

سیاست بر فراز مرزها: اصل عدم مداخله و نفوذ غیر قهری بر مسائل داخلی

■ نوشته Lori Fisler Damrosch استاد وابسته مدرسه حقوق دانشگاه کلمبیا

■ منبع (1989) NO.1 و Vol. 83 و A.J.I.L.

□ ترجمه: علیرضا طیب

انتخاب مجدد نامزدهای مورد نظرشان در ایالات متحده و دیگر دموکراسی‌های بزرگ کمک کنند. در میان قدرت‌های بزرگ کشورهای اروپای غربی نه تنها در امور سیاسی مستعمرات سابق خود مداخله نموده‌اند بلکه به احزاب سیاسی در دولت‌های اروپایی برادر که برای باقی ماندن در قدرت مبارزه می‌کنند یا تلاش در به قدرت رسیدن دارند یاری رسانده‌اند. الگوهای اعمال نفوذ سیاسی در ماورای مرزهای ملی در کلیه دسته بندی‌های عقیدتی، اقتصادی و منطقه‌ای از دولت‌ها وجود دارد.

این الگوها نشان می‌دهد که شکافی نسبتاً جدی میان آنچه که از دیدگاه کلی پیرامون اصل عدم مداخله منتج می‌شود، و آنچه دولت‌ها عملاً انجام می‌دهند، وجود دارد. تلاش برای اثبات محتوای قاعده فرضی عدم مداخله از طریق به آزمون کشیدن فرضیه‌های آزمایشی در برابر رفتار شناخته شده دولت‌ها همانقدر مشکل است که بخواهیم نظریه‌های مربوط به مقررات عبور بی‌مبالات در خیابان‌های نیویورک را با مشاهده نحوه رفت و آمد پیادگان در وسط شهر مانهاتان ثابت کنیم. وقتی می‌گوئیم این قاعده - اگر این اصطلاح مناسبی باشد - ظاهراً به دفعات بسیار نقض شده است، منظورمان چیست؟ البته انحراف از یک هنجار، لزوماً خصلت الزام آور بودن آن هنجار را از لحاظ حقوقی مخدوش نمی‌سازد، ولی استمرار نوعی رفتار که با هنجار مزبور سازگاری نداشته باشد، این فرضیه را که دولت‌ها از لحاظ حقوقی خود را موظف به رعایت هنجار مزبور می‌بینند، دست کم تا حدودی متزلزل می‌سازد. اگر بتوان نشان داد که دیگر دولت‌ها به دولت خاطی اعتراض نموده و مجازات‌هایی علیه آن وضع می‌کنند، در این صورت وجود انحراف کمتر مشکل آفرین خواهد بود ولی اینهم ملاک روشنی نیست: هر چند اعتراضات شفاهی علیه مداخله به حد کافی رایج است، ولی خود اعتراض کنندگان نیز اغلب گرفتار همین رفتار هستند و نشانه‌های چندانی در دست نیست که دال بر تلاش برای مقابله با موارد تخطی از طریق وضع جریمه یا درخواست جبران باشد. مقاله حاضر به جستجوی برخی از اختلافات آشکاری خواهد پرداخت که بین این قاعده مشهور و رفتار عملی دولت‌ها وجود دارد و اهمیت حقوقی بالقوه این اختلافات را مورد بررسی قرار خواهد داد.

بخش اعظم نوشته‌های محققان‌ای که در باب مداخله در امور داخلی نوشته شده است، معطوف به گونه‌های قهرآمیز نفوذ می‌باشد. در واقع، تا قرن بیستم دیدگاه رایج بر این پایه بود که مفهوم مداخله از نظر بین‌المللی تنها ناظر به کاربرد یا تهدید به کاربرد زور علیه دولت دیگر است و به شیوه‌های ضعیف تربط پیدا نمی‌کند. بحث همچنان پیرامون قانونی بودن کمک خارجی به شورش‌های مسلحانه دور می‌زند، و تصمیم اخیر دیوان بین‌المللی دادگستری مبنی بر محکومیت ایالات متحده از بابت کمک به نیروهای ضد انقلاب نیکاراگوئه در جریان مخالفت مسلحانه آنان با دولت این کشور نیز به جای فرو نشاندن مناقشه، بدان دامن زده است. از آن طرف، اعمال غیر قهرآمیز نفوذ

■ اکنون زمان آن فرا رسیده است که به اصل عدم مداخله در امور داخلی، آنگونه که در زمینه تلاش‌های غیر قهری بمنظور تاثیر گذاشتن بر سیاست‌های داخلی دیگر کشورها به کار گرفته می‌شود، نگاهی تازه بیفکنیم. از وجود این اصل و هنجار بسیار دم زده می‌شود و معمولاً چنین انگاشته می‌شود که عدم مداخله بیشتر یک تکلیف حقوقی است تا رویه‌ای حاکی از نزاکت یا هدفی آرزو مانند.

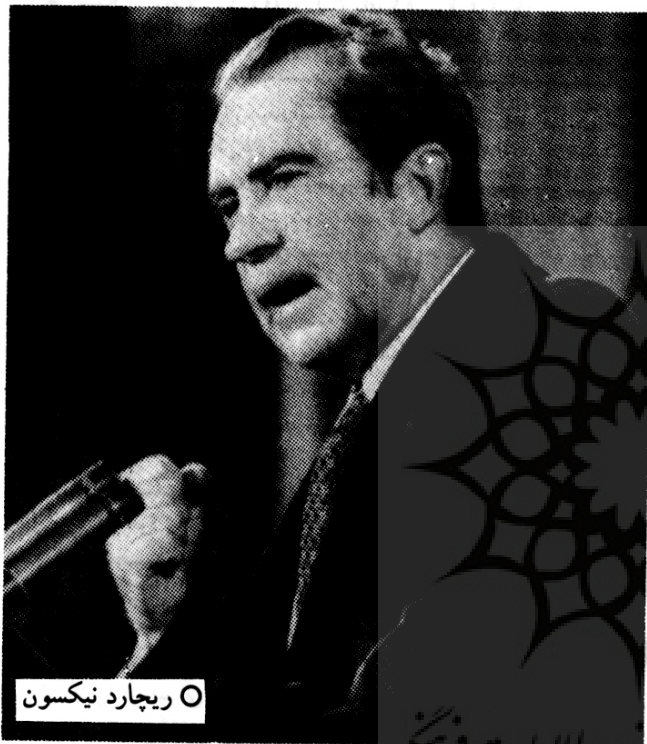
«قاعده» عدم مداخله در سیاست داخلی دیگر کشورها یکی از اصول اعتقادی حکومت‌ها، پژوهشگران و سازمان‌های بین‌المللی را تشکیل می‌دهد، ولی علیرغم تبلیغ مداوم این اصطلاح در مباحثات بین‌المللی، هنوز چگونگی کاربرد این اصل در زمینه رفتار غیر قهری به اندازه کافی روشن نیست. مقاله حاضر اصل عدم مداخله را در ارتباط با حمایت غیر قهری از جنبش‌های سیاسی، احزاب سیاسی یا نامزدهای انتخاباتی در دیگر کشورها مدنظر قرار داده و توجه خود را بر دو مسأله که در زمان حاضر حائز اهمیت است متمرکز می‌سازد. نخستین مسأله، تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی کاندیدها در دیگر کشورهاست: آیا ارسال پول از سوی یک دولت برای تاثیر گذاشتن بر مبارزات سیاسی در کشور دیگر نقض حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود؟ مسأله دوم، استفاده از اهرم اقتصادی برای مقاصد سیاسی است: آیا حقوق بین‌الملل دولت‌ها را از اجرای سیاست‌هایی که بر تجارت، کمک، یا دیگر روابط اقتصادی اثر می‌گذارد و هدف از آن تحت تاثیر قرار دادن نتیجه روند سیاسی داخلی کشور دیگری است منع می‌کند؟

درک قاعده‌ای که این قبیل اشکال مداخله غیر قهری در سیاست داخلی دیگر کشورها را منع کند بسیار دشوار است چرا که روش عملی دولت‌ها به طرز بارزی از این قاعده فاصله دارد. دو ابرقدرت با استفاده از همین تکنیک‌ها در جهت افزایش شانس نیروهایی که آنها را موافق منافع و ایدئولوژی خود می‌دانند، برای اعمال نفوذ در جهان سوم به رقابت بر می‌خیزند.

