

# مداخله بین المللی، حاکمیت دولت و آینده جامعه بین المللی

■ نوشته: Gene M. Lyons استاد رشته امور عمومی و Michael Mastanduno دانشیار در رشته حکومت در کالج Dartmouth

\* ترجمه: دکتر خجسته عارف نیا استادیار دانشگاه

مسئله روز بدل گشته و آن مفهوم حق مداخله است [...] بدون شك ما در این برهه از زمان مواجهه با تحولاتی اجتناب ناپذیر در افکار عمومی هستیم، افکاری که می رود تا دفاع از ستمدیدگان و مستمندان را به نام اخلاقیات برپاورد. پیشین خود، یعنی ضرورت نگهداشتن حرمت مرزها و احترام به اسناد حقوقی برتری دهد. اما آیا این امر با «یکی از اصول اساسی حقوق بین الملل یعنی اصل عدم مداخله در امور داخلی دیگر کشورها مغایرت ندارد؟»

آقای پرزد کویار با توجه به تنش های موجود بین موضوعاتی نظیر ضرورت مداخله و غیر قابل انعطاف بودن قوانین جاری در جامعه بین المللی، جامعه حقوقی بین المللی را برای پروراندن «یک مفهوم جدید، مفهومی که قانون را با اخلاقیات پیوند دهد»، به همکاری دعوت کرد.

در سال ۱۹۹۲، جانشین آقای پرزد کویار، آقای بطرس غالی نیز در گزارشی به شورای امنیت مبنی بر لزوم تقویت کارایی سازمان جهانی در زمینه های مرتبط با صلح و امنیت بین المللی، بار دیگر موضوع مورد نظر آقای پرزد کویار را مطرح ساخت و نوشت: «احترام به حاکمیت ملی و تمامیت ارضی [دولت ها] یکی از شرایط تحقق پیشرفت های بین المللی محسوب می گردد. با این وجود، عصر عملی بودن حاکمیت مطلق و انحصاری دولت ها سپری شده است [...] تا آنجا که به این موضوع مربوط می شود، نظریه ها هرگز با واقعیات سازگار و بر آن منطبق نبوده است.»

دبیرکل جدید سازمان ملل، بدون اینکه در گزارش خود راه حلی ارائه کند، یادآور می گردد: حکومت ها باید دریابند که حاکمیت آنان مطلق نیست و خود بین آنچه «هدایت هر چه بهتر امور داخلی را الزامی می سازد و نیازها و ضروریات جهانی که هر لحظه به سوی وابستگی متقابل بیشتر پیش می رود» تعادل و موازنه ای برقرار سازند. به بیان روشن تر، به نظر دبیرکل سازمان ملل تنها راه جلوگیری از مداخله دیگر کشورها در امور داخلی یک کشور، اجرای هر چه دقیق تر و کاملتر تعهداتی است که دولت مورد نظر نه تنها در قبال شهروندان خود بلکه در مقابل دیگر دولتها دارد.

همانگونه که از مطالعات Inis Claud در چند سال پیش بر می آید، منشور سازمان ملل فاقد شاخص هایی است که بتواند مسائل مورد اشاره هر دو دبیرکل سازمان ملل را پاسخگو باشد. از یک سو، اصل عدم مداخله سازمان ملل

در سال ۱۹۸۹، سازمانهای بین المللی در چارچوب یک رشته عملیات اضطراری تحت عنوان عملیات بقا در سودان، مواد دارویی و دیگر اقلام مورد نیاز مردم این کشور را که بی صبرانه منتظر رسیدنش بودند، تأمین کردند. عملیات عبارت بود از رساندن کمک به هزاران نفر مردم جنگ زده که در محاصره نیروهای شورشی و نیروهای دولتی قرار داشتند. هیچیک از طرفین، یعنی شورشیان و نیروهای دولتی، نمی خواستند کمکها در منطقه ای غیر از منطقه تحت کنترل آنها توزیع شود.

در سال ۱۹۹۲ کشور سومالی با این وضع فجیع و اسفبار روبرو شد: با فروپاشی و از هم گسیختگی نیروهایی که قدرت را در دست داشتند، هزاران نفر در معرض گرسنگی و انواع بیماری ها قرار گرفتند. تحت چنین شرایطی، برای زنده ماندن امید اندکی به جامعه بین المللی داشتند.

با فروپاشی یوگسلاوی سابق، نیروهای حافظ صلح سازمان ملل وظیفه محافظت از کمکهای اضطراری ارسالی از طرف دیگر کشورها به برخی از مناطق بوسنی و هرزگوین را در برابر حملات صرب ها - که دست به نبرد بیرحمانه ای برای «نژاد - زدایی» زده بودند - به عهده گرفتند. برحسب مقررات بین المللی، معمولاً اعطای کمکهای بشردوستانه سازمانهای بین المللی، به درخواست یا با موافقت دولتی که حاکمیت را در منطقه حفظ کرده است، صورت می پذیرد. در سودان عملیات کمک رسانی سازمانهای بین المللی در بی موافقت مقامات دولتی و رهبران نیروهای شورشی اجرا شد، در صورتی که در سومالی و بوسنی این توافق به عمل نیامد. عملیات کمک رسانی در بوسنی با حملات نظامی، غارت و مخالفت مقامات دولتی مواجه شد و در سومالی این عملیات به دلیل نبودن یک حکومت قدرتمند، متوقف ماند. این فروپاشی قدرت سیاسی و قدرت مدنی، ما را به سوی این پرسش هدایت می کند که آیا اجتماع بین الملل نباید از «حق» مداخله در امور کشورها برخوردار باشد؟ «حق» که بتواند در راستای کاهش دردهای بشر و تسکین رنجهای او، با موافقت یا بدون موافقت دولت مربوطه، اعمال گردد.

خاور پرزد کویار، دبیرکل وقت سازمان ملل متحد در نطقی که در بهار سال ۱۹۹۱ در دانشگاه «بردو» (Bordeau) ایراد کرد در مورد مداخله گفت: «بحث بر سر مفهومی است که در وقایع سیاسی اخیر به اندازه ای مطرح بوده که بار دیگر به

مقررات مربوط به کمک‌های بشردوستانه، حاکمیت دولتها را به سختی در مقابل اراده و قدرت اجتماع بین‌الملل قرار می‌دهد. این مسئله در چند دهه اخیر بطور حادثی برای میلیونها پناهنده و آواره که شدیداً نیازمند حمایت‌های بین‌المللی هستند مطرح بوده است؛ آوارگانی که به لحاظ شرایط دشوار ناشی از مبارزات مسلحانه، اعمال مجازات‌ها و محرومیت‌های ناشی از سیاست‌های تبعیض‌آمیز مجبور به ترك دیار و کشور خود شده‌اند. از سوی دیگر، حقوق پناهندگان در مجموعه گسترده‌تری از حقوق بشر قرار می‌گیرد که پیوسته از طرف دولتها نقض می‌گردد. و این خود دال بر عدم توجه دولتها به تعهدات بین‌المللی است که درچارچوب اعلامیه جهانی حقوق بشر پذیرفته‌اند.

گزارشهایی که از طرف سازمانهایی چون سازمان عفو بین‌الملل منتشر شده، خبر از اعمال شکنجه، تبعیض و محرومیت‌های عمدی از طرف برخی دولتها می‌دهد. و این، سئوالاتی را مطرح می‌سازد: آیا اجتماع بین‌الملل توان تأمین حقوق افراد را از فراسوی مرزهای جغرافیایی يك دولت دارد؟ و با چه روشهایی می‌تواند این کار را انجام دهد؟ چه سیاستهای مشخصی اجتماع بین‌الملل را قادر به وادار ساختن دولت‌ها به رعایت تعهدات بین‌المللی خود خواهد کرد؟

نظریه‌ای که براساس آن مداخله بتواند منجر به اجرای تعهدات شود، در زمینه محدودیت و کنترل تسلیحات نیز مطرح گردیده است. بعنوان مثال، پس از خاتمه جنگ خلیج فارس، کارکنان سازمان ملل در پی گیری مصوبات شورای امنیت اقدام به يك رشته عملیات بازرسی جدی و گسترده از تأسیسات ساخت سلاحهای مخصوص کشتار جمعی در عراق کردند. در ابعادی وسیع‌تر، قراردادهای مربوط به سلاحهای شیمیایی به گونه‌ای تدوین شده که واحدهای ملی را ملزم به پذیرش کنترل و بازرسی بین‌المللی می‌سازد. هدف از این کار، جلوگیری از کاربرد مواد شیمیایی چند منظوره در صنایع تسلیحاتی است. در زمینه‌های هسته‌ای، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، اخیراً قدرت خود را گسترش داده و مدعی این حق شده که می‌تواند تأسیسات هسته‌ای مشکوک را حتی بدون اجازه دولت متهم به نقض تعهدات بین‌المللی، مورد بازرسی ویژه قرار دهد.

موضوع مداخله، در مورد مسائل مربوط به حفظ محیط زیست نیز مطرح شده است. کنفرانس سازمان ملل در زمینه «محیط زیست و توسعه» که در اواسط سال ۱۹۹۲ در ریودوژانیرو برگزار شد، تأسیس يك کمیسیون «توسعه پایدار» را به منظور نظارت بر حسن اجراء همه توافقاتی که بعمل آمده در زمینه‌های مرتبط با حفظ محیط زیست در سطح جهانی پیشنهاد کرد. ترکیب اعضا،

روشهای انجام وظایف و... این کمیسیون هنوز مشخص نشده است. ایجاد این کمیسیون به منزله تفویض اختیار به جامعه بین‌المللی در خصوص نظارت بر احترام دولتها به تعهدات خود در زمینه‌های زیست-محیطی و رعایت آنهاست. همانگونه که نمونه‌های بالا نشان می‌دهد، مبارزه بین حاکمیت دولتها و مداخله بین‌المللی موضوعات متعددی را دربرمی‌گیرد و پرسشهایی پیچیده و بنیادی چه از نظر تئوری و چه در زمینه اجرایی مطرح می‌سازد: جامعه بین‌المللی در چه شرایطی و با چه سیاستهایی می‌تواند دولتها را ملزم به رعایت تعهداتی نماید که خود با پیوستن به کنوانسیونها متقبل گشته‌اند؟ تعهداتی

مانند تضمین حقوق بنیادی فرد انسان و آزادیهای اساسی شهروندان، اجرای مقررات مرتبط با محدودیت ساخت و ممنوعیت کاربرد سلاحهای مخصوص کشتار جمعی و سرانجام، پذیرش قواعد و مقرراتی که جامعه بین‌المللی به منظور پایان دادن به ضایعات زیست-محیطی جهان وضع کرده است. تحت چه شرایطی و با چه روشهایی مداخله می‌تواند به منزله بیان مشروع اراده جامعه بین‌المللی تلقی گردد؟ گرچه همه این پرسش‌ها و پرسش‌های مشابه با مسائل حاد سیاسی مربوط می‌شود لکن از آنها می‌توان در بازنگری ژرف به ماهیت جامعه بین‌المللی، مقررات و روشهای اجرایی مداخله‌های بین‌المللی، معنا و محدودیت‌های حاکمیت، و نقش دولت در جهان امروز که مبتنی بر وابستگی متقابل است، استفاده کرد.

