

مشروعیت دموکراتیک و تحول در مفهوم شناسایی کشورها و حکومتها

دکتر علی توکلی tavakkoli_ali@yahoo.com

استادیار گروه حقوق دانشگاه تبریز

تاریخ پذیرش نهایی: ۸۸/۱۲/۱۲

تاریخ دریافت: ۸۸/۱۰/۲

چکیده

مقاله حاضر با بررسی مفهوم مشروعیت دموکراتیک و تحولات آن در حقوق بین الملل درصداست به یکی از جنبه های مهم کاربرد این مفهوم به عنوان معیاری برای شناسایی کشورهای جدید التاسیس و حکومتها پردازد. با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، تجزیه یوگسلاوی سابق و ظهور کشورهای جدید التاسیس، معیار مشروعیت دموکراتیک به طور روز افزونی مورد استناد کشورهای اروپایی و ایالات متحده آمریکا قرار گرفت. در همین راستا جامعه اروپا در سال ۱۹۹۱ اعلامیه ای در خصوص «خطوط راهنمای شناسایی کشورهای جدید در اروپای شرقی و اتحاد جماهیر شوروی» صادر نمود و در اعلامیه مزبور شروط خاصی را برای شناسایی کشورهای جدید احصا نمود. از سوی دیگر کاربرد این مفهوم تنها محدود به شناسایی کشورهای جدیدالتاسیس نگردیده و به طور روزافزونی توسط سازمانهای منطقه ای، به ویژه سازمان کشورهای آمریکایی در مورد شناسایی حکومتهای ناشی از کودتا یا تغییرات غیر قانونی حکومت مورد استناد قرار گرفته است که آخرین مورد آن را می توان در عکس العمل یکپارچه جامعه جهانی و سازمان کشورهای آمریکایی در بحران هندوراس شاهد بود.

واژه های کلیدی: حقوق بین الملل، شناسایی، کشورهای جدید التاسیس، حکومت.

مقدمه

تردیدی نیست که در چند دهه اخیر موضوعاتی همچون دموکراسی، مشروعیت دموکراتیک حکومتها، اشکال رژیم های سیاسی و .. از جمله مباحثی بوده اند که در کانون توجه محافل حقوقی قرار داشته اند. حقوق بین الملل نیز برخلاف دیدگاه کلاسیک، از موضع انفعال و بی طرفی در این حوزه ها خارج گردیده و به طور فعال درگیری این مباحث شده است. خروج موضوعات اخیرالذکر از حیطه صرفاً داخلی و ورود آنها به قلمرو بین المللی از یک سو و توجه روزافزون جامعه بین المللی به استقرار دموکراسی و شکل گیری حقوق بین الملل دموکراسی از سوی دیگر، اصول دولت محور حقوق بین الملل، از جمله احترام به حاکمیت دول، منع مداخله، منع توسل به زور و حتی اصل تعیین سرنوشت را به چالش کشیده است. اعتقاد به شکل گیری به حق دموکراسی به عنوان یک حق بشری و انعکاس آن در اسناد بین المللی حقوق بشر، بر دامنه این چالش افزوده است؛ به نحوی که امروزه می توان به یقین ادعا نمود، اصول حاکمیت محور حقوق بین الملل تا میزان زیادی تحت تاثیر این تحولات به حاشیه رانده شده و در موقعیت و موضع انفعالی قرار گرفته اند. به تعبیر «جرج ابی سعب»، تصویری که تاکنون از حقوق بین الملل به ذهن متبادر می شد، همچون قفسی کوچک از گلوله های بازی بود که هدف و رسالت حقوق بین الملل، صرفاً جلوگیری از تصادم این گلوله ها (کشورها) با یکدیگر بود (سواری، ۱۳۸۲، ص ۳۶۶)، این همان هدف والایی است که در قالب اصولی چون منع توسل به زور، احترام به حاکمیت و ... در منشور ملل متحد، گنجانده شده است.