بدین ترتیب، اتحاد شوروی در بخش‌های مختلف جهان به پشتیبانی از احزاب مارکسیست - لنینیست و سایر احزاب سیاسی می‌پردازد، و ایالات متحده نیز با استفاده از روش‌های آشکار و پنهان سعی در کمک رساندن به گروه‌هایی دارد که به نظر خودش از حیث ارزش‌ها هوادار دموکراسی، و از حیث جهت‌گیری‌ها هوادار غرب هستند. هر دو ابرقدرت همچنین از اهرم اقتصادی برای تاثیر گذاردن بر سیاست‌های داخلی آمریکای مرکزی، جنوب آفریقا و دیگر نقاط جهان استفاده می‌کنند. اما ابرقدرت‌ها تنها دولت‌هایی نیستند که برای اعمال نفوذ سیاسی در ماورای مرزهای ملی تلاش می‌کنند. کشورهای کوچک و متوسط نیز غالباً بنا به دلایل جغرافیایی، تاریخی یا امنیتی علاقه شدیدی به مسائل سیاسی داخلی دیگر دولت‌ها دارند. تعدادی از همان دولت‌هایی که مورد توجه ابرقدرت‌ها هستند، سعی دارند بر تحولات سیاسی در آنسوی مرزهایشان چه در منطقه جغرافیایی خود و چه در بقیه مناطق جهان تاثیر گذارند. در واقع دولت‌های کوچک گهگاه تلاش کرده‌اند که به انتخاب یا

سیاسی، بیش از پیش شایسته توجه محققان است. به تدریج که شیوه‌های سنتی مداخله قهرآمیز جذابیت خود را (به واسطه خطرات فزاینده و نیز محکومیت حقوقی آن) از دست می‌دهد، دولت‌ها توسل به شیوه‌های غیر قهرآمیز برای تشویق دگرگونی سیاسی در دیگر کشورها را در مواردی که منافعی برایشان دارد مناسب یافته‌اند. از آنجا که کاربرد شیوه‌های غیرقهرآمیز اعمال نفوذ احتمالا به جای منسوخ شدن رشد خواهد کرد، لذا بررسی قانونی بودن یا نبودن این شیوه‌ها اهمیت بیشتری می‌یابد.

خط فاصل میان نفوذ قهرآمیز و غیرقهرآمیز که موضوع بحث این مقاله را تشکیل می‌دهد، همیشه آشکار نیست. در بسیاری از موارد جدید، این دو شیوه دست در دست هم پیش رفته‌اند به طوری که عملیات شبه نظامی پنهان، برنامه‌های سیاسی دولت اعمال کننده نفوذ را تکمیل کرده است یا بالعکس. کمک پنهانی ایالات متحده به گروه‌های مخالف حکومت نیکاراگوئه و نیروهای موجود در آنگولا و دیگر مناطق، دارای هر دو مؤلفه سیاسی و شبه نظامی بوده



○ ریچارد نیکسون

است.

در جمهوری دومینیکن و گرانادا نیز در پی عملیات آشکار نظامی، توجه زیادی به ایجاد يك سلسله نهادهای سیاسی می‌ذول شد که از نهادهای سیاسی دولت اعمال کننده نفوذ الگو گرفته بودند. به علاوه، حتی در حالتی که دخالت عمده دولت اعمال کننده نفوذ بیشتر خصلت سیاسی دارد تا نظامی یا شبه نظامی، طرف دریافت کننده کمک ممکن است خود درگیر شورش مسلحانه، تروریسم یا تهیه مقدمات يك کودتای خشونت بار باشد (یا اگر طرف دریافت کننده يك دولت باشد، ممکن است برای سرکوب جبهه سیاسی مخالف به نیروهای نظامی خویش متوسل شود). در چنین مواردی، ممکن است منابعی که برای مقاصد سیاسی در نظر گرفته شده است، به سمت برنامه‌های نظامی یا شبه نظامی طرف دریافت کننده کمک منحرف شود، یا دست کم دریافت کننده را قادر سازد که حجم بیشتری از منابع خود را به چنین برنامه‌هایی اختصاص دهد. به علاوه، قطع نظر از اهداف اولیه یا نهایی دولت اعمال کننده نفوذ، حمایت غیر نظامی این دولت، خواه ناخواه احتمال موفقیت (یا شکست) يك شورش یا کودتای نظامی داخلی را افزایش خواهد داد. به طور مثال، با وجود انکار دولت نیکسون در مورد مداخله مستقیم در کودتای شیلی که منجر به سرنگونی سالوادور آلنده و روی کار آمدن پینوشه شد، بی شک مداخله دراز مدت ایالات متحده در برنامه‌های سیاسی ضد آلنده، در ایجاد فضایی که کودتا در آن امکان موفقیت یافت، سهم داشت.

■ بتدریج که شیوه‌های سنتی مداخله (به علت ایجاد خطرات فزاینده و محکوم بودن از نظر حقوقی) جذابیت خود را از دست می‌دهد، دولت‌ها به روش‌های غیر قهرآمیز برای تشویق دگرگونیهای سیاسی در کشورهای دیگر روی می‌آورند.

■ بسیاری از دولت‌ها، در يك زمان هم اعمال کننده و هم پذیرنده نفوذ هستند. همین تغییر پذیری و دوگانگی نقش‌هاست که موجب می‌شود دولت‌ها در این زمینه که منافع ملی آنها کجا و چگونه با احترام به اصل عدم مداخله سازگاری پیدا می‌کند، دیدگاه روشنی نداشته باشند.

■ مرز میان نفوذ قهرآمیز و غیر قهرآمیز همیشه آشکار نیست. در بسیاری از موارد این دو شیوه دست در دست هم پیش می‌روند بطوری که عملیات شبه نظامی پنهان برنامه‌های سیاسی دولت اعمال کننده نفوذ را تکمیل می‌کند، یا بالعکس.

■ درك قاعده‌ای که مداخلات غیر قهری در سیاست داخلی دیگر کشورها از جمله پشتیبانی از جنبش‌ها، احزاب و نامزدهای انتخاباتی، یا استفاده از اهرم اقتصادی برای رسیدن به هدفهای سیاسی رامنع می‌کند بسیار دشوار است زیرا روش عملی دولت‌ها به گونه‌ای بارز با این قاعده مغایرت دارد.

■ کاربرد زور بمنظور محروم ساختن ملت‌ها از هویت ملی‌شان، به معنی نقض حقوق غیرقابل انتقال آنها و زیر پا گذاشتن اصل عدم مداخله است.

■ بعضی از دولتهای اعمال کننده نفوذ در سالهای اخیر بخشی از برنامه‌های سیاسی خود را از حالت مخفی بیرون آورده و از محل‌های آشکار استفاده نموده‌اند. آنها ضمناً این حق را که همچنان به اجرای عملیات سیاسی پنهان و آشکار بپردازند برای خود محفوظ می‌دانند.

■ ایالات متحده امریکا بهیچوجه تلاش برای اثرگذاری بر تحولات سیاسی در دیگر کشورها را، حتی با توسل به ابزارهای پنهان، مردود نمی‌شمارد و مدعی است که اعمال نفوذ آشکار در جریانهای سیاسی خارجی با حقوق بین الملل سازگاری دارد.

■ هنجار عدم مداخله را باید به نحوی صورت بندی کرد که همه فعالیت‌های سیاسی را که از نظر نظام حقوق بین الملل مردود است در برگیرد. در این صورت بنحوی باید به اصل عدم مداخله و نیز روش عملی دولت‌ها، هر دو، توجه داشت.