■ به نظر دبیرکل سازمان ملل متحد، تنها راه جلوگیری از مداخله کشورها در امور داخلی کشور دیگر، اجرای هر چه دقیق‌تر و کاملتر تعهداتی است که دولت مورد نظر نه تنها در قبال شهروندان خود بلکه در برابر سایر دولتها دارد.

■ مسئله اساسی و بنیادی در بررسی مفهوم مداخله بین‌المللی و مشروع یا نامشروع بودن آن، روابط میان جامعه بین‌المللی و دولتهای عضو این جامعه است که همواره تحت تأثیر سیاست بوده و ماهیت آن را سیاست تعیین کرده است.

■ با پایگاه برتر و نفوذی که قدرتهای بزرگ بعنوان اعضای دائم در شورای امنیت، و کشورهای پیشرفته صنعتی در نهادهای مهم مالی جهان دارند، عجیب نیست که ملتهای جهان سوم در قبال فرسوده شدن احتمالی مفهوم حاکمیت چنین حساسیت نشان می‌دهند و تا این اندازه نسبت به گسترش «حق» مداخله بین‌المللی بدبینند و آن را بهانه و ابزاری برای اعمال سلطه قدرتهای بزرگ می‌دانند.

■ حاکمیت از سه مفهوم ریشه می‌گیرد: شان و اقتدار، یا درجه احترامی که يك نهاد از آن برخوردار است؛ توان حکومت کردن؛ و مباشرت، یعنی انجام دادن کار به نمایندگی از طرف دیگران و به نفع دیگران.

■ پنج عضو دائم شورای امنیت که در دوران جنگ سرد در دو جبهه متخاصم در برابر هم قرار داشتند، اینک می‌توانند هماهنگ عمل کنند؛ چیزی که بی‌شباهت به «سلطه جمعی» دولتهای بزرگ در قرن نوزدهم نیست. دورنمای همین «تفاهم» است که دولتهای کوچک و ضعیف را و می‌دارد زیر چتر حاکمیت و مفاد بند ۷ ماده ۲ منشور ملل متحد پناه بگیرند.

در اموری که اساساً در حوزه صلاحیت دولتها تشخیص داده شده (مفاد بند ۷ از ماده ۲) عملاً اعتبار و معنای خود را از دست داده است. زیرا يك دولت با امضای منشور «عملاً درگیر همه موضوعات مورد نظر [...] در زمینه بین‌المللی، که فراتر از حوزه صلاحیت وی که همان اداره امور داخلی است، می‌گردد». از سوی دیگر، همانگونه که «کلود» یادآور می‌گردد، معذورت‌های مرتبط با «صلاحیت ملی» ممکن است به تفسیری بینجامد که همه مقررات منشور را غیر عملی و ناکارآمد جلوه دهد.

در واقع همانگونه که «کلود» به درستی متذکر شده، مسئله اساسی و بنیادی، روابط بین جامعه بین‌المللی و دولتهای عضو آن است که همواره در طول تاریخ تحت تأثیر سیاست بوده و ماهیت آن را سیاست تعیین کرده است. امروزه با درگیرگونیهایی که در عرصه سیاست پیش آمده - تغییرات سریع مرتبط با پایان جنگ سرد و تغییرات ژرف ناشی از افزایش پیوسته وابستگی متقابل دولتها - این پرسش مطرح می‌گردد که آیا این تغییرات موجبات جابجائی نقطه توازن بین حق حاکمیت و قدرت دولتها از يك سو و حقوق و قدرت جامعه بین‌المللی از سوی دیگر را فراهم نساخته است؟ آیا ما به نام ارزشها و مقررات و منافع جامعه بین‌المللی، در حال به رسمیت شناختن يك «حق» مشروع مداخله در امور داخلی دولتهای عضو این جامعه نیستیم؟

## حاکمیت دولتها و جامعه بین‌المللی

سازمان ملل متحد عملکرد بسیار مؤثری در ملحق ساختن کشورهای تازه استقلال یافته در نتیجه فروپاشی امپراتوریهای اروپا، به جامعه بین‌المللی داشت. مفهوم حاکمیت اساساً به عنوان راهنمایی برای تنظیم روابط میان کشورهای اروپائی شناخته می‌شد، و نه لزوماً برای روابطشان با دیگران، چرا که در پی گسترش نفوذ سیاسی و اقتصادی خود به سایر نقاط جهان بودند. آنها در آفریقا و آسیا «حاکمیت» رهبران محلی را انکار می‌کردند و بنابراین هیچ محدودیتی برای گسترش سلطه خود نمی‌شناختند. اما با پیوستن تدریجی دولتهای اروپائی به جامعه بین‌المللی، سازمان ملل متحد نه تنها موجبات شناسائی رسمی حق حاکمیت آنها را فراهم آورد، بلکه عرصه‌ای در اختیارشان قرار داد که با شرکت در مذاکرات و اقدامات مربوط به تدوین اصول روابط بین‌الملل، بتوانند حاکمیت مستقل خود را اعمال کنند. با این همه، بطور کلی موضع و نفوذ دولتهای تازه استقلال یافته نسبت به پایگاه بلند اعضای دائم شورای امنیت و کشورهای پیشرفته صنعتی در نهادهای مهم مالی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی ضعیف و ثانوی است. بدین ترتیب، عجیب نیست که دولتهای باصطلاح جهان سوم، که در برابر فشارهای خارجی بسیار آسیب‌پذیرند، در قبال فرسوده شدن احتمالی مفهوم حاکمیت چنین حساسیت نشان می‌دهند و تا این اندازه نسبت به گسترش «حق» مداخله بین‌المللی بدبینند و آن را بهانه و ابزاری برای اعمال سلطه قدرتهای بزرگ می‌دانند.

با این وجود، مفهوم حاکمیت همواره در حال تکامل است. «فردریش کراتوچویل» (F. Kratochwil) بین مفهوم حاکمیت و مفهوم مالکیت، چه از نظر مبانی و ریشه و چه از جهت تکامل آنها به عنوان ساختارهای اجتماعی، مشابهت‌هایی قائل است. ما نسبت به املاک خود حق انحصاری داریم، اما این حق مسئولیت‌ها و تعهداتی برای ما ایجاد می‌کند. مالکیت مطلق نیست؛ نحوه استفاده از اموال و اداره آن تابع محدودیت‌هایی است که در طول زمان و برحسب زمان و ارزشهای حاکم بر جامعه متحول می‌شود. به همین ترتیب، حاکمیت نیز تابع محدودیت‌هایی است که غالباً ناشی از مسئولیت‌هایی است که دولتها هم در قبال مردمی که بر آنها حکومت می‌کنند، و هم نسبت به دیگر دولتهای حاکم دارند. «کراتوچویل» هنگام بررسی حاکمیت در عمل، در مورد آنچه مربوط به مسئولیت‌ها و تعهدات ناشی از آن است، یادآور می‌گردد که حاکمیت غالباً تحت تأثیر رخدادهای جامعه بین‌المللی که اروپا مرکز ثقل آن بوده تعریف شده است، اما با جهانی شدن روابط بین‌الملل بازنگری به این مفهوم و تعریف مجدد آن ضرورت می‌یابد.

ملاحظات کراتوچویل مبنی بر اینکه حاکمیت متضمن تعهدات و نیز حقوقی است، در منشور سازمان ملل نیز به چشم می‌خورد. ماده ۲ منشور که با تأکید بر برابری تمام دولتهای عضو آغاز می‌شود، اعلام می‌دارد که «اعضاء سازمان، به منظور تضمین حقوق و مزایای ناشی از عضویت، تعهداتی را که به موجب منشور حاضر پذیرفته‌اند با حسن نیت انجام خواهند داد.» این تعهدات در بندهای بعدی چنین مشخص شده است: حل اختلافات بین‌المللی با روش‌های مسالمت‌جویانه، خودداری از کاربرد زور، و کمک به سازمان در هر کاری که برحسب مقررات مندرج در منشور انجام می‌دهد. اینها محدودیتهای مهمی در زمینه اعمال حاکمیت به شمار می‌رود؛ اما همانگونه که در بالا نیز اشاره شد، این محدودیتها با ابهاماتی که در بند ۷ وجود دارد، کم‌رنگ‌تر می‌شود. در این بند آمده است که هیچیک از مقررات منشور، سازمان ملل متحد را مجاز به مداخله در امری که اساساً در حوزة صلاحیت داخلی يك دولت قرار دارد نمی‌کند.

این که حاکمیت با محدودیتهایی مواجه است و مسئولیتهایی را ایجاد می‌کند، يك جنبه قضیه است؛ موضوع دیگری که باید مشخص گردد اینست که آیا دولت‌ها به تعهداتی که مستقیماً بموجب منشور یا بموجب معاهدات و توافقاتی بعمل آمده در چارچوب اهداف منشور پذیرفته‌اند عمل می‌کنند یا نه؟ از بسیاری جهات تردیدی در مورد محدودیتهای حاکمیت وجود ندارد.

