در کامبوج در ۱۹۷۸ بود. و پنجم حق مداخله طبق تعهد قراردادی یا به نحو دیگر است که به درخواست حکومت دولت ذینفع انجام می‌شود. مداخله آلمان در موگادیشو به دنبال تقاضای حکومت سومالی در ۱۹۷۸، عملیات نظامی فرانسه، آلمان و ایتالیا در لبنان در ۱۹۸۲، و مداخلات هندوستان در سریلانکا (۱۹۸۷) و مالدیو (۱۹۸۸) نمونه‌هایی از این نوع توجیه هستند.

در واقع دولت‌ها در صدند عملیات‌های نظامی‌شان را در اینگونه موارد و در موارد دیگر با توسل به ادعای استفاده و به کارگیری استثنائات اصل عدم مداخله توجیه کنند. اما در موارد زیادی، نه در همه موارد، عملیات‌های نظامی موجب انتقاد و مشاجره در سازمان ملل شده است و درخواست‌های مکرر و مداوم آن‌ها برای استفاده از استثنائات اصل عدم مداخله به اصلاح و تعدیل اصل عدم مداخله منجر نشده است. زمان طولانی سپری شده است تا این اصل تعدیل شود؛ و این تعدیل صورت گرفته است.

۵- تغییر نظری اصل عدم مداخله

تغییر و جرح و تعدیل اساسی در وظیفه اصل عدم مداخله به پیشینه‌اش در قرن نوزدهم برمی‌گردد. نویسندگان در آن زمان تصمیم گرفتند تا یک نظریه بسیار کامل‌تری درباره وظیفه عدم مداخله ارائه دهند. در بین نظریه‌پردازان بریتانیایی «کوبدن» و «میل» از سایرین مشهورترند. «کوبدن» بخاطر تلفیق دادن اصول تجارت آزاد و عدم مداخله مشهور است (Hinsley, 1963: 100-110).

موضوع اصلی در آثار و نوشته‌هایش، این نظریه است که رفاه و آزادی در شرایطی می‌تواند بهتر فراهم شود که تعاملات بین‌المللی عمدتاً بین افراد، نه بین حکومت‌ها صورت گیرد. تحقق این موضوع مستلزم این است که حکومت‌ها تنها حداقل اختیارات ضروری را برای انجام وظایف‌شان، همچون دفاع ملی را که افراد نمی‌توانند سازماندهی کنند، بر عهده داشته باشند. یک مساله مهم در رهیافت «کوبدن» این نکته است که دولت‌ها بعنوان یک نهاد، تمایل و گرایش ذاتی در جهت مداخله دارند. نشان دادن کسی در پست و مقام شامخ در اتاق وزیر امور خارجه بریتانیا و گفتن اینکه وظیفه اساسی آن‌ها پیشبرد منافع بریتانیا در خارج است، بدین معنی است که آن‌ها را به سوی مداخله در دولت‌های خارجی هدایت کند و این مسیری است

که پیگیری آن در رابطه با قدرت و نفوذ بریتانیا، به شدت با هر تغییری در فضای اخلاقی و حقوقی متفاوت است. اکنون شاید، ناوچه‌های توپ‌دار نسبت به گذشته، خیلی کمتر اعزام شوند، و در مقابل، پرچم را به جای تفنگ نشان دهند؛ مداخله نظامی چه بسا به قطع روابط دیپلماتیک و تجاری، مسدود کردن دارایی‌ها، حساب‌های بانکی و قطع وام‌ها از سوی سازمان‌های بین‌المللی تغییر یافته است، اما اصل مداخله ثابت مانده است. همه دولت‌ها تلاش می‌کنند در رفتار دولت‌های دیگر تأثیر بگذارند. این همان چیزی است که سیستم بین‌المللی متشکل از دولت - ملت‌ها، آنرا به رسمیت می‌شناسد.