بحث قرار می‌گیرد نماینده مجموعه کاملی از شیوه‌های غیرقهرآمیزی است که دولت‌ها به منظور اثر گذاری برمسائل سیاسی داخلی دیگر دولت‌ها به کار می‌گیرند. کار چاق کتی، تبلیغات، بخش مستقیم برنامه‌های رادیو تلویزیونی از طریق ماهواره، فعالیت دیپلمات‌ها و اخذ تصمیم در مورد شناسایی کشورها و حکومت‌ها از دیگر شیوه‌های معمول می‌باشد. از آنجا که احتمالا در نوشته‌ای به اندازه یک مقاله نمی‌توان پیرامون ویژگی‌های هر یک از این روش‌ها حق مطلب را ادا کرد، لذا توجه ما در این نوشته معطوف به دو شیوه‌ای خواهد بود که با در نظر گرفتن حوادث این روزگار ظاهرا مورد علاقه خاص دولت‌ها و دیگر اعمال کنندگان نفوذهای ماوراء ملی است و ضمنا مساله وجود شکاف آشکار میان اصول و روشهای عملی را به وضوح روشن می‌سازد.

با توجه به پیشینه‌ای که در بخش دوم و سوم از رویه دولت‌ها ترسیم می‌شود، در بخش چهارم به عنصر اصول بازگشته و چارچوبی هنجاری برای ارزشیابی اعمال نفوذهای سیاسی ماوراء ملی بنا خواهیم کرد. این چارچوب، هنجار عدم مداخله را در محل تقاطع ارزش‌های حقوق بشر و ارزش‌های نظام دولتی در نظم حقوق بین‌المللی جای می‌دهد. در بخش پنجم این عقیده مطرح می‌شود که تحت شرایط خاص، دو نوع اعمال نفوذ سیاسی غیرقهرآمیز که در این مقاله موضوع بحث است، هم بالقوه می‌تواند موجب تقویت حقوق بشر تحت حمایت جامعه بین‌المللی گردد و هم می‌تواند به ترویج روابط سازنده و مسالمت آمیز میان دولت‌ها بینجامد. اما بخش پنجم با این نتیجه‌گیری به پایان می‌رسد که یک دولت هنگامی اصل عدم مداخله را زیر پا گذاشته است که فعالیت‌های سیاسی غیرقهرآمیز آن دولت، مردم کشور دیگری را از اعمال آن دسته از حقوق و آزادیهای سیاسی که بخشی از قوانین بین‌المللی در زمینه حقوق بشر به شمار می‌رود، بازدارد.

■ بخش اول: عدم مداخله به منزله یکی از اصول مطرح در متن‌های حقوقی

اصل عدم مداخله مبنای کهن و اصیلی در متن‌های حقوقی دارد. این اصل در سندهای بین‌المللی متعدد، از جمله در اسناد جهانی، منطقه‌ای و دو جانبه بیان شده است. دولت‌ها در معاهدات رسمی و الزام آور و نیز در اعلامیه‌ها و قطعنامه‌های سازمان‌ها و کنفرانس‌های بین‌المللی ممنوعیت مداخله قهرآمیز را مورد تایید قرار داده‌اند. نقطه آغاز مناسب برای بحث حاضر، مقاله‌نامه ۱۹۳۳ «موتته ویدنو» در باب حقوق و تکالیف دولت‌هاست که به اختصار مقرر می‌دارد: «هیچ دولتی حق مداخله در امور داخلی یا خارجی دولت دیگر را ندارد». بسیاری از دیگر اسناد مهم مربوط به نظام حقوقی موجود میان کشورهای قاره آمریکا نیز براین هنجار تاکید گذاشته‌اند که بند زیر از منشور سازمان کشورهای آمریکایی نمونه‌ای از آن است:

«هیچ دولت یا گروهی از دولت‌ها حق مداخله مستقیم یا غیر مستقیم، به هر دلیل، در امور داخلی یا خارجی دولت دیگر را ندارد. اصل پیش گفته نه تنها مداخله مسلحانه، بلکه هر شکل دیگری از دخالت یا سعی در تهدید علیه شخصیت دولت یا عناصر سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آن را ممنوع می‌سازد».

کشورهای آمریکای لاتین با توجه به جریان‌ات دردناکی که در تاریخ هر یک از آنها وجود دارد حساسیت خاصی نسبت به مفهوم عدم مداخله دارند و از بابت سهمی که در صورت بندی حقوقی این اصل ایفا کرده‌اند به خود می‌بالند. ولی اصل از سوی گروه‌های دیگری از دولت‌ها و در دیگر مناطق، از جمله در اروپا، آمریکا و آسیا، و از سوی دولت‌های عضو پیمان و روشو نیز مشتاقانه مورد تایید قرار گرفته است.

منشور سازمان ملل متحد عبارت بردازی مقاله‌نامه «موتته ویدنو» یا سایر اسناد قدیمی را اتخاذ نکرد. خطاب بند ۷ از ماده ۲ منشور که مداخله در صلاحیت داخلی دولت‌ها را ممنوع اعلام می‌کند متوجه سازمان ملل متحد است نه دولتها، ولی البته این واقعیت را نباید به معنی آن گرفت که تدوین کنندگان منشور قصد مشروعیت بخشیدن به مداخله توسط دولت‌ها را

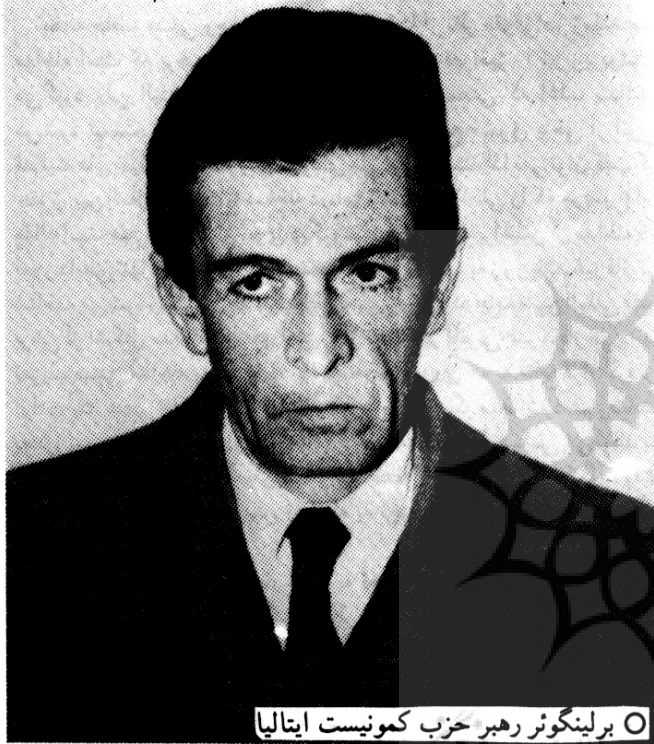
علیرغم دشواری‌هایی که در زمینه تعریف و جدا ساختن این دو مفهوم وجود دارد، گونه‌های قهرآمیز و غیرقهرآمیز اعمال نفوذ آن اندازه با هم تفاوت دارند که برخورد‌های حقوقی متفاوت با آنها امری مجاز باشد. قضاوت درباره فعالیت‌های قهرآمیز یقینا باید براساس بند ۴ از ماده ۲ منشور ملل متحد صورت گیرد که مقرر می‌دارد دولت‌ها «در روابط بین‌المللی خویش از تهدید یا کاربرد زور علیه... استقلال سیاسی» دیگر دولت‌ها «خودداری نمایند». برعکس، اقدامات غیرقهرآمیز مستقیما تحت پوشش بند ۴ از ماده ۲ قرار نمی‌گیرد. البته مفهوم «استقلال سیاسی» در این بند، با اصل عدم مداخله مناسبت دارد. در صفحات بعدی، جا به جا مقایسه‌هایی در مورد اصول حقوقی حاکم بر کاربرد زور بعمل می‌آید تا بدینوسیله مسائل مربوط به نفوذ سیاسی غیرقهرآمیز روشن‌تر شود. در هر مورد از چنین مواردی آنچه اهمیت دارد این است که تفاوت‌های موجود میان زور و عدم زور را فراموش نکنیم و به خاطر داشته باشیم که توجه ما معطوف به مفهوم دوم است.