ریشه مفهوم حاکمیت - به معنای امروزی آن - به زمان تشکیل دولتهای سرزمینی مدرن برمی‌گردد، که [دستگاه] سلطنت از این مفهوم بعنوان ابزاری برای تحکیم سلطه خود بر شاهزادگان فتودال استفاده می‌کرد. در زمانی که بی‌ثباتی و بی‌نظمی دوام و بقای جوامع را تهدید می‌کرد، این باور وجود داشت که وجود دولتهای مقتدر برای اعمال حاکمیت بر سرزمین و شهروندان لازم است. نوع حکومت، خواه سلطنتی، اشراف سالاری و یا دموکراسی، مورد نظر قرار نداشت بلکه نکته مهم، قابلیت این حکومت‌ها در اعمال حاکمیت از طریق استقرار نظم بود. این مفهوم حاکمیت، از طریق مجموعه‌ای از نظریات که به منزله اعلام پایان سلطه اخلاقی کلیسا بر رهبران غیر دینی اروپا بود، وارد تئوریهای روابط بین‌الملل شد. در این ارتباط، معاهده «وستفالی» (در سال ۱۶۴۸) نقطه عطفی در تاریخ است: این معاهده به جنگهای سی ساله خاتمه داد و زمینه‌ساز آغاز تلاشی شد که تا امروز ادامه دارد؛ تلاش برای کشف روشهایی که براساس آنها دولتهای مستقل بتوانند حاکمیت خود را بر سرزمین‌شان اعمال کنند، و منافع خویش را به گونه‌ای تأمین نمایند که نه مضر به حال خودشان باشد، نه به حال جامعه بین‌المللی که عضوی از آن هستند.

در ابتدا، این نظام بین‌الملل بر اروپا متمرکز و بر این فرض استوار بود که دولتها بازیگران اصلی هستند. همه دولتهای عضو از نظر حقوقی برابر و حاکمیت هر يك از آنها مطلق فرض می‌شد. فرض بر این بود که دولتها خود ملزم به استقرار و حفظ نظم داخل مرزها هستند و از امکانات کافی برای برقراری ارتباط و مناسبات کارا با دیگر دولتها برخوردارند. نابرابری دولتها در روابط متقابل نیز کم و بیش شناخته شده بود. سرانجام، چهار قاعده برای پاسداری از

نظم و ثبات در نظام روابط بین‌الملل غیر متمرکزی که در آن منابع نابرابرانه توزیع می‌شود، برپا گردید: موازنه نیروها، برای جلوگیری از سربرآوردن يك قدرت مسلط و تجاوز نامحدود؛ تنظیم مقررات و قواعد رفتاری در چارچوب حقوق بین‌الملل؛ برگزاری کنوانسیون کنفرانسهای بین‌المللی به منظور

رسیدگی به درگیری‌ها و اختلافات اساسی؛ و تقویت فعالیت‌های دیپلماتیک که از طریق آن دولتها با یکدیگر تماس مستمر داشته باشند و اختلافات خود را با مذاکره فیصله دهند. با پیدایش این قواعد، نظام دولتها به «جامعه» بین‌الملل بدل شد، جامعه‌ای که در آن دولتها در عین برخورداری بودن از حاکمیت، رفتارها، اصول و تعهدات مورد قبول همگان را می‌پذیرفتند.

اصول بنیادی جامعه بین‌المللی در طول زمان بعنوان پاسخی واقع‌گرایانه به خطرات يك جهان بالقوه دستخوش هرج‌ومرج - که در آن دولتها همواره در پی تأمین و تضمین منافع خود هستند - تکامل یافت. پس از شکست ناپلئون، دولتهای بزرگی که در سال ۱۸۱۵ در کنگره وین گرد آمده بودند، توافق کردند که جوامع آنها دیگر نباید براساس سازگاریهای مکانیکی ناشی از موازنه نیروها هدایت گردد، بلکه باید در سایه سلطه متوازن و گسترده پنج قدرت بزرگ (کنسرت) که مشترکاً وظیفه استقرار نظم و هدایت تغییرات را به عهده دارند، اداره شود. افزون بر مفهوم جامعه بین‌المللی، نوعی احساس مسئولیت در دولتهای بزرگ پدید آمد تا از طریق مجموعه‌ای از اصول و نهادها که درباره آن به توافق می‌رسند، نظم را در روابط بین‌المللی حفظ کنند.

برپا کردن جامعه ملل پس از جنگ جهانی اول و سازمان ملل پس از جنگ جهانی دوم، تلاشهایی بود به منظور نهادی کردن يك جامعه بین‌المللی فراتر از قالب نیم بند «کنسرت اروپا» و گسترش دامنه آن در سطح جهانی. با تقسیم شدن دولتهای اروپائی به دو جناح متخاصم، کار جامعه ملل به شکست انجامید، و سازمان ملل متحد نیز تا همین سالهای اخیر به علت جبهه‌بندی‌های شرق / غرب فلج بود. با این وجود، خارج از مناطق تحت کنترل شوروی، شاهد يك جامعه بین‌المللی تحت رهبری فراگیر ایالات متحده بودیم.

از شهروندانشان حمایت کنند. بعلاوه، در يك اقتصاد جهانی مبتنی بر وابستگی متقابل، حتی بزرگترین و صنعتی‌ترین دولتها، برای شکوفایی اقتصاد خود، ناگزیر از تکیه کردن به ترتیبات همکاری هستند. این همکاریها گرچه جریانهای تصمیم‌گیری را زیر کنترل طرف دیگر قرار نمی‌دهد، اما نفوذ چشمگیری برای آن فراهم می‌سازد. به نظر «انوف»، هر چه از توانایی يك دولت در اعمال حاکمیت کاسته شود، درجه شأن و اقتدارش پائین می‌آید و وظایفش از جهت مباشرت با نهاد های دیگری چون سازمانهای بین‌المللی و «عاملان غیر دولتی» مانند شرکتهای فراملی تقسیم می‌گردد. گرچه بقای دولتها به علت پیوندی که میان مردم و يك سرزمین ایجاد می‌کنند لازم است، اما دولتها دیگر از حاکمیت انحصاری برخوردار نیستند زیرا نمیتوانند از عهده همه مسئولیت‌هایی که حاکمیت به دوششان می‌گذارد، برآیند.

نظرات تحلیلی «انوف» این پرسش اساسی را مطرح می‌سازد: در شرایطی که دولتها دیگر قادر به اعمال حاکمیت به گونه مؤثر و کارآمد نیستند، آیا آلت‌رناتیو دیگری برای جامعه بین‌المللی - که حداقل از زمان عهدنامه وستفالی بر اصل برابری و حاکمیت استوار بوده - وجود دارد؟ «جکسون» این مسئله را با در نظر گرفتن دو نوع جامعه بین‌الملل مورد بررسی قرار می‌دهد: يك اجتماع دولتها (که در آن هم شهروندان و هم صاحبان قدرت دارای «حقوق و وظایفی» هستند، و يك اجتماع انسانها (که در آن «دارندگان حقوق و وظایف»، افراد هستند). «جکسون» برتری جامعه بین‌الملل از نوع اول را یادآور می‌گردد. از نظر وی، سازمان ملل متحد «تنها جامعه دولت‌های مستقل است که به نحو بازرگی کارآمد است، زیرا هیچیک از دیگر مجامع بین‌المللی به اندازه این سازمان از نظر ترکیب اعضا و مقررات جامعیت ندارد. به روشنی نمیتوان گفت که سازمان ملل نماینده «اجتماع انسانی» نیز هست و در آن افراد یا گروه های انسانی نمیتوانند علاوه بر پایگاهی که بعنوان شهروندان از آن برخوردارند، مانند دولتها از عاملان و موثر به حساب آیند. این مسئله، بخصوص امروز که بخشی از مباحثات در زمینه توجیه مداخله های بین‌المللی متأثر از برخورد مفاهیم «اجتماع دولتها» و «اجتماع انسانها» است، اهمیت دارد.

اگر سازمان ملل، تنها اجتماع بین‌المللی «کارا» به حساب آید، ظاهراً چنین نتیجه گرفته می‌شود که هرگونه «مشروعیت جمعی» باید ناشی از شیوه های پیش بینی شده در منشور و سازگار با اصول و ضوابط سازمان باشد. اصول و ضوابط، از همان اهمیتی برخوردار است که روشهای اجرایی و عملی، زیرا این روشها به نفع کشورهای قدرتمند، بخصوص پنج عضو دائمی شورای امنیت تنظیم شده است. نکته حائز اهمیت این است که «پنج عضو دائمی» که در زمان جنگ سرد در دو جبهه متخاصم در برابر یکدیگر قرار داشتند، اینک می‌توانند به صورت هماهنگ عمل کنند: چیزی که بی‌شک به «سلطه جمعی» دولتهای مسلط در قرن نوزدهم نیست. بدون شك، این امکان وجود دارد که اختلافاتی موجب ایجاد تنش در میان این پنج کشور گردد، اما همواره دورنمای این «تفاهم» است که دولتهای دیگر را و می‌دارد در برابر سلطه قدرتهای بزرگ به زیر چتر حاکمیت و شرایط مندرج در بند ۷ ماده ۲ منشور پناه ببرند.

کسانی که از توضیح روابط بین‌الملل دیدگاهی واقع‌بینانه دارند، معتقدند در این روابط دگرگونیهای اساسی پدید نیامده است. هرگونه تحوّل که در نحوه اعمال حاکمیت رخ داده باشد، باز دولتها هستند که مطرحند و همان دولتهای قدرتمند هستند که بیشترین اهمیت را دارند. برای کسان دیگر این سؤال مطرح است که آیا این مجموعه نیرومند اصول و مقررات که به همه دولتها، حتی دولتهای قدرتمند تحمیل می‌گردد، ساخته و پرداخته يك جامعه بین‌المللی امروز که کثرت‌گرایی از خصایص آن است، نیست؟

برای پاسخ گفتن به سؤال فوق، در مرحله اول مفهوم مداخله بین‌المللی را بررسی می‌کنیم، سپس به این مطلب خواهیم پرداخت که آیا مداخله‌هایی که امروزه براساس سیاستهای جاری جهان صورت می‌گیرد روابط بنیادین میان دولتهای حاکم و جامعه بین‌الملل را دگرگون می‌سازد یا نه؟

■ در سالهای اخیر افکار عمومی جهان دستخوش دگرگونی شده و کم نیستند کسانی که می‌خواهند دفاع از ستمدیدگان و محرومان را به نام اخلاق بر باورهای پیشین خود یعنی ضرورت نگهداشتن حرمت مرزها و احترام به اسناد حقوقی برتری دهند. اما آیا این گرایش با یکی از اصول اساسی حقوق بین‌الملل یعنی اصل عدم مداخله در امور داخلی دیگر کشورها مغایرت ندارد؟

■ مهم‌ترین تفاوت مداخله بین‌المللی و مداخله یکجانبه به عنصر مشروعیت برمی‌گردد. به بیان دیگر، به این نکته مربوط می‌شود که آیا مداخله از نظر سیاسی یا حقوقی موجه بوده است یا نه، و اگر موجه بوده، چگونه؟

■ مداخله بین‌المللی پس از جنگ جهانی دوم و بویژه در دوران بعد از جنگ سرد اهمیت و کاربرد بیشتری یافته، اما گسترش جامعه بین‌الملل، افزایش روابط میان جوامع مختلف، و دفاع بیشتر کشورها از اصول حاکمیت و عدم مداخله، از عواملی است که هزینه‌های سیاسی مداخله یکجانبه را بالا برده است.