گویا هدف اصلی حقوق بین الملل، صرفاً جلوگیری از بروز جنگ های بین المللی و منطقه ای بوده و آنچه در درون این کشورها می گذرد، موضوعی داخلی و بی ارتباط با حقوق بین الملل است. مع هذا امروزه با کوچک شدن فضای زیست جامعه بین المللی و نزدیک شدن جوامع به یکدیگر و تاثیر و تاثر فزاینده آنها، تردیدی نیست که فساد یک حکومت می تواند، خود، سبب فساد سایر حکومتها و در بسیاری از موارد به مخاطره افتادن صلح و امنیت منطقه ای و بین المللی شود. اینگونه مسائل است که حقوق بین الملل و جامعه بین المللی را به تکاپو و چاره اندیشی وا داشته و از حالت انفعال خارج نموده است.

در این بستر در حال تحول حقوقی که مقتضای حال حقوق بین الملل نیز هست، شاهد طرح برخی تئوری ها و نظرات ساختار شکن از سوی حقوقدانان و رویه های سنت شکن از سوی کشورها و سازمانهای بین المللی هستیم که در نگاه اول به نظر می رسد چندان با موضع و موقعیت کنونی حقوق بین الملل علی رغم تمامی تحولات آن، همخوانی و انطباق ندارد.

یکی از تحولات مهم و قابل تامل در رویه بین المللی و به ویژه در سطح سازمانهای منطقه ای نظیر اتحاد اروپا، سازمان کشورهای آمریکایی و کاربرد مشروعیت دموکراتیک به عنوان معیاری جهت ارزیابی شناسایی کشورها و حکومتها است. این امر به ویژه در تدوین استانداردهای مربوط به شناسایی کشورهای جدید التاسیس در سطح اروپا و همچنین عدم شناسایی حکومتهای ناشی از کودتا در سطح کشورهای آمریکایی و آفریقایی کاملاً مشهود است. مقاله حاضر درصدد آن است تا با بررسی اجمالی مفهوم مشروعیت دموکراتیک و به ویژه تحولات آن در حقوق بین الملل، رویه کشورها و سازمان های بین المللی و منطقه ای را در خصوص نحوه شناسایی کشورهای جدید التاسیس و حکومتها به منظور پاسخ به این سوال اساسی که آیا معیار جدیدی تحت عنوان مشروعیت دموکراتیک به معیاری سنتی حقوق بین الملل در زمینه شناسایی اضافه شده است یا خیر مورد کنکاش قرار دهد.

گفتار نخست: مشروعیت دموکراتیک از دیدگاه حقوق بین الملل کلاسیک

به طور سنتی حقوق بین الملل، به ندرت به مشروعیت دموکراتیک مهم ترین موضوعات خود یعنی کشورها می پردازد و صرفاً خود را به ارتباطات میان کشورها و نه آنچه در درون آنها می گذرد، محدود می کند. کشورها عمدتاً نمایندگان یک رژیم جدید را به عنوان جانشین قانونی در سفارتخانه ها و کمیسیون های مشترک می پذیرند. منشور سازمان ملل متحد نیز در خصوص چالشهای مشروعیت حکومت مسکوت است و مشروعیت دولت یا حکومت شرط عضویت در سازمان ملل نیست.

حقوق بین الملل کلاسیک که بر اساس همزیستی میان کشورهای حاکم بنا شده بود، سازماندهی داخلی کشورها را به طور کلی به اراده و خواست آنها واگذار کرده بود و هیچ تشویق یا مداخله خارجی در این حوزه پذیرفتنی نبود. بند هفت ماده ۲ منشور ملل متحد هیچ صلاحیتی برای سازمان ملل یا کشورهای عضو در رابطه با مداخله در موضوعاتی که اساساً در صلاحیت ملی یک کشور، است قایل نیست. از این دیدگاه، صدور مدل دموکراتیک به کشورهای به اصطلاح غیر دموکراتیک یک مثال بارز از نوعی استعمار جدید است و از این رو از لحاظ بین المللی غیر قابل پذیرش است^۱. اصل منع مداخله در دولتهای حاکم به قدری از استحکام برخوردار است که

۱. بر اساس بند یک از ماده یک مشترک میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، همه مردم از حق تعیین سرنوشت برخوردارند. با تکیه بر این حق، آنها به طور آزادانه وضعیت سیاسی خود را تعیین و توسعه اقتصادی و اجتماعی فرهنگی خود را دنبال خواهند نمود.