گسترده بودن اختیارات حکومت‌ها و گسترده‌تر بودن قلمرو استفاده از قدرت دولت، به منظور پاداش دادن یا مجازات کردن سیاست‌های دولت‌های دیگر است. عدم مداخله و حکومت حداقل کاملاً به هم مرتبط هستند. «کوبدن» نتوانسته بود قدرت و نقش شبه حکومتی را که برخی شرکت‌های چندملیتی در قرن حاضر به آن دست یافته‌اند، پیش‌بینی کند. او همچنین از وجود اختیارات حکومتی گسترده، نتیجه‌گیری اشتباهی می‌کند. در واقع، در حالیکه اختیارات گسترده حکومت‌ها، میل به مداخله در آن‌ها را فراهم می‌سازد، «کوبدن»، قدرت عواملی را که آن‌ها را از اعمال این اختیارات باز می‌دارد و مزایای این اصل عدم مداخله برای دولت‌ها را دست کم می‌گیرد. اما این نظریه مهم که مداخله ملازم اجتناب‌ناپذیر حکومت قدرتمند می‌باشد منطقی و درست است. در قرون شانزدهم و هفدهم، کشورهای اروپایی در موارد متعدد، با توجیه مذهبی در دولت‌های خارجی مداخله کرده‌اند. این رویه در قالب «دکترین توازن قوا» و «مداخلات بشر دوستانه» در قرن هجدهم و اوایل قرن نوزدهم ادامه یافت (Butler, 1928: 69). مداخله برای مقابله با تهدیدات فزاینده ناشی از انقلاب‌های خارجی آخرین توجیهی بود که در قرن بیستم بسیاری از قدرت‌ها برای دفاع از عملکرد خود به آن توسل جستند.

لورد کاستلرگ^۱ در یک بخشنامه مشهور در سال ۱۸۲۱، درگیری بریتانیا در مداخله برنامه‌ریزی شده در ناپل^۲ را رد می‌کند، می‌گوید: « باید به روشنی فهمید که هیچ حکومتی بیش از حکومت بریتانیا، علاقمند نیست تا از حق یک دولت یا دولت‌ها برای مداخله در جایی که امنیت فوری یا منافع حیاتی‌شان به طور جدی توسط اقدامات داخلی یک دولت دیگر به خطر می‌افتد، حمایت کند. اما آن‌ها بایستی این فرض را قبول کنند که چنین حقی، صرفاً در

1. Lord Castlereagh

2. Naples

صورت وجود ضرورت شدید، قابل توجیه است، و بدین وسیله استفاده از آن محدود است. آن‌ها مجاز نیستند که این حق را به عنوان ابزار کلی علیه همه جنبش‌های انقلابی بدون اشاره به ارتباط فوری‌شان با دولت یا دولت‌های خاص یا به طور کلی بعنوان پایه و اساس یک اتحاد به کار گیرند. آن‌ها بایستی اعمال این حق را بعنوان استثنائی به اصل کلی ارزشمندتر و مهم‌تر تلقی کنند، استثنائی که صرفاً از شرایط موردی خاصی نشأت می‌گیرد؛ آن‌ها همچنین باید متوجه باشند که استثنائات این نوع تعریف را هرگز نمی‌توان بدون خطر بیشتر، به قاعده‌ای تبدیل کرد تا در دیپلماسی رایج دولت‌ها یا در نهادهای حقوقی بین‌المللی گنجانده شود» (Oppenheim, 1945:125).

این اعلامیه، بازتاب نظریاتی است که در نیمه اول قرن نوزدهم بین سیاستمداران حاکم بود. مداخله برای حمایت یا پیشبرد ارزشهای سیاسی مهم به صورت هنجار باقی مانده است. بعداً در قرن نوزدهم، اصول «برابری حاکمیت» و «عدم مداخله» در رویه دولت‌ها، به طور مشخص‌تر در شکل مدرن مورد تأکید قرار گرفت. بویژه جمهوری‌های آمریکای لاتین، قویاً از این اصول «برابری حاکمیت» و «عدم مداخله» دفاع کردند؛ اصل عدم مداخله پایه و اساس «دکترین دراگو» (Woolsey, 1921: 558) دکترین «Uti Possidetis» و شرح عبارات کالو «Calvo»^۱ بود. بعد از تحولات اروپا در اواسط قرن نوزدهم و «کنگره برلین»، قدرت‌ها به این نتیجه رسیدند که بایستی از طریق توافق برای رعایت حوزه‌های نفوذ یکدیگر و خودداری از دخالت به جای پافشاری بر حق مداخله، منافع بیشتری را بدست آورند. مداخلات خیلی کمتر، آنهم در مناطق پیرامونی اتفاق افتاد، و در شرایطی که توجیهات روشنی (همچون خشونت علیه اتباع یا نقض تعهدات بین‌المللی) توجیه سیاسی روشنی برای مداخله به حساب می‌آمد و باید به آن حوزه محدود می‌شد، و در صدد بر هم زدن توازن قوا نبود. این گرایش و جهت‌گیری در رویه دولت‌ها در آثار و نوشته‌های نظری مورد حمایت قرار گرفته است. به عنوان مثال «کوبدن» و «جان استوارت میل»، عدم مداخله را صرفاً به عنوان یک حق در ارتباط با حق خودمختاری تلقی نکرده‌اند که دولت‌ها از آن برخوردارند، بلکه آن را بعنوان مسؤولیت سنگینی که دولت‌ها بایستی به دوش بگیرند می‌دانند (Walzer, 1991: 6).