مقاله حاضر مدعی وجود یک هنجار الزام آور از نظر حقوقی در زمینه عدم مداخله است که برخی از انواع نفوذ سیاسی غیرقهرآمیز را نیز زیرپوشش می‌گیرد ولی البته دامنه شمول این هنجار به وسعتی که اغلب پنداشته می‌شود نیست. از آنجا که دولت‌ها پذیرا و در واقع مشوق برخی از انواع فعالیت‌های سیاسی در ماورای مرزهای ملی خود هستند لذا نمی‌توان گفت که حقوق بین‌الملل همه انواع مداخله در امور سیاسی داخلی را که موضوع این مقاله است منع می‌کند. از سوی دیگر، موضعی نیز که براساس آن مداخله در امور داخلی تنها در صورتی که متضمن کاربرد یا تهدید به زور باشد غیرقانونی شناخته می‌شود، بیش از حد تنگ نظرانه است، چرا که جامعه بین‌المللی فقط برخی از اشکال مداخله غیرقهرآمیز را از نقطه نظر قانونی غیر مجاز می‌داند. تعریف سنتی مداخله به عنوان «دخالت تحکم آمیز» ی که به «تابع قرار گرفتن اراده» یک عنصر حاکم در برابر اراده عنصر حاکم دیگر منجر شود هم رضایت بخش نیست، زیرا برخی از شیوه‌های ظریف اعمال نفوذ سیاسی می‌تواند به اندازه اشکال خام تر سلطه موثر باشد و نیز اصطلاح مجرد «اراده حاکمه» دولت هدف اعمال نفوذ، معمولا بیش از آنکه به تجزیه و تحلیل کمک کند، موجب پیچیدگی آن می‌شود.

اصل عدم مداخله را باید بار دیگر به نحوی صورت بندی کرد که تمامی انواع فعالیت‌های سیاسی را که از نظر نظام حقوق بین‌الملل مردود است، دربرگیرد. شیوه این صورت بندی مجدد باید به اصل عدم مداخله و رویه عملی دولت‌ها هر دو، یعنی هم به رفتار عملی دولت‌ها و نحوه واکنش دیگر دولت‌ها به این اقدامات، و هم به عناصر حقوقی اصلی که برانگیزنده این اقدامات و واکنش‌هاست توجه داشته باشد. از جمله برجسته‌ترین این عناصر، اصول بین‌المللی در زمینه حقوق بشر است که تضمین کننده حق مشارکت سیاسی برای مردم هر کشور می‌باشد. براساس این صورت بندی جدید از اصل عدم مداخله، اقدامات یک دولت که مردم کشور دیگری را از اعمال آزادانه اختیار سیاسی خویش محروم می‌سازد، به معنی نقض یک تکلیف حقوقی بین‌المللی است. البته با تاسف باید گفت که دولت‌ها گاهی حتی این معیار محدود و مشخص را نیز زیر پا می‌گذارند.

بخش اول این مقاله با بررسی متونی که اصل عدم مداخله را به عنوان یکی از اصول حقوق بین‌الملل اعلام می‌کند، به معرفی مضامین مربوط به اصل عدم مداخله و روش عملی دولت‌ها که در سراسر مقاله حاضر مکررا مورد اشاره قرار خواهد گرفت، اختصاص دارد. بخش دوم و سوم نیز به عنوان مستندات واقعی برای ارزشیابی هنجاری رفتار دولت‌ها، به بررسی دو جنبه مختلف از روش عملی دولت‌ها از دریچه چشم دولت‌هایی که در صدد اعمال نفوذ برمسائل سیاسی داخلی دیگر دولت‌ها هستند و نیز طرفهایی که به این قبیل تلاش‌ها پاسخ می‌گویند، می‌پردازد؛ بخش دوم حول منابع مالی مبارزات سیاسی که منشاء آن دولت‌های بیگانه یا نمایندگان آنها هستند متمرکز است؛ بخش سوم به شیوه‌های سلبی و ایجابی استفاده از اهرم اقتصادی به منظور اثر نهادن برمسائل سیاسی داخلی دولتی دیگر نظر دارد که از آن جمله می‌توان به کمک‌های یک دولت به دولت دیگر و وضع مجازات‌های اقتصادی از سوی یک دولت علیه دولت دیگر اشاره کرد. شیوه‌هایی که در بخش دوم و سوم مورد

می توان کشمکش لاینحلی را بین نیاز به نوعی اصل محدود کننده، و بی میلی در مورد اتخاذ اصلی که بیش از حد محدود کننده باشد مشاهده کرد. برای درک این مطلب که در عبارت پردازی و اعلامیه مورد بحث، سعی در سرپوش گذاشتن روی شکاف های عمیقی بوده است که میان اعضای کمیته ویژه در باب روابط دوستانه (ایجاد شده از سوی مجمع عمومی به منظور تدوین اصل عدم مداخله و دیگر اصول) و کمیته های اول (سیاسی و امنیتی) و ششم (حقوقی) - محل بحث درباره فعالیت کمیته ویژه فوق - بر سر هدف عملی از اعلامیه ها وجود داشته است، کافی است سوابق این کمیته ها را مطالعه کنیم. در میانه دهه ۱۹۶۰ هنگامی که این اعلامیه ها در دست تهیه بود، این امر طبیعی بود که هیئت های نمایندگی بلوک های رقیب از موفقیتی که برای بررسی مسئله مداخله پیش آمده بود، به منظور وارد ساختن اتهامات و ضد اتهامات بر سر جنگ ویتنام که آن زمان جریان داشت بهره برداری کنند. علاوه بر مسائل دیرعلاجی مثل مسئله قانونی بودن پشتیبانی از جنبش های رهایی



○ برلینگوئر رهبر حزب کمونیست ایتالیا

بخش ملی، نمایندگان دولتهای شرکت کننده در کمیسیون هادر مورد آن نوع از رفتارهای غیر قهرآمیز که می بایست در شمار موارد منع شده در این اعلامیه ها قرار گیرد، نقطه نظرهای مشترک چندانی نداشتند. عبارت «مداخله مسلحانه و تمامی دیگر اشکال دخالت» آشکارا دلالت بر این دارد که قصد اشاره به دست کم برخی از انواع فعالیت های غیر قهرآمیز در میان بوده است، ولی دقیقاً کدام نوع از این فعالیت ها؟

از نظر موضوع مقاله حاضر - یعنی پشتیبانی غیر قهرآمیز از نامزدها، احزاب و جنبش های سیاسی - متن مورد بحث نه آن را آشکارا مجاز می سازد و نه آشکارا ممنوع می کند و صورت مذاکرات مقدماتی حکایت از آن دارد که هیئت های نمایندگی بر سر این مطلب که آیا فعالیت های نسبتاً رایج تحت پوشش اعلامیه های مورد بحث قرار می گیرند یا نه، عمیقاً دچار اختلاف نظر بوده اند. تعدادی از دولت های غربی در مورد «آزادی عموماً شناخته شده دولتها در زمینه تلاش برای تاثیرگذاری بر سیاست ها و اقدامات دولت های دیگر به نحوی هماهنگ با حقوق بین الملل و رویه جا افتاده بین المللی» پیشنهادی ارائه کردند. این پیشنهاد دست کم تا حدودی بدین علت پذیرفته نشد که هیئت های نمایندگی کشورهایی که خود را قربانیان تاریخی «رویه جا افتاده بین المللی» می دیدند نمی خواستند به آن مشروعیت ببخشند. نظر آنها در عبارات زیر که از یکی از گزارشهای کمیته ویژه در باب روابط دوستانه برگرفته شده منعکس گردیده است:

داشته اند. برعکس، بسیاری از اصول کلیدی منشور نمایانگر حقوق تلویحی دولت ها برای آزاد بودن از مداخلات دیگر دولت ها و تکالیفی است که متناظر با آن در زمینه خودداری از مداخله دارند. از جمله مقررات منشور که دلالت تلویحی بر عدم مداخله دارد اینهاست: بند دوم از ماده یک و نیز ماده ۵۵ که بر «اصل حقوق برابر و حق تعیین سرنوشت ملت ها» تاکید می کند؛ بند اول از ماده ۲ که تصریح می کند «سازمان ملل متحد بر پایه اصل برابری مطلق کلیه اعضای خود استوار است»؛ و بند ۴ از ماده ۲ که از دولت ها می خواهد «در روابط بین المللی خویش از تهدید یا کاربرد زور علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر دولت خودداری نمایند».