نمی توان آن را در جهت اصل دموکراسی در حقوق بین الملل تغییر داد. البته این بدان معنی نیست که حقوق بین الملل کلاسیک، دموکراسی را مردود می شمارد، بلکه از این دیدگاه حقوق بین الملل در مقابل شکل سیاسی حکومتها بی طرف باقی می ماند. موضوع « بدهی های آلوده»^۱ و جانشینی دولت، بیش از همه موضع بی طرفی حقوق بین الملل کلاسیک را در مورد شکل سیاسی حکومتها تحت تاثیر قرار می دهد. در این دیدگاه، یک حکومت نمی تواند از ساختار داخلی خود به عنوان دلیلی برای فرار از بدهی های بر عهده رژیم غیردموکراتیک قبلی، سود جوید و اینگونه بدهی ها از رژیم های غیر دموکراتیک به رژیم جانشین دموکراتیک منتقل می شود. با این وجود برخی نویسندگان در دوره های مختلف تلاش نموده اند، این نظریه را تثبیت نمایند که بدهی های آلوده، بدهی های مربوط به رژیم قبلی برای تقویت دیکتاتوری و فشار به مردم است و از آنجا که این بدهی ها در خدمت منافع و نیازهای کشور نبوده اند، بنابراین تنها رژیم سیاسی متعاقد و نه کشور را متعهد می سازد. با این وجود، قواعد مربوط به جانشینی دولتها، از تردید در اصل استمرار موافقت نامه ها برای بدهی های آلوده امتناع می کند، زیرا کشور علی رغم تغییر رژیم سیاسی، همچنان استمرار دارد (Crawford, 2000, p.97) از این رو بدهی های بر ذمه رژیم های غیر دموکراتیک باید بازپرداخت شوند، اگر چه این اصل می تواند زیست دموکراسی - های نوپا را به خطر اندازد.

به اعتقاد پروفیسور کرافورد «حقوق بین الملل کلاسیک هیچ شرطی مبنی بر اینکه یک حکومت باید به صورت دموکراتیک برگزیده شود یا حتی از حمایت عمومی برخوردار باشد وجود ندارد. به اعتقاد این حقوقدان علاوه بر این، سایر جنبه های حقوق بین الملل کلاسیک نیز عمیقاً غیر دموکراتیک بوده و یا حداقل به یک روش غیر دموکراتیک اعمال می شود». (Crawford, 1994, p.117)

وی در تایید مدعای خود به دلایل شش گانه ای استناد می کند که در این بخش به برخی از مهم ترین آنها اشاره می شود. به زعم وی اصل عدم مداخله در معنای سنتی آن به حمایت از رژیم های غیر دموکراتیک جهت حفظ و استیلاي قدرت آنها منجر خواهد شد.

مهم تر از آن، به اعتقاد کرافورد در چارچوب حقوق بین الملل کلاسیک، یک حکومت از اقتدار و اختیار گسترده ای برای ملزم کردن حکومتهای آینده برخوردار است. وی در تایید مدعای خود به قضیه معروف داوری «تینوکو» اشاره می کند، در این قضیه مرجع داوری اعلام نمود که حکومت جانشین نسبت به تعهدات حکومت پیشین ملزم بوده و مشروع بودن حکومت، ربطی به

1. Obdious debts

موضوع بحث ندارد، امری که در حقوق بین الملل به اصل استمرار دولت معروف است. قاضی تفت^۱ در این رای تصریح می کند که در امر شناسایی دولتها و کشورها، باید در صدد احراز کنترل موثر، لازم و عملی دولت مورد شناسایی در قلمرو خود باشیم. جستجو در مورد مشروعیت یک دولت از عناصر شناسایی نبوده و حقوق بین الملل مداخله ای در این زمینه نخواهد داشت. (سیفی، ۱۳۷۴، شماره ۱۵، ص ۲۴۵ به نقل از: Tinoco Case, T.I.A.A, vol.I.375, p.381)