■ تجربه نشان می‌دهد که دولتهای مداخله‌گر فشارهای خود را اندک اندک افزایش می‌دهند، یعنی نخست از نفوذ سیاسی استفاده می‌کنند، سپس سیاست منزوی کردن را با توسل به مجازاتهای اقتصادی در پیش می‌گیرند، و سرانجام به مداخله مستقیم با استفاده از نیروی نظامی دست می‌زنند.

■ پرسش اساسی این است که چه کسی تشخیص می‌دهد که يك دولت به تعهدات ناشی از حاکمیت خود عمل نکرده است، و پی‌آمدهای این امر به گونه‌ایست که مداخله برای وادار کردن آن دولت را مشروع می‌سازد؟ در گذشته، دولتهای بزرگ این قدرت را به ناحق در اختیار داشتند. نکته برجسته در مورد دوران کنونی از تاریخ، که جهانی شدن جامعه بین‌المللی وجه بارز آن می‌باشد، این است که توجیه چنین زیاده‌طلبی هر دم بیشتر دشوار می‌شود. عاملی که به نظر می‌رسد وجودش به گونه‌ای فزاینده لازم شمرده می‌شود، چیزی است که می‌توان آن را «مشروع‌سازی جمعی» نامید: تصمیمی سیاسی که مطابق روشهای پذیرفته شده از سوی همگان و سازگار با اصول رفتاری مورد قبول همگان گرفته می‌شود.

«نیکولاس انوف» نیز همانند «کراتوچویل»، مفهوم حاکمیت را نه مفهومی ثابت می‌داند و نه ایستا. با این وجود، شاید بیش از «کراتوچویل» اعتقاد داشته باشد که يك تغییر بنیادی در حال انجام است و اینکه احتمالاً «دوران طولانی ثبات مفهومی حاکمیت به پایان خود نزدیک می‌شود.» به نظر «انوف»، حاکمیت از سه مفهوم ریشه می‌گیرد: شأن و اقتدار، یا درجه احترامی که يك نهاد از آن برخوردار است؛ توان حکومت کردن؛ و مباشرت، یعنی انجام دادن کار به نمایندگی از طرف دیگران و به نفع دیگران. انتقاد «انوف» از حاکمیت، در واقع انتقاد از دولت است. او استدلال می‌کند که دولت دیگر انحصاراً از احترام کسانی که به آنها خدمت می‌کند برخوردار نیست؛ شهروندان اینک برای برآوردن برخی از نیازهای اساسی خود چشم به دیگر نهادها می‌دوزند؛ و اینکه غالب دولتها، با ترکیب و ساختاری که دارند، قادر به تضمین امنیت و تأمین امکانات رفاهی برای شهروندان خود نیستند. برخی دولتهای کوچک‌تر و ضعیف‌تر مطلقاً توان اعمال حاکمیت را ندارند و حتی در کم‌ترین حد نمی‌توانند

## مسئله مداخله بین‌المللی

امروزه، مفهوم مداخله بسیار حساس و نیز پیچیده است. به نظر عده‌ای، مداخله تعریفی مضیق دارد و به معنای اجبار نظامی یا کاربرد زور است؛ برخی دیگر آن را معادل روابط بین‌الملل می‌دانند که در چارچوب آن دولت‌ها همواره در امور داخلی سایر دولت‌ها مداخله می‌کنند. برای روشن شدن تحلیل، خوب است زنجیره‌ای را از مداخله تا اعمال نفوذ سیاسی در نظر آوریم. مداخله عبارت است از عبور فیزیکی از مرزهای یک کشور با هدف مشخص، مانند بردن نیروهای کمک‌رسان به داخل یک کشور مستقل برای توزیع کمک‌های بشردوستانه یا بمباران تأسیسات هسته‌ای یا شیمیایی یک کشور به منظور پایان دادن به تولید جنگ افزارهای مخصوص ویرانی‌انگیز بدون عبور از مرزها و مداخله فیزیکی، گروهی از دولت‌ها ممکن است با قطع روابط دیپلماتیک یا اقتصادی خود با یک دولت، در صدد منزوی کردن آن برآیند تا بدین ترتیب زمینه سقوط حکومتش را فراهم آورند یا آن را وادار به تجدیدنظر در رفتارهای تهاجمی‌اش سازند. تحریم‌های سازمان ملل متحد در مورد عراق در سال ۱۹۹۰ قبل از راه‌اندازی عملیات طوفان صحرا، و در مورد اقلیت سفیدپوست رودزیا پس از اعلام یک طرفه استقلال از سوی آنها، نمونه‌هایی بارز است. اما دولت‌ها ممکن است پیش از اعمال مجازات‌ها و منزوی کردن دولت خاطی، در صدد برآیند از راه مذاکره و کاربرد سیاست تهدید و تطمیع و دادن وعده امتیازات یا تهدید به مجازات، آن دولت را تحت تأثیر قرار دهند و باعث تغییر رفتارش شوند. اگر با دقت بیشتری به ماهیت سیاست بین‌المللی در حال حاضر بنگریم، نمونه‌های فراوانی از این دست می‌یابیم.

حتی اگر در سطح تحلیل بتوان مفاهیم مداخله، منزوی کرده و اعمال نفوذ را مشخص و از یکدیگر تفکیک کرد، این کار عملاً در صحنه سیاسی به سادگی امکان‌پذیر نیست. مثلاً، انجام بررسی‌های دقیق درباره موارد نقض حقوق بشر که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به نظر دولت‌ها نوعی مداخله به حساب می‌آمد، امروزه به عنوان کاری معمول پذیرفته می‌شود، بویژه از آن رو که پیوسته دولت‌های بیشتری قراردادهای مربوط به حقوق بشر را امضاء می‌کنند و از حکومت‌ها انتظار می‌رود که ضوابط مندرج در آنها را رعایت نمایند. دیگر این که، آنچه به نظر یک دولت فضولی یا اعمال نفوذی کم اهمیت می‌آید، ممکن است برای دولتی دیگر در حکم مداخله آشکار و نقض حاکمیت باشد. برداشت اخیر را بخصوص دولت‌های کوچکی دارند که همیشه خود را در برابر نفوذ همسایگان قدرتمندشان آسیب‌پذیر احساس می‌کنند. برای مثال، در قرن نوزدهم، برخی از حکومت‌های آمریکای لاتین اصل عدم مداخله براساس دکترین «دراگو» و «کالو» (Drago & Calvo) را به صورت مطلق تفسیر می‌کردند تا جلوی مداخله قدرتهای بزرگ بویژه ایالات متحده را که برای حمایت از منافع اتباعشان در خارج صورت می‌پذیرفت، بگیرند. امروزه، دفاع از حاکمیت ملی، یکی از عناصر بنیادی در سیاست و لفاظی‌های کشورهای در حال توسعه به شمار می‌رود که مداخله را از ویژگی‌های بارز روابط بین‌المللی می‌دانند، حالتی که در هرگونه ساختار روابط قدرت میان آنها و کشورهای صنعتی پیشرفته شمال وجود دارد.

هدف هر یک از سه ابزار یاد شده (مداخله، منزوی کردن و اعمال نفوذ)، تغییر دادن رفتار یا قابلیت‌های یک حکومت، یا اثر گذاشتن بر فعالیت گروه‌های سیاسی در کشوری است که قدرت مرکزی آن از هم پاشیده است. لکن، انتخاب هر یک از این ابزارها می‌تواند برحسب موضوع و منطقه مورد نظر صورت گیرد. بعنوان مثال، رساندن کمک‌های بشردوستانه معمولاً مستلزم عبور فیزیکی از مرزهاست. اما برای حمایت از حقوق بشر معمولاً بیشتر از سیاست منزوی کردن یا اعمال نفوذ استفاده می‌شود تا مداخله علنی و آشکار. به همین ترتیب، دشوار است که از طریق اعمال سیاست‌های تنبیهی و مداخله با عبور از مرز، یک حکومت سرکش را وادار به اتخاذ سیاست‌های مطلوب در زمینه حفاظت محیط زیست کرد؛ سناریوی که احتمال اجرای آن بیشتر است،

تلاش برای تغییر دادن رفتار چنین حکومت‌هایی از راه اعلام محکومیت‌های بین‌المللی و اعمال فشارهای سیاسی از سوی دیگر دولت‌ها یا سازمان‌های غیر دولتی مدافع محیط زیست در سطوح ملی و بین‌المللی می‌باشد. مداخله نظامی آشکار و عبور از مرزها گرچه می‌تواند استراتژی مؤثری برای متوقف کردن تولید جنگ افزارهای خطرناک باشد، ولی در نهایت معاهدات بین‌المللی لازم‌الاجرا که در چارچوب آنها دولت‌ها متعهد به محدود کردن تسلیحات خود شوند، مؤثرتر خواهد بود.

به هر حال، در دو زمینه حفظ محیط زیست و کنترل تسلیحات، مداخله به صورت بازرسی‌های اجباری در محل ممکن است به مکانیسمی رایج برای حصول اطمینان از اجرای تعهدات توسط دولت‌ها بدل شود.

قضیه پیچیده‌تر از اینهاست، زیرا کاربرد هر یک از سه ابزار می‌تواند بر میزان کارایی ابزارهای دیگر اثر گذارد. بعنوان مثال، منزوی کردن نسبت به مداخله مزیت‌هایی دارد، از جمله اینکه مستقیماً و آشکارا نقض اصل عدم مداخله به شمار نمی‌آید. معذالک همین اقدام ممکن است به نتایجی مغایر اهداف مورد نظر بینجامد؛ یعنی اراده ملی مردم منزوی شده را تقویت کند و محبوبیت حکومت‌های مربوطه را افزایش دهد و بدین ترتیب سبب کاهش حساسیت آنها در برابر نفوذ جامعه بین‌المللی شود. به همین ترتیب، اتکاء به مداخله نظامی برای جلوگیری از گسترش تسلیحات این خطر را به همراه دارد که به تأثیر و اعتبار دیگر ابزارها که مبتنی بر اجماع سیاسی است، مثل ترتیبات بین‌المللی منع گسترش تسلیحات، لطمه وارد آورد. سرانجام، استفاده از هر یک از این ابزارها به معنای محدود شدن کاربرد ابزارهای دیگر نیست. همانگونه که مورد عراق به خوبی نشان می‌دهد، دولت‌های مداخله‌گر، غالباً فشارهای خود را به تدریج افزایش می‌دهند، یعنی نخست از نفوذ سیاسی استفاده می‌کنند، سپس سیاست منزوی کردن را از طریق اعمال مجازات‌های اقتصادی در پیش می‌گیرند و سرانجام به مداخله مستقیم با استفاده از نیروی نظامی دست می‌زنند.