مجمع عمومی سازمان ملل طی تعدادی از اعلامیه هایی که باتفاق آراء به تصویب رسیده و با «اعلامیه در باب غیر مجاز بودن مداخله در امور داخلی دولت ها و حمایت از استقلال و حاکمیت آنها» (مختصراً اعلامیه مداخله) مصوب سال ۱۹۶۵ شروع می شود گام هایی به سمت تقویت و متبلور ساختن اصل عدم مداخله برداشته است. اصول عدم مداخله در عباراتی اساساً مشابه با عبارت پردازی اعلامیه مداخله مورخ سال ۱۹۶۵، در «اعلامیه اصول حقوق بین الملل در باب روابط دوستانه و همکاری میان دولت ها بر اساس منشور ملل متحد» (مختصراً اعلامیه روابط دوستانه) مصوب سال ۱۹۷۰ تبلور یافته است. دست کم در اعلامیه روابط دوستانه، دولت های شرکت کننده با قصد بیان اصولی که واجد خصلت حقوقی است دست به عمل زدند و این هدف در بسیاری از بندهای عملی آن از جمله بندهای مربوط به عدم مداخله و تعریف «موارد نقض حقوق بین الملل» طی عباراتی مشخص بود. بمنظور تصدیق این نیت بارز برای قانونگذاری بین المللی، از اعلامیه روابط دوستانه، به طرز مناسبی بعنوان تفسیر معتبر منشور ملل متحد یاد کرده اند.

اعلامیه مداخله، و اعلامیه روابط دوستانه، از حیث بندهای عملی مربوط به عدم مداخله چنان به هم شبیه هستند که می توان آنها را تماماً مورد بحث قرار داد. عبارات زیر از جمله مهم ترین عبارت هاست:

«هیچ دولت یا گروهی از دولت ها حق مداخله مستقیم یا غیر مستقیم بنا به هر دلیل در امور داخلی یا خارجی هیچ دولت دیگری را ندارد. نتیجتاً مداخله مسلحانه و تمامی دیگر اشکال دخالت یا تلاش برای تهدید شخصیت دولت یا عناصر سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آن ناقض حقوق بین الملل است.»

«هیچ دولتی نمی تواند از تدابیر اقتصادی، سیاسی یا هر نوع تدبیر دیگری به منظور تحت فشار گذاشتن دولت دیگر با قصد تابع قرار دادن حقوق حاکمیت آن دولت (و) یا کسب هر نوع مزایایی از آن، استفاده کند یا استفاده از آنرا تشویق نماید. همچنین هیچ دولتی نباید اقدام به سازماندهی، کمک رسانی، پشتیبانی، دادن، تامین مالی، تحریک یا تحمل فعالیت های براندازی، تروریستی یا مسلحانه ای بنماید که با هدف سرنگون سازی خشونت پررزم کشور دیگر صورت می گیرد یا در کشمکش های داخلی کشور دیگر دخالت کند.»

«کاربرد زور به منظور محروم ساختن ملت ها از هویت ملی خویش، به معنی نقض حقوق غیرقابل انتقال آنان و زیر پا گذاشتن اصل عدم مداخله است.» «هر دولت، واجد حق غیرقابل انتقال گزینش نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش فارغ از هر گونه دخالت از سوی دیگر دولتهاست.» «علیرغم لحن مؤکد این عبارات - «بنا به هر دلیل»، «تمامی دیگر اشکال دخالت»، «هر نوع تدابیر دیگری»، «هر نوع مزایایی»، «فارغ از هر گونه دخالت» و.... - تعریف اصطلاحات به کار برده شده در این دو اعلامیه، در بطن خود آنها وجود ندارد. جز در صورت دانستن معنای اصطلاحات «مداخله» و «دخالت» نمی توان امید چندانی به اخذ معنی از عباراتی نظیر «هر نوع دخالت» داشت. دشواری ارائه معنای عملی برای عباراتی نظیر «هر نوع» به واسطه وجود فهرست نسبتاً محدودی از مصادیق دخالت و مداخله که در متن وجود دارد، نظیر «فعالیت های براندازی، تروریستی یا مسلحانه با هدف سرنگون سازی خشونت پر رزم کشور دیگر» دو چندان می شود، چرا که هنگام تفسیر، هر حقوقدان آشنا با این قاعده که می گوید «نام بردن از یک مصداق سبب عدم شمول حکم به سایر مصادیق می شود»، می تواند این مصادیق را مستمسک قرار دهد. بن بست که تهیه کنندگان طرح این اعلامیه دچارش بوده اند آشکار است: در عباراتی نظیر «مداخله مسلحانه و تمامی دیگر اشکال دخالت»

که منافع ملی آن در کجا با احترام به اصل عدم مداخله سازگار است، لزوماً دیدگاه آشکاری نخواهد داشت. وضع در اینجا میتواند از وضع دولتهای ساحلی و دولتهای محصور در خشکی یا دولتهای صادر کننده سرمایه و دولتهای وارد کننده سرمایه پیچیده تر باشد، چرا که در این موارد هر دولت (دست کم بطور نظری) می تواند با اطمینان نسبی پیش بینی کند که از یک قاعده حقوقی خاص سود می برد یا متضرر می گردد. این وضع همچنین با وضع دولتهای فرستنده و دولت های پذیرنده (هیئت های سیاسی) بر اساس حقوق دیپلماتیک تفاوت دارد زیرا در آنجا هر دولت می داند که در آن واحد هر دو نقش را بر عهده خواهد داشت و ظاهر استمرار و قابلیت پیش بینی، در جهت منافع همه دولت هاست. بنابراین جای شگفتی نیست که تلاش های صورت گرفته برای تدوین هنجار عدم مداخله بسیاری از مسائل را بی پاسخ گذاشته و رویه عملی دولت ها نیز نمایانگر دوگانگی قابل ملاحظه ای در قبال محتوای این هنجار است.

بخش دوم: کمک مالی به مبارزات انتخاباتی

بخشهای آینده مقاله حاضر به بررسی جنبه های متعدد از روش عملی دولت ها در ارتباط با اعطای کمک مالی برای مبارزات انتخاباتی در دیگر کشورها اختصاص دارد و این کار با عطف توجه به عواملی صورت می گیرد که ممکن است بر وجه قانونی این قبیل رفتارها تاثیر داشته باشد. نخستین مسئله به حجم کمک انتخاباتی ارتباط دارد: این نوع کمک ها چندبار تکرار می شود و چه کسی اعطا کننده آن است؟ بخش «الف»، یکی از الگوهای اساسی درگیری حکومت ها در اعطای کمک انتخاباتی در ماوراء مرزهای ملی شان را آشکار می سازد. این الگو برای ایجاد تردید در مورد این مطلب که دولت ها لزوماً چنین رفتاری را غیرقانونی تلقی می کنند و برای تجویز بررسی سایر مسائل مرتبط با قانونی بودن این رفتار کافی است. از جمله مسائلی که در بخش «ب» مورد بحث قرار می گیرد این است که آیا از طریق الگوهای پنهان و آشکار رفتار می توان به برداشت هایی که در مورد قانونی بودن این کار (کمک) به مبارزه انتخاباتی وجود دارد پی برد یا نه: الگوهای پنهان کاری می تواند دلالت بر آگاهی آشکار به غیرقانونی بودن رفتار داشته باشد، در حالی که رفتار علنی می تواند نشان دهنده آن باشد که دولتهای عامل به قانونی بودن رفتار مزبور اعتقاد دارند. بخش «ب» نشان می دهد که دست کم برخی از فعالیت های مورد بحث در حال حاضر آشکارا و تحت شرایطی انجام می شود که میتواند حاکی از تغییر برداشتها در قبال مسائل قابل قبول بر اساس حقوق بین الملل باشد. و بالاخره در بخش «ج» نگاهی به برخی قوانین ملی در زمینه تامین مالی مبارزات انتخاباتی افکنده می شود و هدف از آن، هم نشان دادن نحوه برخورد دولت های آماج - از منع مطلق تا تحمل نسبی کمک خارجی - است، و هم اشاره به اینکه دست کم در برخی موارد قوانین داخلی محدود سازنده این قبیل کمک ها بخشی از استراتژی حکومت در زمینه سرکوب گروه های مخالف محلی را تشکیل می دهد.