به اعتقاد کرافورد، این تنگناهای شش گانه که به چند مورد از آن اشاره شد، عمدتاً در منشور ملل متحد وارد شده و حتی تقویت نیز شده اند. (Crawford, op cit, pp.116-118). در مجموع به نظر می رسد حقوق بین الملل به ویژه از دیدگاه کلاسیک توجه خود را معطوف به کنترل موثر و اعمال اقتدارات دولتی در یک کشور نموده و تمرکز خود را با سنجش منشا و مشروعیت قدرت دولتی به ویژه از جنبه نحوه کسب قدرت در چارچوب حقوق دولتی درگیر نموده است. (Crawford, 1977, p.124) به همین دلیل است که به تعبیر برخی از حقوقدانان مفهوم شناسایی «دفاکتور» در کنار شناسایی «دژوره» در حقوق بین الملل بسط یافته است. در واقع شناسایی «دژوره» یا شناسایی قانونی، وضعیت دولت مورد شناسایی از حیث رسمی و قانونی مورد تایید جامع بین المللی قرار می گیرد، حال آنکه در شناسایی «دفاکتور» اقتدار عملی دولت موضوع شناسایی، بر قلمرو مورد نظر پذیرفته می شود. به تعبیر این دسته از حقوقدانان از منظر حقوق بین الملل اساساً تفاوتی میان «دولت دفاکتور» و «دولت دژوره» وجود نداشته و هر دو از وضعیت حقوقی مشابهی برخوردارند. (Akehurst, 1987, pp.63-66) به عبارت دیگر تکامل و شکل گیری مفهوم دولت دفاکتور در کنار دولت دژوره در حقوق بین الملل، از این رو بود که کشورها در شناسایی سایر دول، از کنکاش و مداخل در سنجش منشا و مشروعیت آنها و در نتیجه مداخله در امور داخلی سایر کشورها خودداری نماید.

گفتار دوم: تغییر نگاه حقوق بین الملل نسبت به مشروعیت حکومتها

با تحولات صورت پذیرفته، رویکرد «مشروعیت دموکراتیک دولتها» بیش از گذشته در قانون حقوق بین الملل قرار گرفته است. همانگونه که گفته شد در دکتین سنتی از بی اعتنایی حقوق بین الملل نسبت به شکلهای سیاسی داخلی صحبت شده (دانایی یوسف آباد، ۷۹-۱۳۷۸، ص ۵۱) و دیوان بین المللی دادگستری، آزادی کشورها در انتخاب نوع حکومت منتخب خود را مورد تایید قرار داده است، اما اینک احساس می شود، در این باره تحولی اساسی رخ داده و تغییرات قابل-

1. Taft

توجهی راجع به احترام به حقوق بشر و رفع تبعیض از زنان بوجود آمده است. تئوری مشروعیت دموکراتیک که امروز بیش از گذشته مورد توجه حقوقدانان قرار گرفته، معرف اندیشه و دکترینی است که براساس آن فقط یک نظام دموکراتیک در سطح بین المللی، موجه بوده و اقتدار و اهلیت آن برای صدور دستورات لازم الاجرا پذیرفتنی است.

مفهوم مشروعیت دموکراتیک با پایان جنگ سرد و فروپاشی اردوگاه کمونیسم از ابعاد بین المللی برخوردار شد و برخی حقوقدانان غربی تا بدانجا پیش رفتند که معتقدند مشروعیت دموکراتیک یکی از ویژگی های حکومت است و باید هر حکومتی واجد این خصوصیت باشد. به نظر می رسد، پس از تحولات دهه ۱۹۹۰ حداقل یک حقیقت به اثبات رسیده که حقوق بین الملل و سازمان های بین المللی، دیگر نسبت به اشکال سیاسی رژیم ها بی تفاوت نیستند.

به اعتقاد برخی از حقوقدانان منشور سازمان ملل متحد، در خصوص چالشهای مشروعیت حکومت مسکوت است و هیچ معیاری عینی برای تعیین آنکه آیا یک حکومت مشروع تلقی می شود یا خیر ارائه ننموده، مع هذا باید برای تصمیمات کمیته اعتبار نامه های این سازمان آثار حقوقی مهم و نه صرفاً آثار تکنیکی و شکلی قایل شد. به زعم این افراد، زمانی که مجمع عمومی با یک اکثریت قاطع نمایندگان یک حکومت فرضی را مورد تایید قرار می دهد، چنین تصمیمی موید وضعیت قانونی آن حکومت یا تایید این مطلب است که حقایق کافی برای اثبات وضعیت قانونی حکومت مزبور وجود دارد. این تصمیم آثار مهمی، همچون مشارکت حکومت مورد نظر در تصمیمات سازمان ملل متحد خواهد داشت، مشارکتی که به نوبه خود بردیگر کشورها تاثیر گذار خواهد بود. کمیته اعتبار نامه های ملل متحد، باید توجه ویژه ای به این موضوع مهم مبذول دارد که آیا یک حکومت معین به طور واقعی نمایندگی آن دولت کشور را برعهده دارد یا خیر. اگر بدین طریق صلاحیت یک حکومت به هر دلیل رد شد، حکومت مزبور نباید قادر به شرکت در مجمع عمومی سازمان ملل متحد باشد. (Halperin and Galic, 2005, p.2)