مداخله به معنای وسیع یا محدود، سال‌های دراز یکی از روش‌های متداول و معمول در روابط بین‌الملل بوده است. در اینجا مفهوم «مداخله بین‌المللی» مورد بررسی ماست. مداخله‌ای «بین‌المللی» شناخته می‌شود که مرزها مورد تجاوز قرار گرفته و حاکمیت یک دولت بوسیله جامعه بین‌المللی و یا به نام آن، نقض گردیده باشد. مهم‌ترین تفاوت مداخله بین‌المللی و مداخله یک جانبه، به عنصر مشروعیت برمی‌گردد. به عبارت دیگر، به این نکته مربوط می‌شود که آیا حق مداخله از نظر سیاسی یا حقوقی موجه بوده است یا نه، و اگر موجه بوده به چه صورت؟ همانگونه که در بالا اشاره شد، مداخله‌های بین‌المللی را معمولاً ساده‌تر می‌توان مشروع و موجه تلقی کرد، زیرا می‌تواند با اعتبار بیشتر و تحت عنوان دفاع از ارزش‌های مشترک جامعه بین‌المللی صورت پذیرد تا منافع ویژه یک دولت خاص. معذالک با گسترده‌تر شدن ابعاد جامعه بین‌المللی و پیوستن دولت‌های بیشتری اعم از قدیمی و یا جدید به آن، فرآیند مشروعیت پیچیده‌تر و دشوارتر می‌گردد. در قرن نوزدهم، مداخله بین‌المللی اقدامی بود که مورد تصویب جمعی کشورهای قدرتمند اروپایی قرار گرفته باشد، در صورتی که امروز این کار در صورتی مشروع تلقی می‌شود که از حمایتی در سطح گسترده‌تر برخوردار باشد.

مداخله بین‌المللی پس از جنگ جهانی دوم و بویژه پس از پایان جنگ سرد، اهمیت بیشتری یافته است. در واقع گسترش جامعه بین‌الملل از سال ۱۹۴۵، افزایش روابط بین جوامع مختلف، و دفاع بیشتر از اصول حاکمیت و عدم مداخله بوسیله کشورهای تازه استقلال یافته، از جمله عواملی است که هزینه‌های سیاسی مداخله یک جانبه را بالا برده است. به منظور جلب حمایت سیاسی هر چه گسترده‌تر، دولت‌ها در صدد برآمده‌اند مداخله را به نام جامعه بین‌المللی صورت دهند. در واقع همانگونه که «بول» (Bull) خاطرنشان ساخته، مداخله گران بالقوه «تقریباً همواره به دنبال کسب نوعی اجازه جمعی، یا حداقل، تأیید Post Facto برای توجیه سیاست‌های خود هستند». از طرف دیگر، خاتمه جنگ سرد به دست آوردن این موافقت را تسهیل کرده است. تا زمانی که

ندارند. برای مثال، واقع‌گرایان مداخله بین‌المللی را تبلور و تجلی قدرت و منافع دولتهای ملی، بویژه قدرتهای بزرگ، می‌دانند که به صورت فردی یا جمعی عمل می‌کنند. این دولتها به نام جامعه بین‌المللی یا تحت پوشش دفاع از منافع و خیر عمومی اقدام به مداخله می‌کنند.

از دیدگاه واقع‌گرایان، نمونه‌های معاصر مداخله بین‌المللی تفاوت چندانی با نمونه‌های گذشته ندارد. ابرقدرتها غالباً منافع خود را تحت لوای اصول جهانی مطرح می‌سازند تا نظر موافق دیگر دولتها را جلب کنند. به هر حال، از دیدگاه واقع‌گرایان نکته اساسی این است که آنچه اقدام جامعه بین‌المللی وانمود می‌شود، در حقیقت منعکس‌کننده منافع دولتهای سلطه‌گر، و احتمالاً وسیله‌ای برای تأمین این منافع است. «بول» از مداخله «نیابتی» سخن می‌گوید: مداخله‌ای که گرچه دولتهای متعددی در آن شرکت دارند، اما قدرتهای بزرگ آن را به راه می‌اندازند و هدایت می‌کنند. وی می‌افزاید: قدرت بزرگ قطعاً قدرتی است که نمی‌توان در مورد آن دست به مداخله زد؛ و چنانچه مداخله‌ای در امور داخلی‌اش انجام گیرد، آن دولت دیگر یک قدرت بزرگ نیست، مانند روسیه در سال ۱۹۱۷.

در برابر واقع‌گرایان، مدافعان گرایشی قرار دارند که می‌توان آن را «سنت جهان‌گرایی» نامید. از نظر آنان، جامعه بین‌المللی دارای معنی و مفهوم است و می‌توان مفاهیم جامعه دولتها، جامعه بشری، و جامعه جهانی (یعنی جهان به مثابه یک مجموعه با منافع جهانی مشترک) را از هم تمیز داد. همچنین باید پذیرفت که امروزه تنها جامعه فعال و کارآمد متشکل از دولتهای مستقل سازمان ملل متحد است. معذالک، «جامعه» در هر چارچوب مفهومی یا علمی قرار داده شود، نکته اصلی از نظر جهان‌گرایان این است که اعضاء جامعه در احساس داشتن حقوق، وظایف، ارزشها و تعهدات سهیمند. از این دیدگاه، انگیزه مداخله بین‌المللی، نگرانی‌هاییست که در زمینه حفظ یا ارتقاء برخی از ارزش، یا دفاع از اصولی که برتر از منافع یا ارزشهای این یا آن دولت است، وجود دارد.

جهان‌گرایان همچنین بیش از واقع‌گرایان بر نقش کلیدی سازمانهای غیر دولتی تأکید دارند و از نظر آنان، حضور و تأثیر این سازمانها در روابط بین‌الملل به حدی آشکار است که دیگر نمی‌توان از دولتها به عنوان تنها بازیگران یا بازیگران اصلی در نظام بین‌الملل سخن گفت. برای جهان‌گرایان، فعالیت بسیاری از سازمانهای غیر دولتی منعکس‌کننده ارزشهای مشترک جامعه بین‌المللی است و تا آنجا که به اقدامات و مشارکت این سازمانها در مداخلاتی که ناقض حاکمیت دولتهاست مربوط می‌شود، باید گفت که رفتار آنها نشان دهنده تحول ماهیت جامعه بین‌المللی و مبین افزایش نقش بازیگران غیر دولتی است.

بدیهی است برای روشن شدن این مسئله که آیا تغییراتی بنیادی در جامعه بین‌الملل بوجود آمده و دامنه این تغییرات تا کجاست، لازم است به این پرسش پاسخ داده شود که آیا جامعه بین‌الملل به معنای واقعی کلمه وجود دارد یا نه؟ اثبات وجود این اجتماع با دشواریهایی روبروست و این مشکلات در تفاسیر متضادی که از نمونه‌های معاصر مداخله بین‌المللی می‌شود، انعکاس می‌یابد. برای مثال، پس از جنگ خلیج فارس، شورای امنیت در قالب قطعنامه ۶۸۸، حکم به مداخله نظامی در شمال عراق داد تا از اقلیت کرد در برابر نیروهای نظامی عراق حمایت شود. این قطعنامه از آن رو بدیع بود که شورای امنیت بدون کسب موافقت دولت عراق اقدام به این مداخله می‌کرد. جهان‌گرایان در مفاد این قطعنامه علانمی از دگرگونی ضوابط بین‌المللی می‌بینند و آن را به حساب گسترش اقتدار جامعه بین‌المللی می‌گذارند، در حالی که واقع‌گرایان نکته فوق‌العاده‌ای در این قطعنامه مشاهده نمی‌کنند و آن را با توجه به نحوه پایان گرفتن جنگها در طول تاریخ، عادی تلقی می‌نمایند. کشورهای پیروز در جنگ غالباً توقعاتی دارند که با حاکمیت کشور مغلوب مغایرت دارد، و در این زمینه، قطعنامه ۶۸۸ متضمن هیچ استدلال تازه‌ای برای توجیه مداخله بین‌المللی نیست.

تا زمانی که جهان به دو بلوک تقسیم شده بود، توان سازمان ملل متحد بعنوان ابزار مشروعیت بخشیدن به مداخله چندان نبود. امروزه شورای امنیت بیش از پیش بر «حق» خود انگشت می‌گذارد و قدرتهای بزرگ نیز برای گرفتن تأیید، مشروع سازی، و در مواردی عملی کردن مداخله، زیاده‌تر بر شورای امنیت تکیه می‌کنند.

سیاست منزوی کردن نسبت به مداخله مزایائی دارد، از جمله اینکه مستقیماً و آشکارا نقض اصل عدم مداخله به شمار نمی‌آید. اما همین سیاست ممکن است به نتایجی مغایر اهداف مورد نظر بینجامد، یعنی اراده مردم منزوی شده را تقویت کند، محبوبیت حکومتهای مورد نظر را افزایش دهد، و بدین ترتیب سبب کاهش حساسیت آنها در برابر نفوذ جامعه بین‌المللی شود.

در سطح جهان، شورای امنیت تنها مرجعی است که تصمیماتش طبق مفاد فصل هفتم منشور ملل متحد مشمول اصل عدم مداخله قرار نمی‌گیرد. اما در همین شورا است که پنج عضو دائم از حق و تو بهره‌مند می‌شوند؛ حقی که از آن به زیان خود استفاده نمی‌کنند.

امروزه مداخله‌ای که با «موافقت دولت پذیرنده» صورت گیرد، مشروع تلقی می‌شود. این توجیه، در عین حال که زمینه‌ای برای مداخله فراهم می‌آورد، اصل حاکمیت را نیز محفوظ می‌دارد چون اختیار تصمیم‌گیری در مورد مداخله را به دولت پذیرنده وا می‌گذارد. از همین رو، دولتهای بزرگ غالباً ادعا می‌کنند از سوی حکومت کشور ضعیفی که در آن مداخله کرده‌اند، دعوت به مداخله شده بوده‌اند.