۱. اصل کالو: بنا به این اصل از بیگانگان ساکن در کشورهای دیگر خواسته می‌شود که در صورت وجود ادعایی از طرف وی علیه دولت میزبان، دولت متبوع وی حق توسل به زور در حمایت از تبعاهش را نداشته باشد.

«میل» به این اصل اینگونه پافشاری می‌کند: مردم یک دولت براساس عقیده‌شان حق دارند برای آزادی سیاسی‌شان مبارزه کنند، و اگر آن‌ها نتوانند آنرا بدست آورند، آنها نمی‌توانند برای بدست آوردن آن به مداخله خارجی متوسل شوند. شاید تصادفی نیست که اصل عدم مداخله در شکل مطلق‌تر و قوی‌تراش بوسیله کسانی مورد تأکید قرار گرفته که خارج از حکومت بودند تا کسانی که عملاً در سیاست خارجی تصمیم‌گیرنده و اجرا کننده بودند. اگرچه حتی «میل» قبول می‌کند که برخی شرایطی وجود دارد که مداخله را قابل توجیه می‌نماید. هر چند که، قدرت‌های بزرگ، ضرورت احترام متقابل به حاکمیت ملی دولت‌ها را نسبت به اصل عدم مداخله در اولویت قرار داده‌اند.

نتیجه این تحولات، نظریه عدم مداخله‌ای بود که آن را بعنوان دفاع از حاکمیت دولت‌ها تلقی کردند. حکومت‌هایی که حقوق بین‌الملل را ایجاد کرده بودند، تلاش می‌کردند از موضع خودشان دفاع کنند، و این اصل به یک اصل مطلق‌تر تبدیل شد و از ریشه‌هایش در اصول مشروعیت سیاسی داخلی فاصله گرفت. این انحراف، ویژگی غالب تلاش‌های قرن بیستم برای تعریف اصل عدم مداخله است و زمینه را برای منع کامل مداخله در حقوق بین‌الملل معاصر فراهم کرده است.

۶- مشروعیت جدید

شاید گفته شود که اصل عدم مداخله در شکل مطلق‌اش به این دلیل زنده مانده است که دولت‌ها احساس می‌کنند که آن را برای مهار و کنترل زور لازم دارند. اما همه ماجرا به اینجا ختم نمی‌شود چراکه جای تردید است که آیا با اعمال اصل عدم مداخله بیش از نقض آن، وضعیت مطلوب بوجود می‌آید یا نه. مطمئناً مشکل است که بر ضد جذابیت اخلاقی مداخلاتی که باعث پایان و توقف تجاوزات حقوق بشری تکان‌دهنده در بنگلادش، اوگاندا، ویتنام و افغانستان شده است، دلیل آورد.

نظریه‌ای دیگر توجیه اخلاقی را برای مداخله تجویز می‌کند. چنین مداخله‌ای در صورتی انجام می‌گیرد که قرارداد اتحاد حاکم و محکوم بوسیله رفتار نامعقول حاکم نقض شده باشد. این نظریه ما را به یاد شرایط اصلی «واتل» برای استفاده از اصل عدم مداخله می‌اندازد که در صفحات آغازین مقاله شرح داده شد. بنابراین بسیاری از حقوق‌دانان اخیر آرزوی روزی را می‌کنند که جامعه بین‌المللی قادر به تشخیص بین مداخله موجه و ناموجه بوده و نیز بتواند در