از جنبه دیگر این مجازات سلبیک می تواند زیانهای بی شماری را برای حکومت غیر مشروع فراهم سازد. جامعه بین المللی احتمالاً گام هایی را برای منزوی کردن این رژیم برخوردار داشت و سازمانهای بین المللی نیز ممکن است از اعطای کمک های مالی به این حکومت خودداری نمایند. این رد صلاحیت همچنین ممکن است منجر به لغو مصونیت قضایی و امکان تعقیب اعضای دولت غیرمشروع در محاکم ملی همانند محاکم بین المللی شود. کشورهای دیگر قادر خواهند بود، دارایی های اعضای دولت را در خارج از کشور مسدود کرده و کمک هایی نیز به مخالفین ارائه دهند. با نامشروع ساختن یک حکومت ممکن است شورای امنیت دولتها را تشویق به تحمیل

مجازاتهایی علیه این حکومت کند. سازمانهای منطقه ای قادر خواهند بود در تحقق اقدامات سازمان ملل متحد گامهای عملی تر بردارند. در مجموع به زعم این افراد، رد صلاحیت یک داوری قوی برای اعاده دموکراسی است. بدین منظور اعتبار نامه ها می تواند ابتدائاً توسط کمیته اعتبار نامه ها و سپس توسط مجمع عمومی مورد بررسی قرار گیرد. از جمله ملاک این بررسی ها می تواند احترام به حقوق بشر باشد. (Ibid, p.8)

علاوه بر آنچه گفته شد، بررسی رویه شورای امنیت سازمان ملل نیز در این خصوص حائز اهمیت است. همانگونه که می دانیم سازمان ملل متحد به عنوان یک «سازمان امنیت محور»، صلح و امنیت بین المللی را در زمره مهم ترین و اصلی ترین اهداف خود قرار داده و کمتر به موضوع مشروعیت حکومتها پرداخته است. از این روست که شورای امنیت سازمان ملل متحد جز در موارد خاص و استثنائی یعنی موارد مربوط به حکومتهای استعماری و تبعیض نژادی کمتر به بحث مشروعیت حکومتها پرداخته است.

از جمله این قضایای استثنائی می توان به عکس العمل شورای امنیت در قبال رژیم های تبعیض نژادی رودزیا و آفریقای جنوبی اشاره نمود. به تعبیر عده ای از حقوقدانان، عدم واکنش شورای امنیت در طول چند دهه گذشته، در قبال انواع روشهای غیر متعارف مانند کودتا و جنگ داخلی که برای کسب قدرت مرسوم بوده است، مویذ این است که شورا، این روشهای غیر متعارف و غیر قانونی کسب قدرت در کشورها را امری داخلی تلقی نموده و دلیلی برای مداخل خود نیافته است. (سیفی، پیشین، ص ۲۴۸) البته این شورا در مورد عدم مشروعیت یک رژیم دست نشانده که از طریق کاربرد زور از خارج موجودیت می یابد، تردیدی ندارد و همگام با جامعه بین المللی بر عدم مشروعیت چنین رژیم هایی صحه گذاشته است. به عنوان نمونه می توان به قطعنامه ۶۶۱ شورای امنیت اشاره نمود که در طی آن شورا، رژیم دست نشانده عراق در کویت را که پس از اشغال نظامی این کشور توسط عراق مستقر شده بود، غیر قانونی اعلام و از تمامی کشورها موكداً می خواهد از شناسایی آن خودداری کنند. در بررسی رویه سازمان ملل متحد از جمله می تواند به قضیه هائیتی اشاره نمود که از آن به عنوان بدعتی کم نظیر در سوابق این سازمان یاد می کنند. مجمع عمومی نیز در این قضیه در مقدمه قطعنامه ۴۶/۷ مورخ ۱۱ اکتبر ۱۹۹۱، ضمن اعلام حمایت جامعه بین المللی از توسعه دموکراسی در هائیتی و با آگاهی از اینکه در چارچوب منشور ملل متحد، سازمان متعهد به توسعه و تشویق احترام به حقوق بشر و آزادیهای بنیادین است، تلاشهای انجام شده برای تغییر غیرقانونی رئیس جمهور منتخب و قانونی این کشور را به شدت محکوم می کند.