جهان به دو بلوک رقیب و متخاصم تقسیم شده بود، توان سازمان ملل، بعنوان ابزار مشروعیت بخشیدن که از طریق شورای امنیت اعمال می‌شد، چندان نبود. با پایان یافتن این تقسیم‌بندی، شورای امنیت بیش از پیش بر حق خود انگشت گذاشت و قدرتهای بزرگ نیز برای تصویب، مشروع سازی، و در مواردی عملی کردن مداخله، بیشتر بر آن تکیه کرده‌اند.

تحولات دیگری هم به این موضوع، یعنی توسل به مداخله بین‌المللی در جهان معاصر دامن زده است. وابستگی‌های متقابل، درگیر شدن چندجانبه دولتها را در زمینه مداخله در امور داخلی یکدیگر، اجتناب‌ناپذیر و ضروری ساخته است. از طرف دیگر، همانگونه که در بالا اشاره شد، تجزیه و حتی فروپاشی برخی از دولتها، توان آنها را برای اجرای وظایفی که در قبال مردم خود یا تعهداتی که نسبت به جامعه بین‌المللی دارند، و در نتیجه قدرتشان در بهره‌مند شدن از مزایای حاکمیت رازیرسئوال برده است. نکته آخر اینکه، به رسمیت شناخته شدن ارزشهای مشترک، مانند حمایت از حقوق بشر و حفظ محیط زیست چه از نظر اخلاقی و چه حقوقی، باعث گشته که دولتها به بینشی ژرف‌تر و گسترده‌تر در مورد منافع ملی دست یابند و برای روبرو شدن با مشکلات مشترک، اقدامات جمعی را مورد توجه قرار دهند.

به هر حال، لازمه مداخله بین‌المللی، وجود یک جامعه بین‌المللی به معنای واقعی است تا کار به نام او صورت پذیرد. این که آیا چنین جامعه‌ای واقعاً وجود دارد و می‌تواند عامل اصلی یک مداخله بین‌المللی محسوب گردد یا نه، موضوعی است که پژوهشگران در رشته روابط بین‌الملل درباره آن اتفاق نظر

## فراتر از وستفالی؟

بین‌المللی یا حمایت از اقلیت‌ها شده است. وی می‌گوید قدرتهای بزرگ که توان مداخله مؤثر را داشتند، یا به خاطر منافع ملی خود (مثلاً امنیتشان را در خطر می‌دیدند)، یا تحت فشار گروه‌های محلی ذینفوذ (برای مثال، کسانی که با بردگی مخالف بودند، یا از جهت رفتارهای تبعیض‌آمیز با اقلیت‌ها در امپراتوری عثمانی نگرانی داشتند) دست به مداخله می‌زدند.

دلیلی وجود ندارد فکر کنیم تغییراتی که «روزنو» برمی‌شمارد رویکرد اساسی و واقع‌گرایانه نسبت به روابط بین‌الملل را دستخوش دگرگونی می‌سازد: جامعه بین‌المللی هنوز اساساً گرفتار هرج و مرج است، مایه انگیزش دولتها چیزهایی است که آنها را منافع خود می‌بندارند، و رفتارها و بی‌آمدها متأثر از چگونگی توزیع قدرت میان دولتهاست.

این واقعیت که هر دو گروه از نظریه‌پردازان و پژوهشگران فوق‌الذکر پدید آمدن تغییراتی در روابط بین‌المللی را تأیید می‌کنند اما درباره میزان اهمیت این تغییرات اتفاق نظر ندارند، سبب نوعی سردرگمی در زمینه مفاهیم می‌شود: این تغییرات به جای آنکه صرفاً بیانگر سازگاری با مجموعه‌ای از

شرایط سیاسی و اقتصادی جدید باشد، چه وقت در حکم قطع رابطه ریشه‌ای با گذشته خواهد بود؟ براساس چه ملاک و معیارهایی می‌توان با اطمینان و یقین گفت که تغییرات ایجاد شده به معنای انتقال قدرت مؤثر دولتها به جامعه بین‌المللی است؟ عده‌ای معتقدند که نمی‌توان بدون مراجعه به موارد «حساس و بحرانی» به این سئوالها پاسخ داد، یعنی مواردی که استنباط شود قدرتی که می‌بایست در اختیار دولت باشد در واقع به جامعه بین‌المللی انتقال یافته است.

در روند کنونی تصمیم‌گیری در سطح بین‌المللی، وقوع این موارد بسیار بعید و نامحتمل به نظر می‌رسد. در سطح جهانی، شورای امنیت تنها مرجع رسمی تصمیم‌گیری است که اختیاراتش بنا به مقررات فصل هفتم منشور ملل متحد مشمول اصل عدم مداخله قرار نمی‌گیرد. اما در همین جاست که پنج عضو دائم از حق وتو بهره‌مند می‌شوند؛ حقی که به نظر نمی‌رسد از آن بر ضد منافع خود استفاده کنند. در دیگر توافق‌های بین‌المللی، دولتها به نام حفظ منافع ملی (که خود آن را تعیین می‌کنند) از حق خروج بهره‌مندند، و دولتهای بزرگ بویژه از این امتیاز برخوردارند که بدون ترس واقعی از مخالفت یا اجرای سیاست‌های تنبیهی از سوی دیگران، مسئولیت‌ها و تعهداتشان را خود تعبیر و تفسیر کنند. در روابط اقتصادی بین‌المللی نیز قدرتهای بزرگ، از طریق «گروه هفت» (هفت کشور پیشرفته صنعتی) و نفوذ و قدرتی که در نهادهای مالی، بانکها، و شرکت‌های خصوصی فراملی دارند، در جایگاه برتری هستند.

برخی از تحلیلگران نیز آزمون دیگری را پیشنهاد می‌کنند: ردیابی و تعریف آثار انباشته شده یک رشته تغییرات متناوب که در طول زمان پدید آمده است. از این دیدگاه، اثر ترکیبی تغییرات ساختاری مختلف، دگرگونی برداشت‌ها، و شماری از مداخلات فرعی - که هیچ‌یک به تنهایی شاخص تعیین‌کننده‌ای نیست - موجب تغییر کیفی رابطه میان قدرت و اختیارات دولت و جامعه بین‌المللی می‌شود. «روزنو» با توسل به چنین آزمونی، «شاخص‌های متفاوتی

را در رابطه با افول کارایی دولت‌ها» برمی‌شمرد؛ اما مشکل متقاعد کردن دیگران نسبت به نقطه‌ای که از آنجا خط فاصل میان تغییرات متناوب و

تدریجی و تغییرات کیفی و بنیادی کشیده می‌شود، همچنان باقیست. از آنجا که مداخله با اصل حاکمیت برخورد دارد، مداخله‌گران ناگزیرند کار خود را مشروعیت بخشند یا موجه سازند. به‌رحال چه موافق و چه مخالف معیارهای «انتقادی» یا «انباشتی» باشیم، یکی از روشهای مؤثر در تشخیص و تعیین اینکه آیا موازنه قدرت و اختیارات دولتها و قدرت و اختیارات «جمع» برای مداخله در امور آنها دستخوش تغییر شده است یا نه؟ و در صورت مثبت بودن پاسخ، چگونه؟ این است که جدولی شامل همه توجیهات ممکن برای مداخله تنظیم گردد و روشهای جاری بین‌المللی برحسب این جدول و درجه‌بندی مورد بررسی قرار گیرد.

در تحلیل نهانی این پرسش مطرح می‌شود: آیا چیزی عوض شده با درحال تغییر است؟ مداخله همواره یکی از وجوه بارز سیاست بین‌الملل بوده و مداخله جمعی در نظام کنسرت اروپایی در قرن نوزدهم امری استثنایی تلقی نمی‌شده است. به همین ترتیب، حاکمیت هرگز مطلق نبوده است؛ دولتها، از جمله دولتهای بزرگ، از طریق تعهداتی که با امضای قراردادهای و پیوستن به سازمانهای بین‌المللی برای خود ایجاد می‌کنند، کنترلشان بر امور مربوط به خود را محدود می‌سازند. در واقع، دولتها می‌پذیرند که مقررات فزاینده‌ای را رعایت کنند. آنها با مشارکت و فعالیت در نهادهای بین‌المللی قبول کرده‌اند که برای پرهیز از خطرات بالقوه زیست محیطی برحسب شیوه‌های تجاری مشترک و ضوابط خاص عمل کنند، و در پرتو گسترش همه‌جانبه مقررات در زمینه حقوق بشر، خود را متعهد ساخته‌اند که آزادی‌های اساسی شهروندان خود را تضمین نمایند. به‌رحال، همه این تحولات در چارچوب ساختار نظام متمرکز بر دولت، که از زمان عهدنامه وستفالی سربرآورده، رخ داده است. این تحولات منعکس‌کننده آثار نیروهای سیاسی و اقتصادی درحال تغییر بر حاکمیت، و گذار از یک «نظام» بین‌المللی به یک «جامعه» بین‌المللی است. ولی آیا این تغییرات منجر به دگرگونی رابطه قدرت میان دولتها و جامعه بین‌المللی شده است؟ آیا از دوران وستفالی با فراتر گذاشته‌ایم؟

«جیمز روزنو» (J. Rosenau) استدلال می‌کند که در واقع این رشته بریده شده است. به نظر او شواهد بسیاری وجود دارد که بیانگر افول کارایی دولتها، کاهش اقتدار آنها و گسترش دامنه صلاحیت سازمانهای بین‌المللی است، صلاحیتی که فراتر از ادعای دولتها مبنی بر داشتن صلاحیت کامل در زمینه امور داخلی‌شان است. از نظر «روزنو»، اینها نیروهای تغییر دهنده‌ایست که بعنوان بخشی از «موج بلند» دگرگونی تاریخی، از زمانهای دور درحال دامن گسترده شده است. جنگ سرد، نظام دولتها را تنها به صورت موقت استمرار بخشید و یک سلسله فشارهایی را که از سوی منابع مادون و مافوق ملی وارد می‌آمد و می‌توانست قدرت دولتها را در انجام وظایف اساسی‌شان کاهش دهد، از این نظام دور ساخت. در رژیمهای استبدادی، وفاداریهای قومی و فرهنگی تحت الشعاع وفاداری نسبت به دولت قرار گرفته بود، زیرا قدرتهای بزرگ با دولتهایی که حقوق اقلیت‌ها را نقض می‌کردند اما زمینه را به دشمنان آنها در جنگ سرد و نمی‌گذاشتند، مدارا می‌کردند. حال که این نیروها آزاد گردیده، مردم در همه جا خواستار دموکراسی و خودمختاری ملی، حتی به قیمت تضعیف توان دولتها برای خدمتگزاری، هستند.