قواعد حقوق بین‌الملل اصلاح ایجاد کند. آن روز چه بسا نزدیکتر از هر زمانی که فکر می‌کنیم باشد. فروپاشی امپراتوری شوروی و ناآرامی‌های شدید سال‌های اخیر در روابط بین‌الملل، فرصتی را فراهم کرده است که بنظر می‌رسد اصل عدم مداخله چه بسا به صورتی توسعه و تحوّل یابد که به طور دقیق‌تر با توصیه‌ها و دستورات اخلاقی هماهنگ شود. نشانه‌های متعددی از این گرایش وجود دارد که ضروری است در اینجا ذکر شود: اقدام سازمان ملل علیه عراق؛ اجرای قطعنامه‌های سازمان ملل در رابطه با تحویل دو مرد لیبیایی متهم به ارتکاب جرایم تروریستی علیه هواپیمای غیر نظامی توسط لیبی به انگلستان و آمریکا؛ مداخله بشردوستانه در یوگسلاوی و سومالی و اقدامات ایالات متحده در افغانستان و عراق با توجیه مبارزه با تروریسم و جنگ پیشدستانه. در همه موارد فوق، جامعه بین‌المللی تلاش کرده است تا قدم‌هایی را برای کمک به صلح و امنیت بین‌المللی از طریق مداخله در امور داخلی دولت‌های مستقل بردارد. اما در برخی موارد این مداخلات با سوءاستفاده قدرت‌های بزرگی همچون آمریکا مواجه شده است.

۷- مداخله دسته جمعی

همانطوریکه در بخش‌های قبلی اشاره شد، علی‌رغم تصریح و تأکید منشور بر ممنوعیت استفاده از زور و تهدید توسط دولتی علیه دولت دیگر و عدم دخالت در امور داخلی دولت‌ها، رویه دولت‌ها حاکی از دخالت‌های متعدد آنها به دلایل گوناگون است. اما این نوع دخالت‌ها عموماً با محکومیت جامعه بین‌المللی و حتی شورای امنیت مواجه شده است. با فروپاشی اتحاد شوروی و پایان جنگ سرد، جهان از حالت دو قطبی خارج شد و آمریکا به عنوان تنها ابرقدرت دنیا باقی ماند. از اوایل دهه ۱۹۹۰، بحران‌های زیادی در گوشه و کنار دنیا رخ داده است. در اکثر این بحران‌ها، نقض گسترده حقوق بشر صورت گرفته و واکنش جامعه بین‌المللی را در پی داشته است. حمایت بین‌المللی از حقوق بشر، تعدیل اصول حاکمیت و عدم مداخله و تلافی صلح و امنیت بین‌المللی با جلوگیری از نقض گسترده حقوق بشر، موجب شده تا مداخله بشردوستانه به یک اقدام بین‌المللی موضوع فصل ۷ منشور از سوی شورای امنیت تبدیل گردید.

در این راستا، شورای امنیت با توجه به مسؤولیت اش در قبال حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و برای جلوگیری از اقدامات یکجانبه دولت‌ها حداقل در ۹ مورد (بحران)، مجوز استفاده از زور را با توجه به ملاحظات بشردوستانه صادر کرده است. در چهار مورد (شمال

عراق، سومالی، هائیتی و کوزوو) اقدام نظامی بدون رضایت دولت‌های آن‌ها و با توجیه اقدامات بشردوستانه انجام گرفت؛ در ۵ مورد باقیمانده (بوسنی و هرزه گوین، رواندا، آلبانی، سیرالئون و تیمور شرقی) عنصر قوی رضایت بر حضور نیروهای خارجی وجود داشت.