مجمع عمومی در بند سوم این قطعنامه صراحتاً اعلام می کند که «کلیه نهادهای ناشی از چنین وضعیتی نامشروع بوده و خواستار اعاده مجدد دولت قانونی رئیس جمهور آریستید و هم چنین بازگشت به اجرای کامل قانون اساسی ملی و احترام به حقوق بشر در هائیتی» می شود. اگرچه این قطعنامه جنبه توصیه داشته و فاقد قدرت الزام آور می باشد، اما از آن حیث دارای اهمیت است که مجمع عمومی صراحتاً حمایت از دموکراسی و نحوه استقرار قدرت در یک کشور را موضوعی صرفاً داخلی تلقی نمی کند. شورای امنیت نیز در این قضیه قطعنامه های متعددی را صادر نمود.^۱ از جمله می توان به قطعنامه شماره ۸۴۱ اشاره نمود، (SC/Res841, 16 June 1993) اگرچه این قطعنامه در چارچوب فصل هفتم منشور صادر گردیده، مع هذا ارتباط کم رنگ آن به ویژه در وضع تحریم های اقتصادی با صلح و امنیت بین المللی کاملاً مشهود است، به طوری که اعاده حکومت قانونی در هائیتی هدف اصلی این قطعنامه منظور شده است. از جمله قطعنامه حائز اهمیت دیگر در این خصوص، قطعنامه ۹۴۰ شورا، مصوب ۳۱ جولای ۱۹۹۴ است. (S/Res/940, 31 July 1994)

شورا در این قطعنامه صراحتاً از رژیم هائیتی به عنوان رژیم «دفاکتوری غیر قانونی» یاد نموده و هدف اصلی جامعه بین المللی را اعاده دموکراسی و بازگشت رئیس جمهور قانونی این کشور اعلام می نماید. در این قطعنامه اگرچه از رژیم کودتا به عنوان رژیم غیر قانونی یاد می شود، مع هذا به نظر می رسد شورای امنیت این رژیم غیر قانونی را فارغ از تعهدات بین المللی نمی داند. شورا در بند سوم از این قطعنامه، صراحتاً این رژیم غیر قانونی را ناقض تعهدات مربوطه در چارچوب قطعنامه های شورای امنیت می داند. اگرچه شورای امنیت در قطعنامه های خود درخصوص هائیتی، به ویژه در قطعنامه ۹۴۰ وضعیت موجود را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین المللی قلمداد می کند، مع هذا تلاش زیادی برای اثبات به مخاطره افتادن صلح و امنیت منطقه ای یا بین المللی به عمل نیامده است.

اظهارات نمایندگان کشورهای عضو شورا، به ویژه نمایندگان ایالات متحده آمریکا، ژاپن و روسیه حاکی از آن است که هدف اصلی این قطعنامه، مقابله با کودتای نظامی و رژیم غیر قانونی حاصل از این کودتاست. به تعبیر برخی از حقوقدانان، ویژگی قطعنامه های شورای امنیت در مورد هائیتی در این حقیقت نهفته است که تا زمان صدور این قطعنامه، وجود حکومت هایی که

۱. از جمله قطعنامه های شورای امنیت در خصوص هائیتی می توان به قطعنامه های شماره ۸۴۱ (۱۹۹۳)، ۸۶۱ (۱۹۹۳)، ۸۶۲ (۱۹۹۳)، ۸۶۷ (۱۹۹۳)، ۸۷۳ (۱۹۹۳)، ۸۷۵ (۱۹۹۳)، ۹۰۵ (۱۹۹۴)، ۹۱۷ (۱۹۹۴) و ۹۳۳ (۱۹۹۴) اشاره نمود.