در همین حال، دستگاههای مالی و تولیدی فراملی که دانش و تکنولوژی پیشرفته محرک آنهاست و کشورهای پیشرفته صنعتی را به یکدیگر پیوندی می‌دهند، متوجه مناطقی شده‌اند که مدتها از دسترسشان دور بوده است. نیاز به ضوابط بین‌المللی و همکاریهای مؤثر به منظور نظام بخشیدن به رفتارهای اقتصادی باعث گشته که اداره امور اقتصادی در چارچوبی صرفاً ملی روزبروز دشوارتر شود و اختیار از دست حکومت‌ها به صورت منفرد خارج گردد.

«کراسنر» (Krasner) برخلاف «روزنو»، نسبت به این موضوع تردید نشان می‌دهد. او با آنکه تأیید می‌کند کارایی دولت‌ها در اداره امور خودشان و آسیب‌پذیری آنها در برابر فشارهای بیرونی دستخوش تغییرات اساسی شده، در نهایت بر این نکته با می‌فشارد که «مداخله در امور داخلی دیگر دولت‌ها، همواره یکی از نشانه‌های بارز نظام مبتنی بر دولت‌های مستقل بوده است و مقدار لطمه‌ای که در اثر چنین مداخله‌ای به خودمختاری این یا آن دولت زده می‌شود، بستگی به نحوه توزیع قدرت در نظام بین‌المللی دارد». «کراسنر» در تأیید استدلال خود، به بررسی مواردی از مداخله در گذشته می‌پردازد که به گونه‌ای متضمن «خبر عمومی» بوده است، مثلاً موجب ثبات

شرطی به مداخله مشروعیت می‌بخشید. گرچه امروزه نیز گاه شاهد عملکرد برخی از دولت‌ها براساس این منطق هستیم، لکن با توجه به اصول و ضوابط جامعه بین‌المللی معاصر که بر پایه آن همه کشورهای مستقل، صرف نظر از میزان قدرت، وسعت، و نوع حکومتشان، از دیدگاه حقوق بین‌الملل یکسان و برابر شناخته می‌شوند، استدلال دولتهای مداخله‌گر امروزی را نمی‌توان پذیرفت.

دومین نوع توجیه براساس نظریات آن دسته از تحلیل‌گران معاصر شکل می‌گیرد که با تعدیل منطق آنتی‌ها، مداخله یک دولت را در صورتی قانونی می‌دانند که بر پایه صیانت نفس صورت گرفته باشد. برای مثال، «لاتوک» (Luttwak) این توجیه را از نظر حقوقی و اخلاقی در واکنش به متوقف شدن جریان مواد اولیه حیاتی مانند نفت معقول می‌داند. در جنگ خلیج فارس، بدون شك محاسبات دستکم برخی از دولتهایی که به ائتلاف مورد حمایت سازمان ملل پیوستند، تحت تأثیر ضرورت آزادی جریان نفت، و از این طریق برای دفاع از منافع خودشان بود. به هر حال، مفهوم «صیانت نفس» معمولاً از آنچه اکنون «مشروع» یا «وجه» شناخته می‌شود، فراتر می‌رود و فقط به مواردی که منافع اقتصادی یک کشور مورد تهدید قرار گرفته باشد محدود نمی‌گردد، بلکه از آن برای توجیه بسیاری از مداخله‌ها استفاده می‌شود.

سومین نوع توجیه ما را به چیزی که شیوه عمل در جامعه بین‌المللی معاصر شناخته می‌شود، نزدیک‌تر می‌سازد: مداخله‌ای که با موافقت دولت پذیرنده صورت گیرد، مشروع است. این توجیه در عین حال که زمینه‌ای برای مداخله فراهم می‌آورد، اصل حاکمیت را نیز محفوظ می‌دارد چون اختیار اخذ تصمیم در مورد مداخله را به دولت پذیرنده وا می‌گذارد. مداخله بین‌المللی که بوسیله سازمان ملل متحد صورت می‌گیرد، عموماً در این مقوله می‌گنجد: مقررات سازمان ملل در مورد حفظ صلح که نخستین بار به مناسبت بحران خاورمیانه در سال ۱۹۵۶ تدوین گشت، صراحت دارد که استقرار نیروهای حافظ صلح منوط به موافقت دولتی است که عملیات در خاک آن صورت می‌گیرد. حتی دولتهای بزرگ، در مداخله‌های یک‌جانبه خود، ارائه چنین توجیهی را لازم می‌بینند: آنها غالباً درست یا نادرست ادعا می‌کنند که از طرف حکومت کشورهای ضعیف‌تری که در امور داخلی آنها مداخله کرده‌اند، «دعوت» به مداخله شده‌اند. قدرتهای بزرگ ممکن است بدون اینکه نیاز به توجیه داشته باشند دست به مداخله بزنند، اما این خطر وجود دارد که اعتبار خود را نزد جامعه بین‌المللی - که همواره نیازمند پشتیبانی آن هستند - از دست بدهند، یا در صحنه داخلی اعتراض و مخالفت گروههای سیاسی را برانگیزند.

چهارمین نوع توجیه به گونه‌ای فزاینده از سوی جامعه بین‌المللی پذیرفته می‌شود: مداخله برپایه اتفاق آراء اعضای جامعه بین‌المللی - یعنی دولتها. قطعنامه‌های شورای امنیت که براساس مقررات فصل هفتم منشور ملل متحد حکم به مداخله می‌دهد، می‌تواند به منزله بیان مشروع نظر جامعه بین‌المللی تلقی گردد. همانگونه که در بالا اشاره شد، معمولاً مداخله‌های بین‌المللی مشروع‌تر از مداخله‌های یک‌جانبه شناخته می‌شود و این خود توضیحی است در مورد افزایش فعالیت‌های شورای امنیت در مدتی که از خاتمه جنگ سرد می‌گذرد. با این وجود، خوب است با مردم بسیاری از کشورهای در حال توسعه هم صدا شویم و این پرسش را مطرح سازیم که آیا می‌توان شورای امنیت را با ساختار کنونی‌اش معرف و نماینده جامعه

بین‌المللی دانست؟ و آیا این شورا ابزاری در خدمت کشورهای بزرگ برای بیان نظرات و اعتبار بخشیدن به خواست جمعی آنها نیست؟ هرچند اینگونه تصمیمات شورای امنیت نیازمند چهار رأی مثبت دیگر، علاوه بر آراء مثبت پنج عضو دائمی است (یعنی در مجموع ۹ رأی از ۱۵ رأی)، و گرچه اعضای غیر دائم نیز معمولاً از طریق آراء خود موضعی را اعلام می‌دارند که براساس شور و مشاوره با چند کشور دیگر اتخاذ کرده‌اند، باز این انتقاد به اعتبار خود باقی

■ مداخله نظامی آشکار و عبور از مرزهای یک کشور گرچه می‌تواند استراتژی مؤثری برای متوقف کردن ساخت جنگ افزارهای خطرناک باشد، ولی در نهایت پیمانهای بین‌المللی لازم‌الاجرا که در چارچوب آنها دولتها متعهد به محدود کردن تسلیحات شوند، سودمندتر است.

■ مردم بسیاری از کشورهای در حال توسعه این پرسش را مطرح می‌سازند که آیا می‌توان شورای امنیت را با ساختار کنونی‌اش معرف و نماینده جامعه بین‌المللی دانست؟ و آیا این شورا ابزاری در خدمت کشورهای بزرگ برای بیان نظرات و اعتبار بخشیدن به خواستههای جمعی آنها نیست؟

■ مداخله می‌تواند با استناد به ارزشهای جهانی و اصولی که فراتر از منافع خاص دولتهاست، مشروعیت یابد. اما در این زمینه ممکن است ارزشهای جامعه دولتها و ارزشهای جامعه انسان‌ها در برابر هم قرار گیرد: «حق» جامعه بین‌المللی برای مداخله به استناد ارزشهای جهانی از یک سو، و خطر تضعیف اصل عدم مداخله از سوی دیگر تا جایی که ضعیف در برابر قوی بی‌دفاع بماند.

■ قدرت شورای امنیت برای صدور مجوز مداخله ممکن است افزایش یابد، تا آنجا که مفهوم «به خطر افتادن صلح و امنیت بین‌المللی» که هم‌اکنون توجیهی جا افتاده برای اقدام بی‌المللی است، به رفتارهایی چون برهم زدن توازن قدرت در منطقه، بدرفتاری با اقلیت‌ها، نقض حقوق بشر، و حتی سوءاستفاده از محیط زیست تعمیم داده شود.

در جدول زیر، هفت مورد توجیه مداخله درج شده که زنجیره‌ای را از واقع‌گرایی محض تا جهان‌گرایی محض نشان می‌دهد. این زنجیره میان دو مفهوم اساساً متفاوت از نظم جهانی کشیده شده و موارد توجیه مداخله در چارچوب روابط بین‌المللی معاصر را در میانه آن می‌توان یافت. بررسی این جدول به درک تغییرات پدید آمده در رابطه میان حاکمیت دولت و قدرت «جمع» کمک می‌کند.

جهان‌گرایی محض	جامعه بین‌المللی معاصر	واقع‌گرایی محض
۷	۶	۵
حکومت جهانی	ارزشها یا اصول جهانی	ارزشها یا اصول جهانی
۴	۳	۲
اجماع در جامعه بین‌المللی	رضایت دولت پذیرنده	صیانت نفس
۱	۱	۱
قدرت ایجاد حق می‌کند	قدرت حاکم کشور پذیرنده	قدرت ایجاد حق می‌کند

توجهات برای مداخله بین‌المللی

در یک سر زنجیره، توجیه واقع‌گرایانه محض قرار دارد که به دیالوگ کلاسیک مربوط به جزیره «ملوس» (Melos) برمی‌گردد؛ دیالوگی که بوسیله «توسیدید» نقل شده است. آنتی‌ها در مورد ویران‌سازی جزیره «ملوس» و توجیه کار خود می‌گویند «قدرتمندان کاری می‌کنند که قدرت انجام دادنش را دارند و ضعیفان آنچه را باید بپذیرند می‌پذیرند». در آن زمان، قدرت بدون هرگونه قید و



می‌ماند.