علاوه بر موضوع حقوق بشر که خیلی مورد توجه جامعه بین‌الملل و بویژه شورای امنیت قرار گرفته است، «تروریسم» به یکی از موضوعات مهم روابط بین‌الملل تبدیل شده است. هر چند که «تروریسم» در طول تاریخ وجود داشته، اما در چند دهه اخیر، بویژه بعد از حملات یازده سپتامبر، اهمیت آن بیش از پیش نمایان شده است. پس از حادثه یازده سپتامبر، «تروریسم» در رأس تهدیدات جهانی قرار گرفت و برای مقابله با آن اقدامات مهمی از سوی دولت‌ها و شورای امنیت صورت گرفت. شورای امنیت یک روز بعد از حوادث یازده سپتامبر، با صحنه گذاشتن بر توسل به زور در پاسخ به اقدامات تروریستی بین‌المللی نزدیکتر شد. قطعنامه ۱۳۶۸، حق ذاتی دفاع مشروع فردی یا جمعی مطابق با منشور ملل متحد را به رسمیت شناخت و ضمن محکوم کردن حملات یازده سپتامبر ۲۰۰۱، بیان داشت که چنین اقداماتی و هر اقدام تروریسم بین‌المللی، تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است. این قطعنامه، مستقیماً مجوز توسل به زور برای شروع اقدام دفاع مشروع را صادر نمی‌کند. با این وجود از طریق شناسایی حق ذاتی دفاع مشروع، به ایجاد مبنای حقوقی بین‌المللی جهت مداخله به رهبری ایالات متحده در افغانستان کمک کرد. با توجه به شرایط نوین بین‌المللی و ضرورت تحول ساختاری در سازمان ملل متحد، کوفی‌انان، دبیر کل سازمان ملل هیأتی متشکل از شانزده دیپلمات و سیاستمدار سابق تحت سرپرستی «آناندپانیا را چون» نخست وزیر سابق تایلند را مأمور کرد تا پیشنهادهایی را برای اصلاح منشور ملل متحد ارائه کنند. این هیأت پس از ساعت‌ها بحث کارشناسی، سرانجام طرح جامع خود را که شامل حداقل صد پیشنهاد اصلاحی است، به دبیر کل سازمان ملل ارائه کردند.

براساس یکی از پیشنهادهای ارائه شده، شورای امنیت می‌تواند در مواردی که حقوق بشر نقض شود یا نقض فاحش قوانین بین‌المللی در مورد نسل‌کشی یا حمایت تروریسم یا تهدید سلاح‌های کشتار جمعی اثبات شود اقدام‌های پیشگیرانه مناسب انجام دهد. حتی اگر این اقدامات ناقض حاکمیت ملی کشورها باشد. در واقع پیشنهادهای ارائه شده می‌خواهد به روندی که از سال ۱۹۹۱ با تعیین مدار ۲۳ درجه شمالی و ۲۳ درجه جنوبی مربوط به تعیین محدودیت پروازی برای ارتش عراق بوجود آمد و در مراحل بعدی در ماجرای کوزوو تکمیل شد

مشروعیت ببخشد. آمریکا به بهانه در خطر قرار گرفتن حقوق کردها در شمال عراق و ممانعت از سرکوب شیعیان در جنوب این کشور، قلمرو حاکمیت رژیم عراق را محدود کرد. همچنانکه در سال ۱۹۹۹ به بهانه نقض حقوق آلبانیایی تبارهای کوزوو و تهدید ناشی از نسل کشی صربها، با دخالت نظامی عملاً استان خودمختار کوزوو را از اتحادیه صربستان و مونته‌نگرو جدا کردند و به سازمان ملل سپردند. با این دو تحول و نیز حمله مستقیم آمریکا به عراق به بهانه وجود سلاح‌های کشتار جمعی در آن کشور، ماده ۲ منشور سازمان ملل متحد مبنی بر به رسمیت شناختن حاکمیت ملی کشورها و عدم توسل به زور عملاً کارایی‌اش را از دست داد. (بهشتی‌پور، ۱۳۸۳: ۱۱).

آمریکا می‌گوید، سازمان ملل نباید توان آمریکا را در تضمین امنیت خود و دیگر کشورهای دموکراتیک، محدود کند. منشور سازمان ملل باید طوری بازنگری شود که استفاده از اقدام پیشگیرانه علیه رژیم‌های سرکش و حامیان تروریسم را ممکن کند. در میان پیشنهادات ارائه شده، مشروعیت استفاده از زور و جنگ، الگوی جدیدی مطرح شده است. ماحصل این پیشنهادات، پیش‌بینی صدور مجوز انجام جنگ و استفاده از زور توسط شورای امنیت سازمان ملل براساس دکترین «جنگ پیش‌دستانه» است. هیأت مذکور آورده است که جهان طی قرن ۲۱ باید از تلاقی امتداد سه تهدید در یک نقطه بترسد و از آن جلوگیری نماید. این سه تهدید عبارتند از: ۱- دولت‌های غیر مسؤول؛ ۲- تروریست‌ها؛ ۳- سلاح‌های هسته‌ای. این چارچوب حقوقی و قانونی، تفسیر همان استراتژی نوین امنیت ملی ایالات متحده در ضرورت به کارگیری «جنگ پیش‌دستانه» برای اعمال راهبرد «تغییر رژیم» است. براساس یکی از پیشنهادات ارائه شده، «مسئولیت دولت‌ها» جایگزین «مصونیت دولت‌ها» می‌شود. یعنی اینکه مجوز نقض «حاکمیت ملی» و «حق استقلال طلبی» و «حق تعیین سرنوشت» دولت‌های مستقلی که از نظر ایالات متحده خطرناک تشخیص داده شده و به عنوان «دولت غیر مسؤول» به جامعه جهانی معرفی می‌شوند، به شورای امنیت سازمان ملل داده می‌شود.