شیوه های رفتار دولت ها در عرصه تامین مالی مبارزات انتخاباتی در ماورای مرزهای خود مؤید این فرضیه ساده انگارانه نیست که می گوید از نظر دولت ها حقوق بین الملل باید همه انواع چنین رفتاری را ممنوع سازد. بنابراین در بخش پنجم به آندسته از عناصر اساسی که شاید بر وجه قانونی رفتار موثر باشند، باز خواهیم گشت.

الف) تناوب و شیوه های کمک انتخاباتی

انتقال کمک های انتخاباتی می تواند بتناوبی بیش از آنچه عموماً شناخته شده است صورت پذیرد. از آنجا که این کمک ها اغلب پنهانی صورت می گیرد، لذا به سختی می توان برآوردی قابل اعتماد در مورد تعداد کشورها یا حجم مبالغ این کمک ها داشت. اما برخی نمونه ها می تواند نشان دهنده گوناگونی عوامل دخیل در این زمینه باشد. ماجراهای متعددی که ایالات متحده در آنها شرکت داشته، بویژه کمک این کشور به احزاب دمکرات مسیحی فرانسه و ایتالیا که از اواخر دهه ۱۹۴۰ شروع شد، و به احزاب مخالف آئنده در شیلی در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، تا حد قابل ملاحظه ای شهرت دارد. بر اساس نظر

یکی از نمایندگان معتقد بود که اندیشه «دخالت» هر چند مشمول اندیشه وسیع تر «مداخله» می باشد ولی احتمالاً اقداماتی را در بر می گیرد که بسیار کمتر از مداخله مسلحانه یا براندازی خطرناک بوده و به طور مثال شامل... برخی اقدامات با شدتی کمتر از عملیاتی است که با هدف سرنگون سازی دولت دیگر صورت می گیرد از قبیل تامین مالی احزاب سیاسی توسط بیگانگان. یکی دیگر از نمایندگان در این رابطه به کمک بیگانگان به منظور بهبود بخشیدن به تصویر سیاسی برخی از شخصیت ها در یک دولت، بدون آنکه لزوماً هدف آن ایجاد یک کشمکش داخلی باشد اشاره کرد.

ولی کمیته ویژه، مسئله را نه به نفع این موضع و نه به نفع پیشنهاد هیئت های نمایندگی غربی خاتمه داد. نتیجتاً متونی که به تصویب مجمع عمومی رسید نماینده عبارت پردازای مصالحه جویانه ای بود که می توانست برای تفسیرهای مختلف مستمسک قرار گیرد. در میان دیگر متن ها، بسیاری با توجه به حوادث جاری قابل ذکر هستند. در سال ۱۹۸۱ ایالات متحده به عنوان بخشی از توافق های الجزایر که به بحران گروگان گیری در ایران پایان بخشید، قول داد که در امور داخلی ایران مداخله نخواهد کرد. اصرار ایران بر روی این نکته: بازتاب موضع این کشور در خودداری از حضور در دیوان بین المللی دادگستری بود: ایران در تلگرامی خطاب به دادگاه چنین استدلال کرده بود که مسئله گروگان ها در مقایسه با «بیش از ۲۵ سال دخالت مستمر ایالات متحده در امور داخلی ایران» مسئله ای حاشیه ای و درجه دوم است. در واقعه جدید دیگری در میانه سال ۱۹۸۷ پنج تن از روسای جمهوری کشورهای امریکای مرکزی موافقت نامه ای به امضا رساندند که در آن از جمله بر «حق تمامی ملت ها برای تعیین الگوهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی خویش به نحوی آزاد و فارغ از هرگونه دخالت خارجی» تاکید شده بود. همین سند با صراحت تمام، شامل تعهد امضا کنندگان به ایجاد نهادهای مشخص سیاسی از جمله «تعدد کامل احزاب سیاسی» و نیز تعهد تن دادن به بازرسی بین المللی در زمینه رعایت این تعهدات می باشد. به عنوان نمونه در توافق هایی که در آوریل ۱۹۸۸ به امضای افغانستان و پاکستان رسید، و ایالات متحده و اتحاد شوروی آنرا تضمین کردند، در موارد متعدد به اصول عدم دخالت و عدم مداخله در امور داخلی، از جمله تعهدات دقیق در زمینه امتناع از مداخله قهرآمیز و غیر قهرآمیز اشاره شده است.

اکنون به بررسی روش عملی دولت ها می پردازیم و نخست مسئله تامین مالی مبارزات از آن سوی مرزهای ملی را مطرح می سازیم. برای آنکه بتوانیم به تجزیه و تحلیل وجه قانونی مداخله یک دولت در مسائل سیاسی داخلی دولت دیگر بپردازیم نیاز به گونه ای قاموس لغات داریم که به ما اجازه دهد رفتار دولت ها را بدون پیشداوری در مورد پیامدهای حقوقی آن تشریح نماییم. به طور نمونه، مداخله خارجی در مسایل داخلی در قالب استعاراتی روشن ولی غیردقیق مورد بحث قرار می گیرد.

یک حکومت، حکومت دیگر را «واژگون می سازد»، رهبری را که خود ترجیح می دهد «سرکار می آورد»، از یک رژیم «متزلزل» (که ممکن است رژیمی دست نشانده باشد یا نباشد) پشتیبانی می کند، در انتخابات «دخالت بیجا» می کند، در یک روند قانونگذاری «به خرید آراء می پردازد» و عباراتی از این دست. استعاراتی از این نوع نشان دهنده انجام قضاوت های اخلاقی و سیاسی علیه رفتار مورد بحث است ولی به ندرت درباره اقداماتی که (طبق فرض) حکومت مداخله گر به منظور دست یابی به اهداف خویش اتخاذ کرده است اطلاع کافی بدست می دهد. بر این اساس اجازه دهید عجلتاً دو اصطلاح «مداخله» و «دخالت» را از آنجا که هر دو آکنده از اشارات ضمنی به غیرقانونی و غیراخلاقی بودن عمل مورد بحث است، کنار نهیم و برای اشاره به انواع رفتارهای - قانونی و غیرقانونی، سودمند یا زینبخت - که دولت ها می کوشند از طریق آن جریان تحولات سیاسی را در دولتی دیگر تحت تاثیر قرار دهند، از اصطلاح توصیفی «نفوذ» استفاده کنیم. دولتی را که سعی در اعمال چنین نفوذی کند «دولت اعمال کننده نفوذ» و دولتی را که هدف تلاش های آن است «دولت پذیرنده نفوذ» یا «دولت آماج» خواهیم نامید. بسیاری از دولت ها (از جمله ایالات متحده) گاه در آن واحد هم اعمال کننده و هم پذیرنده نفوذ هستند. به واسطه همین تغییر پذیری و دوگانگی نقش هاست که یک دولت در این زمینه

کمیته کلیسا که در میانه دهه ۱۹۷۰ تحقیق جامعی در مورد فعالیت‌های جاسوسی ایالات متحده انجام داده، در راس عملیات غیرآشکار این کشور در جهان سوم «از احزاب، نامزدهای انتخاباتی و رهبرانی که بر سر کار بوده‌اند، تقریباً با هر مرام سیاسی مگر چپ و راست افراطی پشتیبانی مالی به عمل آمده است».

در مورد دیگر قدرتهای غربی، اخیراً يك رشته از اینگونه روابط فرانسه با مستعمرات افریقائی سابقش فاش شده است که ظاهراً در آنها فرانسه هم اعمال کننده و هم پذیرای نفوذ بوده است. جمهوری فدرال آلمان با بهره گرفتن از بنیادهایی که توسط احزاب سیاسی عمده این کشور تاسیس شده‌اند، شیوه آشکار انتقال کمک مالی به احزاب دیگر کشورها را به کار می‌بندد. کمک مالی دولت‌های کوچکتر به صندوق‌های انتخاباتی نامزدها در دولت‌های بزرگتر نیز به همین اندازه حائز اهمیت است. یکی از اجزای رسوایی واترگیت این ادعا بود که نیکسون در مبارزه انتخاباتی از مجموعه متنوعی از منابع خارجی شامل برخی دولت‌ها و مقامات دولتی کمک‌هایی دریافت نموده است؛ و گهگاه نیز شواهدی به دست می‌آید حاکی از اینکه تونسط



○ سالوادر آئنده

حکومت‌های مختلف جهان برای کسب نفوذ در واشنگتن از طریق کمک به مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری و نمایندگان کنگره تلاشهایی صورت می‌گیرد.