گونه‌ای فزاینده مشروع تلقی شود (توجیه ۵).

چنانچه این توجیحات در بستر تاریخی گسترده‌تری مطرح گردد، گذاری تدریجی از واقع‌گرایی محض به توجیهایی که در میانه جدول گنجانده شده، به چشم می‌آید. در حال حاضر، حرکت از مرکز به سوی هر یک از دو سر طیف، به معنای برهم خوردن تعادل میان حاکمیت دولتها و قدرت جامعه بین‌المللی است. بعنوان مثال، چنانچه مجدداً پذیرفته شود که مداخله می‌تواند بر پایه حقی که قوی‌تر در مقابل ضعیف‌تر برای خود قائل است (توجیه ۱)، یا با توسل به اصل صیانت نفس - به معنای گسترده کلمه - (توجیه ۲) مشروعیت یابد، این امر به معنای سنگین‌تر شدن وزنه به نفع قدرت حاکمیت دولتهاست. پذیرش چنین حرکتی به سوی واقع‌گرایی محض، نامحتمل است و به هر حال بسیاری آن را برداشته شدن گامی به عقب از سوی جامعه بین‌المللی تلقی می‌کنند. برعکس، چنانچه مداخله بین‌المللی بر پایه ارزش‌ها یا اصول جهانی (توجیه ۶) یا ساختارهای جدیدی از حکومت جهانی (توجیه ۷) مشروعیت یابد، این امر به معنای بروز تغییر آشکار در مسیر قدرت جامعه بین‌المللی و فراتر رفتن آن از عهدنامه و استغالی است. اما تا این زمان هیچ دلیل قاطعی در دست نیست که نشان دهنده برهم خوردن موازنه به سود جهان‌گرایی محض باشد.

معهدا، آگاهی از این واقعیت که امکان برهم خوردن موازنه وجود دارد، مهم است. اولاً، قدرت بین‌المللی ممکن است با حرکت در چارچوب توجیحات پذیرفته شده کنونی برای مداخله، به قدرت حاکمیت دولتها چنگ بزند. بعنوان مثال، زمانی که دولتی موافقت خود را با دخالت در امور داخلی اش اعلام می‌کند، ممکن است نمایندگان جامعه بین‌المللی به کارهایی دست زنند که در حوزه صلاحیت دولت مربوطه است و بدین ترتیب بدون اینکه خود را ملزم به مذاکره‌ای افزون بر توافق اولیه ببینند، حاکمیت آن دولت را نقض کنند. در عراق، قطننامه‌های قانونی اولیه اندک اندک به وضعی انجامید که، به نوشته نشریه اکونومیست، کارکنان سازمان ملل «در سراسر خاک عراق پرسه می‌زدند»، آنهم برای «بازرسی با روش تجاوزگرانه بی‌سابقه».

ثانیاً، ممکن است تعداد اعضاء دائمی شورای امنیت افزایش یابد تا فرصت اظهارنظر به نمایندگان تعداد بیشتری از کشورهای عضو (از آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین) داده شود و بدین ترتیب مشروعیت شناخته شده مداخله‌های بین‌المللی که هم‌اکنون با مجوز شورای امنیت صورت می‌گیرد افزایش یابد، و حتی شاید زمینه را برای مداخله‌های بین‌المللی به صورت منظم فراهم سازد. قدرت شورای امنیت برای صدور احکام مداخله ممکن است بیش از اینها افزایش یابد، تا آنجا که مفهوم «به خطر افتادن صلح و امنیت بین‌المللی» که هم‌اکنون توجیهی جا افتاده برای اقدام بین‌المللی است، به رفتارهایی چون برهم زدن توازن قدرت منطقه‌ای، بدرفتاری با اقلیت‌ها، نقض پیوسته حقوق بشر، و حتی سوء استفاده از محیط زیست، تعمیم داده شود. نکته آخر این که، اقدام به مداخله در جاهانی مانند سومالی و یوگسلاوی که قدرت مرکزی از هم پاشیده است، ایجاد سابقه می‌کند و مداخله‌های بعدی در موارد مشابه را مشروعیت می‌بخشد.

بدین سان، از یک نظر، ممکن است شاهد آغاز دوره‌ای باشیم که در آن تعادل میان حاکمیت دولتها و اقتدار بین‌المللی به گونه‌ای قاطع در حال تغییر است. مداخله‌های روزافزون بین‌المللی که با موافقت یا بدون موافقت دولتهای مربوطه صورت می‌گیرد یا تغییرات ساختاری که موجبات کاهش اقتدار سنتی دولتهای مستقل را فراهم می‌سازد، به اندازه‌ای است که دیگر نمی‌توان آنها را نادیده انگاشت. معهدا هنوز زود است که بگوئیم جامعه بین‌المللی از حد نظام ناشی از عهدنامه و استغالی فراتر رفته و بر نظریه حاکمیت دولت چیره شده است. حتی اگر دولتها بیش از پیش سازمانهای بین‌الدولی و سازمانهای غیر دولتی را در اختیارات خود سهیم سازند، و حتی اگر برخی از دولتها تضعیف شوند یا بر اثر برخورد‌های قومی یا اختلافات سیاسی یکپارچگی خود را از دست بدهند، باز نظام مبتنی بر دولت باقی می‌ماند. حال باید دید این نظام بدون تحول چشمگیر تا کی دوام خواهد آورد.

بنجمین نوع مداخله که مطرح است و شاید جامعه بین‌المللی هر روز بیشتر آن را مشروع تلقی کند، به جنگ‌های داخلی یا دیگر شرایطی مربوط می‌شود که در آن، قدرت مرکزی از هم پاشیده و حکومت در وضعی نیست که به تعهدات خود در رابطه با حاکمیت عمل کند، مثلاً نمی‌تواند امنیت شهروندان را تضمین یا نیازهای اساسی و اولیه مردم یا بخش بزرگی از آنان را تأمین نماید. مواردی چون بوسنی و سومالی، نمونه‌های گویایی است. این توجیه از یک نظر با اصل حاکمیت همخوانی و سازگاری دارد، زیرا بر این فرض استوار است که حاکمیت مستلزم برخی مسئولیت‌ها یا وجود حداقل توانایی برای حکومت کردن است. به هر روی، همین نکته که مداخله تحت این شرایط جنبه عادی به خود می‌گیرد، نشان دهنده برهم خوردن موازنه میان قدرت و اختیارات دولت‌ها و قدرت و اختیارات جامعه بین‌المللی است.

ششم، مداخله می‌تواند با استناد به ارزشهای جهانی و اصولی که فراتر از منافع خاص دولت‌هاست، مشروعیت یابد؛ یعنی موضوعاتی چون اداره امور مردم به نحو شایسته، حقوق بشر، حفظ محیط زیست و دموکراسی بعنوان یک شیوه حکومت. در این مقوله ممکن است ارزشهای جامعه دولتها و جامعه بشری در برابر هم قرار گیرد: «حق» جامعه بین‌المللی برای مداخله به استناد ارزشهای جهانی از یک سو، و خطر تضعیف اصل عدم مداخله از سوی دیگر، تا جایی که ضعیف در برابر قوی بی‌دفاع بماند. به هر حال، حتی برای جهان‌گرایان نیز ممکن است این پرسش مطرح شود که آیا جامعه بین‌المللی به مرحله‌ای رسیده است که در آن، ارزشهای جهانی (یا یکی از آنها) به چنان اعتبار و مقبولیت گسترده‌ای دست یافته باشد که بتواند مداخله در امور یک دولت مستقل را به سادگی توجیه کند؟

حتی در زمینه حقوق بشر، که در طول زمان پیشرفت چشمگیری به صورت تدوین مجموعه‌ای از اصول بین‌المللی حاصل شده است، اجماعی که دولت‌ها را در این خصوص یکپارچه می‌سازد، بسیار شکننده است. گرچه ممکن است در زمینه‌های دیگری نظیر محیط زیست یا خلع سلاح نیز شاهد پدید آمدن اجماع بین‌المللی باشیم، اما بدیهی است که این اتفاق هنوز به مرحله‌ای نرسیده است که بر پایه آن بتوان مداخله را به عنوان کاری عادی پذیرفت. این امر بستگی بسیار به تجربه قراردادهای جدید در زمینه حفظ محیط زیست و خلع سلاح خواهد داشت، به روشها و شیوه‌های سازماندهی سیستم‌های مراقبت، و اینکه دولتها تا چه اندازه تشخیص بدهند منافعشان در جهانی که هر روز بیشتر بر پایه وابستگی متقابل می‌چرخد از «خیر عمومی» جدا نیست.

در هفتمین و آخرین مرحله، می‌توان جهانی را فراتر از جامعه دولتهای ملی در نظر گرفت؛ جهانی که در آن یک قدرت بین‌المللی متمرکز وجود دارد، مثلاً یک سازمان ملل متحد نیرومند که از پشتوانه‌های قانونی لازم برای مداخله در امور واحدهای سیاسی برخوردار است، یا جهانی که در آن حق مشروع مداخله به چند مرجع منطقه‌ای واگذار شده باشد. بدون شک، جامعه بین‌المللی هنوز به این نقطه عطف در موازنه بین حاکمیت واحدها و اقتدار جامعه بین‌المللی دست نیافته است.

از آنجا که مداخله گران ناگزیر از مشروعیت بخشیدن به اقدامات خود هستند، درک توجیهاتی که از انواع مداخله شده، روشن‌گر زمینه بحث ما خواهد بود: میزان تغییر اساسی که در موازنه بین حاکمیت دولتها و قدرت جامعه بین‌المللی پدید آمده است. همچنان که داده‌های جدول بالا نشان می‌دهد، همه توجیهاتی که مقبول جامعه بین‌المللی معاصر است، در میانه طیف قرار می‌گیرد: اعضای جامعه بین‌المللی هنگامی مداخله را مشروع می‌دانند که با رضایت دولت پذیرنده صورت گرفته باشد (توجیه ۳)، یا موافقی که متکی بر اجماع اعضای جامعه بین‌المللی - که در این جا دولت‌ها هستند - باشد (توجیه ۴). البته احتمال دارد مداخله‌هایی نیز که هنگام بروز جنگهای داخلی یا پیدایش اوضاع بحرانی ناشی از فروپاشی قدرت مرکزی صورت می‌گیرد، به