در این متن، برای «تغییر رژیم» دولت‌های مستقلی که ایالات متحده به عنوان هدف تعیین می‌کند، دیگر لازم نیست آمریکا به طور کاملاً یکجانبه و خارج از مشروعیت اقدام دسته جمعی سازمان ملل و با تحمل هزینه‌های گزاف نظامی و سیاسی و بین‌المللی اقدام نماید. شورای امنیت براساس این مجوز، برای برخورد با دولت‌های غیر مسؤول می‌تواند حکم «تغییر رژیم» این دولت‌ها را صادر نماید. بدین ترتیب برای مقابله با تهدید «دولت‌های غیر مسؤول»

حتی اگر تهدیدات دوردست بوده و بالفعل نباشد، شورای امنیت می‌تواند توسل به زور و جنگ را بر مبنای دکترین «پیش‌دستانه» تجویز نماید و به تغییر رژیم این دولت‌ها مشروعیت بین‌المللی ببخشد. به طور کلی براساس این پیشنهاد اصلاحی، دولتی که از تروریسم حمایت می‌کند، دنبال دستیابی به سلاح‌های هسته‌ای می‌باشد، تعهدات بین‌المللی را نقض می‌کند و مرتکب نقض حقوق بشر می‌شود، دولت غیر مسؤول به حساب می‌آید و سازمان ملل و بویژه شورای امنیت مرجع تشخیص «دولت غیر مسؤول» است. در هر صورت از دیدگاه دولت فعلی آمریکا، سازمان ملل متحد با وضعیت فعلی، دیگر سوخت مناسبی برای حرکت لوکوموتیو قطار به راه افتاده استراتژی نوین امنیت ملی این کشور در جهت دستیابی به «امنیت مطلق» برای ایالات متحده و شهروندان آن نیست و باید این سوخت مصرف شده در طول مسیر جنگ سرد، پس از ۱۱ سپتامبر بازیافت شود (وعیدی، ۱۳۸۳: ۲۰).

لذا، آمریکا پس از یازده سپتامبر با استناد به قطعنامه‌های شورای امنیت و تفسیر موسع آن‌ها، برای مبارزه با تروریسم و تهدیدات احتمالی از سوی کشورهای به اصطلاح «محور شرارت» و به طور کلی مخالفان آمریکا، دکترین «دفاع مشروع پیش‌دستانه» را مطرح کرد. براساس این دکترین، آمریکا در حمله به سازمان‌ها و گروه‌های تروریستی و نیز کشورهای حامی تروریسم و کشورهای که دنبال سلاح‌های هسته‌ای هستند، به خودش حق می‌دهد. در صورتیکه قدرت‌های دیگر نیز به این روش عمل کنند، ما شاهد بی‌نظمی در جهان، کاهش اعتبار سازمان ملل و مداخله دولت‌ها در امور داخلی یکدیگر خواهیم بود. و بدین ترتیب اصول حاکمیت و عدم مداخله در امور داخلی دولت‌های دیگر به بهانه مبارزه با «تروریسم» و جلوگیری از «نقض گسترده حقوق بشر» و برخی مسائل دیگر به چالش کشیده می‌شود. اگر اصلاحات ارائه شده که تا حد زیادی، نظرات آمریکا و قدرت‌های غربی را منعکس می‌سازد عملی شود تحول تاریخی در سازمان ملل به وجود می‌آید. سازمان ملل برای تحولات آینده جهانی تأثیرگذارتر از قبل خواهد بود. اما متأسفانه سمت‌گیری این تأثیر نیز بیشتر به نفع قدرت‌های جهانی خواهد بود.