بسیاری از ماجراهای مربوط به کمک رسانی مالی به انتخابات در آن سوی مرزهای ملی، متضمن کنش‌ها و واکنش‌های پیچیده‌ای میان بازیگران دولتی و بازیگران به ظاهر خصوصی است. مهم‌ترین دلیل این پدیده آن است که غالباً حکومت‌ها نیازمند آنند که عملیات سیاسی خارجی خویش را پوشیده نگه دارند. از اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های تجاری، مطبوعات و دیگر گروه‌های به ظاهر خصوصی به عنوان مجرای (گاه بی‌اطلاع) جهت پشتیبانی از احزاب یا نامزدهای انتخاباتی خارجی استفاده می‌شود. برخی از ترتیباتی که احزاب سیاسی را با هواداران‌شان در دولت‌های خارجی مربوط می‌سازد کاملاً هوشمندانه است: به طور مثال، بنا بر گزارشها، اتحاد شوروی بالغ بر يك سوم هزینه‌های حزب کمونیست ایتالیا را از طریق مکانیسم‌های غیر مستقیمی نظیر تولید سود یا حق کمیسیون برای بنگاه‌های اقتصادی تحت اداره این حزب که به امور بازرگانی و توریسم با کشورهای بلوک شرق اشتغال دارند فراهم می‌سازد. ثبت چنین ترتیباتی از جهت گردآوری واقعیت‌ها می‌تواند پیچیده و دشوار باشد ولی از لحاظ نظری نماینده تلاش‌های حساب شده حکومت‌ها در جهت انتقال کمک‌های مالی به منظور تاثیر گذاری بر تحولات سیاسی در آن

سوی مرزهاست.

کنفدراسیون‌های بین‌المللی احزاب سیاسی از لحاظ نظری حتی پیچیده‌تر از اینهاست. بر اساس واقعیات عینی باید گفت که این قبیل کنفدراسیون‌ها و احزابی که در آنها عضویت دارند، آشکارا اشکال گوناگونی از حمایت مالی و معنوی را در اختیار احزاب همفکر خویش در کشورهای مختلف قرار می‌دهند. به طور مثال، احزاب سوسیالیست اروپای غربی به سوسیالیست‌های پرتغال و اسپانیا هنگامی که فعالیت آنها در دیکتاتورهای حاکم بر این دو کشور غیرقانونی اعلام شده بود، پناه می‌دادند و نهایتاً نیز احزاب مزبور و بین‌الملل سوسیالیستی در زمینه تحکیم توان سیاسی سوسیالیست‌ها در پرتغال و اسپانیا در فاصله انتقال به دموکراسی انتخاباتی، نقش سازنده‌ای برعهده داشتند. در بخش دیگری از جهان، بین‌الملل سوسیالیستی و اتحادیه جهانی دموکرات‌های مسیحی برای مدتی فعالانه در امور سیاسی آمریکای مرکزی دخالت داشته‌اند که از آن جمله می‌توان به دوره قدرت ساندینیست‌ها در نیکاراگوئه، و جدیدتر از آن به تلاش‌هایی اشاره کرد که برای تقویت تمایلات مرکزگرا و هوادار دموکراسی در این منطقه صورت گرفته است. در نتیجه، اینکه آیا این گونه کمک‌های احزاب به یکدیگر، دولت‌های غربی را گرفتار اعمال نفوذ سیاسی در ماورای مرزهای خویش می‌سازد یا نه، به این امر بستگی دارد که آیا دولت‌های حاکم از شبکه‌های حزبی ماوراء ملی جهت پیشبرد سیاست‌های ملی خویش در رابطه با دولت‌های آماج استفاده می‌کنند و آیا وابستگان حزبی به سرمایه‌های دولتی دسترسی دارند تا فعالیت‌های خویش در ماورای مرزهای ملی را تامین مالی نمایند یا نه.

غالباً، هم بازیگران دولتی و هم بازیگران غیردولتی در آن واحد در يك ماجرا دخالت دارند مثل تامین کمک مالی برای نامزدهای انتخاباتی مخالف آئنده در جریان انتخابات شیلی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ که توأم از سوی حکومت ایالات متحده و شرکت آمریکایی «آی.تی.تی» صورت گرفت. احتمالاً تشخیص این مطلب در موارد خاص دشوار است که آیا فعالیت‌های سیاسی يك شرکت تجاری خارجی را به نحوی از انحاء می‌توان به حکومت کشور متبوع آن شرکت نسبت داد یا نه. تحقیقاتی که در مورد پرداخت‌های سیاسی خارجی صورت گرفته موارد بسیاری را آشکار ساخته است که در آنها شرکت‌های تجاری که پیوند نزدیک با دولت‌های متبوع خویش دارند، نظیر پیمانکاران دفاعی و شرکت‌های بهره‌مند از تضمین دولت در ازای وام‌های پرداختی، به مبارزات انتخاباتی دیگر کشورها کمک کرده‌اند. حتی اگر دولت دخالت مستقیمی در فعالیت‌های سیاسی مورد بحث نداشته باشد، وقتی شواهدی دال بر پرداخت‌های مشترک به دست می‌آید دیگر نمی‌توان انکار آن دولت را باور کرد. احتمال فاصله گرفتن تلاش‌های خصوصی از سیاست‌های دولتی یا سوءتعبیر این تلاش‌ها به عنوان کوشش‌هایی که دولت بانی آن است، برخی از دولت‌ها را بر آن داشته که در جهت دور نگه داشتن اتباع و شرکت‌های کشور خود از حیات سیاسی خارج از کشور گام‌هایی بردارند، یا دست کم آنان را ملزم کنند که فعالیت‌های خود را به اطلاع دولت برسانند. هرچند بررسی مسأله تنظیم رفتارهای کلا خصوصی خارج از چارچوب این مقاله است، لکن می‌توان چنین استدلال کرد که دولت‌ها مکلف به بازداشتن اتباع خویش از دخالت در امور سیاسی خارجی هستند، یا اینکه دولت‌ها براساس قوانین بین‌المللی از بابت فعالیت‌های سیاسی شرکت‌هایی که خط مشی دولتی را به اجرا می‌گذارند مسئول شناخته می‌شوند.

ب) فعالیت‌های نهان و آشکار

اگر بخش اعظم فعالیت‌های سیاسی ماوراء ملی به طور مخفی صورت می‌گرفت، این واقعیت خود می‌توانست محتوای اصل عدم مداخله را مشخص سازد زیرا الگوهای رایج پنهانکاری یا انکار نشان دهنده این بود که دولت‌های اعمال کننده نفوذ به غیر قانونی بودن فعالیت‌های مورد بحث اعتقاد دارند. در واقع، شواهد پیچیده‌تر از اینهاست. دولت‌های عمده اعمال کننده نفوذ در سال‌های اخیر برخی از برنامه‌های سیاسی خود را از حالت مخفی بیرون آورده و از محمل‌های آشکار استفاده نموده‌اند و ضمناً به طور صریح این امکان را که