2. Illegal de facto regim

موجودیت آنها منطبق با قانون اساسی و ترتیبات کسب قدرت به موجب حقوق داخلی کشورهای مربوطه نیست، هیچگاه به عنوان امری که مشروعیت آن دولت‌ها را از دید حقوق بین الملل مخدوش سازد مطرح نموده است. (سیفی، پیشین، ص ۲۴۵) این حقوقدانان در تایید مدعای خود به وجود حکومت‌هایی استناد می نمایند که تا آن زمان مورد شناسایی سایر کشورها واقع شده اند و شورای امنیت متعرض آنها نشده بود، هرچند همانگونه که قبلاً اشاره شد، این شورا در مواردی نظیر تحمیل رژیم‌هایی تبعیض نژادی در آفریقای جنوبی و رودزیا و تحمیل دولت دست‌نشانده عراق در کویت پیرو اشغال نظامی آن، درصدد انکار مشروعیت چنین دولت‌هایی برآمده است. مع هذا فقدان مشروعیت اینگونه دولت‌ها، به واسطه مبانی خاص و مشخص حقوق بین الملل یعنی وجود اصل تعیین سرنوشت ملتها یا ممنوعیت پذیرش نتایج کاربرد غیر قانونی زور از جمله تحمیل دولت دست‌نشانده، به وسیله اشغالگران خارجی قابل توجیه بوده است. از نقطه نظر این حقوقدانان گواه استثنائی و محدود بودن احکام حقوق بین الملل به این موارد خاص آن است که حکومت‌های کودتایی کرارا به قدرت رسیده اند، به نحوی که حتی کودتا یکی طریق رایج کسب قدرت در آفریقا، آمریکای لاتین و حتی آسیا محسوب می شده است، بدون آنکه در هیچکدام از این موارد سازمان ملل و شورای امنیت اقدامی در سنجش مشروعیت این حکومتها به عمل آورده باشد. (سیفی، پیشین، ص ۲۴۵) اقدامات شورای امنیت در خصوص هائیتی از جهات مختلف حائز اهمیت است، اما همانگونه این شورا در قطعنامه شماره ۹۴۰ خود تصریح می کند، این اقدامات در یک موقعیت استثنائی و فوق العاده اتخاذ شده و به تعبیر برخی از حقوقدانان نمی تواند منشا تحولات چشمگیر در این زمینه باشد.

از سوی دیگر اگر کشورهای دموکراتیک، آماده پذیرش تعهداتی مبنی بر عدم شناسایی رژیم‌های کودتاگر باشند، این خط مشی پیشگیرانه، خود مانع از کودتا و تهدید دموکراسی در بسیاری از کشورها خواهد شد. یکی از دلایلی که ممکن است مانع این عکس العمل از سوی جامعه جهانی شود، اعتقاد به اصل احترام به حاکمیت کشورهاست. این در حالی است که مفهوم حاکمیت هم در حقوق داخلی و هم در حقوق بین المللی دچار تحول شده و امروزه دیگر، قدرت، ناشی از حاکمیت قدرت مدار نبوده، بلکه ناشی از رضایت مردم است و برداشت جدید، مردم را در کانون قدرت و صلاحیت قرار می دهد. از لحاظ بین المللی نیز تغییرات صرفاً در جهت صلاحیت و قابلیت پاسخگویی نیست. به اعتقاد بسیاری، امروزه به جای آنکه شناسایی بر این اساس باشد که آیا توده مردم به طور دائمی از رژیم مورد نظر اطاعت می کند یا خیر، بر این مبنا استوار است که آیا رژیم مورد نظر، منتخب واقعی مردم است که باید در برابر آنها پاسخگو باشد؟

پذیرش این اصل بدان معنی است که از لحاظ بین المللی، یک حکومت تنها نماینده افرادی است که رضایت آنها را جلب نموده است، یک رژیم غیر دموکراتیک تنها نماینده آن دسته از افراد، احزاب، گروه‌های نژادی یا تشکل‌های مالی محسوب می‌شود که رضایت آنها را کسب نموده، لذا این رژیم نمی‌تواند مدعی سخنگویی از اکثریت مردمی باشد که نتوانسته است نمایندگی آنها را به دست آورد.