نتیجه‌گیری

موازن حقوق بین‌الملل در ابعاد مختلف نسبت به چند دهه قبل که سازمان ملل تاسیس شد، به شدت گسترش یافته‌اند به طوری که امروزه بحث‌های زیادی را در مقوله حاکمیت

دولت‌ها یا اصل عدم مداخله می‌توان مطرح نمود اما علی‌رغم آنکه تلاش‌های جامعه جهانی پس از شکل‌گیری سازمان ملل به سمت تعریف اصل عدم مداخله و برحذر داشتن دولت‌ها از توسل به زور در روابط خود با یکدیگر بوده است. متأسفانه بار دیگر شاهد بازگشت رویه برخی دولت‌ها به سابق و برسمیت شناختن اصل مداخله هستیم. در حال حاضر ایالات متحده آمریکا در قالب دکترین امنیتی پیشگیرانه و پیش‌دستانه هیچ حد و مرزی برای خود قائل نیست و تجاوز به قلمرو دیگر کشورها و دخالت در امور داخلی آن‌ها را تاحد واژگونی حکومت‌های مخالف واشنگتن مجاز می‌شمارد. همراهی سازمان ملل با ایالات متحده پس از یازده سپتامبر نیز این کشور را در توجیه اقدامات خود مصمم تر نموده است. لذا اجماع مجدد جامعه جهانی برای محدود ساختن دولت‌ها در کاربرد زور و مداخله در امور داخلی یکدیگر به منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نیازی ضروری بنظر می‌رسد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- بهشتی‌پور، حسن (۱۳۸۳). «اصلاحات در سازمان ملل: بیم‌ها و امیدها». ضمیمه روزنامه همشهری. شماره ۳۵، دی‌ماه.
- منشور ملل متحد (۱۳۸۲). تهران: نشر مرکز اطلاعات سازمان ملل متحد در تهران.
- هابز، توماس (۱۳۸۰). *لویاتان*، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی.
- وعیدی، جواد (۱۳۸۳). «بازیافت قدرت»، ضمیمه روزنامه همشهری، شماره ۳۵، دی‌ماه.

ب) منابع انگلیسی

- Winfield, P. H, (1922 – 23). *The History of Intervention in International Law*, available at: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/byrint3&div=12&id=&page>
- UN General Assembly Resolution 2625 (XXV), (1970). *Declaration on Principle of International Law Friendly Relation and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, available at: <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>
- Shinkaretskaya, Galina G. (1988). "Content and Limits of *Domaine Reservée*", in G. Tunkin and R. Wulfrum (Eds). *International Law and Municipal Law*, Berlin: Duncker & Humblot

- United Nations General Assembly Resolution 2131(XX), (1965). Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty, available at: <http://jurist.law.pitt.edu/2131.htm>.
- Long – mans (1992). **The bibliography in Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts Oppenheim’s International Law**, London.
- Message to Congress (1947). "Is Intervention Ever Justified?", **Foreign Policy Document**, No. 148, 23 March .
- Rosenfelder, Mark (1996). "U.S. Interventions in Latin America", <http://www.zompist.com/latam.html>
- Vattel, Emmerich de, *Le Droit des Gens* (1916). **Classics of International Law**, Washington: Carnegie.
- Vattel, Emer de (1758). *The Law of Nations*, London.
- United States Senate (1945). **Hearings before the Committee on Foreign Relations**, Seventy Ninth congress, First Session on the Charter of the United Nations.
- Butler, Geoffrey and Simon Maccoby (1928). **The Development of International Law**, London: Longmans.
- Doswald, Louise (1985). The Legal Validity of Military Intervention by Invitation, available at: <http://bybil.oxfordjournals.org/content/56/1/189.extract>
- Hinsley, F. H.(1963). **Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations between States**, Cambridge: Cambridge University Press .
- Oppenheim, L. (1914). **The Collected Papers of John Westlake on Public International Law**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Woolsey, T. S. (1921). "Drago and the Drago Doctrine", **the American Journal of International Law**, Vol. 15, No. 4.
- Walzer, Michael (1991). **Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations**, New York: Harper Collins.