ابتکار عمل قوه مجریه ادامه یابد و صرفاً تابع نظارت کنگره باشد. اما جالب توجه آنکه اخیراً گرایش به سوی افزایش برخورد آشکار با برخی از گونه‌های اعمال نفوذ سیاسی در ماورای مرزهای ملی وجود داشته است. پس از بررسی عمده‌ای که در اوایل دهه ۱۹۸۰ صورت پذیرفت، ایالات متحده تصمیم گرفت در زمینه ایجاد بنیادی با سرمایه آشکار جهت انجام عملیاتی برخی از انواع فعالیت‌های سیاسی که سابقاً به طور پنهانی صورت می‌گرفت، به آلمان غربی و دیگر کشورها تاسی جوید. نتیجه این تصمیم، تولد بنیاد ملی دموکراسی در سال ۱۹۸۳ بود که از جمله اهداف آن «تقویت فرآیندهای انتخاباتی دموکراتیک در خارج، از طریق تدابیری به موقع، در جهت همکاری با نیروهای دموکراتیک محلی» می‌باشد. این بنیاد به منظور پشتیبانی از برنامه‌های مختلفی که هدف آنها هواداری از دموکراسی است، نظیر ثبت نام رای دهندگان، آموزش مدنی، نظارت بر انتخابات، نظرسنجی، و تأمین دسترسی به رسانه‌ها، کمک‌هایی اعطا کرده است. از مذاکراتی که به تصویب این قانون انجامید چنین پیداست که هواداران بنیاد ملی دموکراسی آشکار بودن فعالیت‌های آنرا فی‌نفسه یک نکته مثبت تلقی می‌کرده‌اند. هر چند هدف از تاسیس این بنیاد فراهم ساختن جانشینی برای کمیته عملیات سیاسی سازمان سینا بوده، ولی دست کم امکان انجام آشکار برخی از برنامه‌های سیاسی سیا از طریق این بنیاد، به عنوان یکی از مزایای عمده تاسیس بنیاد ملی دموکراسی محسوب شده است.

طرفداران بنیاد ملی دموکراسی زحمت زیادی کشیده‌اند تا نشان دهند که از دید آنان برنامه‌های این بنیاد را به هیچ وجه نمی‌توان مداخله در امور داخلی دیگر کشورها تلقی کرد. یکی از حامیان این بیانیه در مجلس سنای آمریکا در کمک‌رسانی سیاسی «بین‌الملل دموکرات مسیحی» به هم مسلکان خویش در سراسر جهان سوابقی یافته و ابراز داشته است که چنین اقداماتی از سوی بنیاد ملی دموکراسی «نه یک اندیشه انقلابی است و نه به معنی دخالت در امور دولتهای حاکم خواهد بود». خود بنیاد ملی دموکراسی در نشریاتش برنامه‌های این بنیاد را به عنوان برنامه‌هایی توصیف می‌کند که «ریشه در اصول شناخته شده و جهانی حقوق بین‌الملل» به ویژه قوانین مربوط به حقوق بشر دارد. بهر حال برخی از طرحهای بنیاد ملی دموکراسی با محدودیت‌هایی از نظر حقوقی و سیاسی روبرو است. در پی برخی بخشش‌های بحث‌انگیز این بنیاد، از جمله کمک‌هایی که در ارتباط با مبارزات انتخاباتی صورت می‌گرفت، کنگره آمریکا قانون حاکم بر فعالیت‌های این بنیاد را اصلاح کرد به گونه‌ای که براساس آن کمک‌های مالی بنیاد ملی دموکراسی نباید خواه بوسیله این بنیاد یا هر یک از دریافت‌کنندگان کمک، بمنظور تأمین مالی مبارزات نامزدهای مناصب دولتی صرف شود». کاربست این شرط مسائل حقوقی و سیاسی پیچیده‌ای را پیش آورده است که ناشی از دشوار بودن جداسازی تأمین مالی مبارزات سیاسی از سایر طرحهایی است که بوسیله بنیاد ملی دموکراسی کارسازی شده است. یک نمونه جاری، بخشش صدها هزار دلار به گروهی است که برای تربیت و سازماندهی رای دهندگان در جهت مخالفت با نامزدهای دولت نظامی در انتخابات عمومی سال ۱۹۸۸ شیلی فعالیت می‌کردند. در مجموعه متنوعی از دیگر موارد نیز بنیاد ملی دموکراسی همچنان به اعطای کمک‌های مالی به برخی از احزاب سیاسی خارجی، هر چند با اهدافی غیر از پشتیبانی از یک مبارزه انتخاباتی خاص (نظیر تشکیل کلاس‌هایی در زمینه شیوه‌های ایجاد حزب و تعلیمات مدنی) ادامه داده است. به علاوه، بخشش‌های بنیاد ملی دموکراسی در جهت حمایت از دریافت‌کنندگان کمک نظیر روزنامه‌های مخالف حکومت، ایستگاه‌های سخن‌پراکنی و ناظران انتخابات هر چند مستقیماً در اختیار یک نامزد مشخص قرار نمی‌گیرد، ولی می‌تواند تأثیر باری بر یک مبارزه انتخاباتی داشته باشد. بنابراین تفکیک امر تأمین مالی مبارزات انتخاباتی از دیگر انواع طرح‌ها، عملاً کاری گمراه‌کننده از آب درآمده است. به هر حال سابقه فعالیت‌های بنیاد ملی دموکراسی تا این زمان نشان می‌دهد که ایالات متحده قصد دارد اعمال نفوذ آشکارتر بر تحولات سیاسی خارجی را به عنوان یک انتخاب ممکن برای خود حفظ کند و ضمناً معتقد است که این امر کاملاً با حقوق بین‌الملل سازگاری دارد.

(دنباله دارد)

همچنان به اجرای عملیات سیاسی آشکار و پنهان بپردازند برای خود حفظ کرده‌اند.

در دوره Soul Searching در دهه ۱۹۷۰ که مقارن با افشای تلاش‌های ایالات متحده برای اعمال نفوذ بر تحولات سیاسی خارجی بود، بسیاری اصرار داشتند که این دولت باید از برخی گونه‌های اعمال نفوذ که بسیار بحث‌انگیز است و به ویژه تأمین مالی انتخابات در دیگر کشورها به طور پنهانی صرف‌نظر کند. این ندهای مخالف نه تنها مربوط به منتقدان عادی سیاست ایالات متحده در قبال جهان سوم بود بلکه چهره‌های اصلی دستگاه سیاست خارجی این کشور را نیز در برمی‌گرفت. نیکولاس کاتزنباخ (Nicholas de B. Katzenbach) معاون وزیر امور خارجه و دادستان کل سابق آمریکا در نشریه Foreign Affairs نوشت که ایالات متحده باید از تلاش برای تأثیرگذاری بر گرایشهای سیاسی خارجی از طریق تأمین مالی پنهان هواداران خویش دست بکشد. سایروس ونس معاون اسبق وزیر دفاع و وزیر خارجه پیشین آمریکا در برابر کمیته کلیسا گواهی داد که از تصویب قوانینی که مانع از دخالت در



○ نوریه‌گا

فرآیندهای انتخاباتی دیگر کشورها باشد حمایت خواهد کرد. این کمیته به طور جدی پیرامون چنین پیشنهادی به بحث پرداخت و در واقع اصل حقوق بین‌الملل در زمینه عدم مداخله در امور سیاسی داخلی دیگر کشورها را متناسب با بررسی خویش پیرامون اقدامات پنهانی اعلام کرد.

با این وجود، ایالات متحده به هیچ وجه امکان تلاش برای تأثیرگذاری بر تحولات سیاسی کشورهای دیگر حتی با توسل به ابزارهای پنهان را مردود نشمرده است. گزارش نهایی کمیته کلیسا تا حد حمایت از منع عملیات سیاسی پنهان پیش نرفت ولی در عین حال حاوی توصیه‌هایی بود که به منظور افزایش ثبات و قابلیت پاسخگویی در رابطه با کل اهداف سیاست ایالات متحده طراحی شده بود. تقریباً در همین زمان کنگره ایالات متحده نخستین قانون برجسته و مهم را در زمینه نظارت بر فعالیت‌های پنهان ایالات متحده، البته بدون اعمال هرگونه محدودیت بر عملیات سیاسی پنهان این کشور به تصویب رساند.

در واقع مجلس نمایندگان اصلاحیه‌ای را که استفاده از شیوه‌های پنهان برای ساقط کردن یا متزلزل ساختن هر حکومتی را ممنوع می‌کرد، رد نمود. به همین ترتیب، تدابیر بعدی برای افزایش کنترل کنگره بر فعالیت‌های اطلاعاتی، حول شیوه‌های جاسوسی متمرکز بوده و اقدام سیاسی را محدود نساخته است. بر عکس، کنگره چنین فرض نموده که این قبیل اقدامات می‌تواند براساس