امروزه به اعتقاد بسیاری از تحلیلگران، در پرتو تحولات بین المللی به موقعیتی نزدیک شده ایم که دموکراسی به عنوان یک حق جهانی به رسمیت شناخته شده و در مقابل کشورهای دموکراتیک، دارای تکلیف به کمک به دیگر ملل برای تحقق این حق باشند. برخی نویسندگان پیش بینی می‌کنند در ظرف دو دهه آینده، سرنگون کردن رژیم‌های دموکراتیک غیر عملی خواهد بود، چرا که عدم شناسایی حکومت غاصب و مداخله دیگر کشورها برای اعاده دموکراسی به طور شفاف و صریح از سوی جامعه بین المللی تضمین خواهد شد. (Halperin and Galic, op cit, p.11)

همانگونه که توماس فرانک معتقد است به نظر می‌رسد تغییرات بسیاری در حقوق بین الملل کلاسیک در حوزه مشروعیت حکومتها ایجاد شده و قطعاً روزی فرا خواهد رسید که در نتیجه این تحولات مشروعیت هر حکومت توسط قواعد و فرآیندهای حقوق بین الملل سنجیده شود. به اعتقاد وی در پرتو تحولات آینده، شهروندان دول از این حق برخوردار خواهند بود که با استناد به حقوق بین الملل از سازمان‌های بین المللی بخواهند، حقوقی را که دموکراسی به آنها اعطاء می‌کند تضمین نمایند. (Frank, 1992, pp.50-52) فاکس نیز بر این اعتقاد است که خواست مردم، اساس اقتدار حکومتها بوده و حکومتی که خواست مردم را بی اثر سازد، نامشروع است. به اعتقاد وی قواعد حقوق بشری مربوط به مشارکت سیاسی مندرج در کنوانسیون‌های حقوق بشر در انتقال این مفهوم از قلمرو حقوق داخلی به حقوق بین الملل کارساز بوده اند. (G.H.Fox, 1992, p.595)

گفتار سوم: دموکراسی شرط شناسایی کشور

از دیدگاه کلاسیک، شناسایی کشورها به معیارهای کشور بودن، یعنی سرزمین، جمعیت دائمی، اعمال صلاحیت موثر توسط حکومت و توانایی برقراری ارتباطات بین المللی بستگی دارد و در این حوزه این موضوع که آیا مقام صلاحیتدار، قانونی یا دموکراتیک است، مدنظر قرار نمی‌گیرد. (S.D Murphy, op cit, pp.125-128)

با وجود آنکه اسناد بین المللی حقوق بشری نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸، از حق مشارکت در حکومت (Universal Declaration of Human Rights, Article 27) و میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶ از مشارکت در اداره امور عمومی کشور و انتخابات آزاد سخن گفته اند، (International Covenant on civil and political Rights, Article 25) اما هیچکدام از این اسناد صراحتاً به مشروعیت دموکراتیک به عنوان بخشی از پروسه شکل گیری یک کشور اشاره ندارند، اگرچه این معیارها به دفعات به عنوان مبنایی برای سنجش شناسایی یک کشور جدید مورد استناد قرار گرفته اند. با بررسی رویه کشورها به نظر می رسد امروزه شواهدی وجود ندارد که کشورها صرفاً به دلیل عدم برخورداری یک کشور از رژیم دموکراتیک از شناسایی آن امتناع ورزند.

شاید مهم ترین دلیل آن باشد که ارزیابی اینکه یک کشور دموکراتیک است یا خیر، مستلزم اعمال یک معیار ذهنی است، این در حالی است که اکثر بررسی های انجام شده، بیانگر آن است که امروزه حداقل ۲۵ درصد از کشورها، دارای حکومت های غیر دموکراتیک و ۲۵ درصد دیگر دارای حکومت هایی تا اندازه ای دموکراتیک هستند. (Ibid, p.129) مع هذا هر دو دسته این کشورها به طور گسترده از شناسایی جامعه بین المللی بهره مند شده اند. جامعه بین المللی حق این کشورها را برای عضویت در سازمان های بین المللی و بهره مندی از حمایت و مزایای حقوق بین الملل مورد تاکید قرار داده است.

به عنوان مثال اگرچه ایالات متحده آمریکا، همواره بر مشروعیت دموکراتیک در سیاست خارجی خود تاکید نموده، مع هذا این کشور، کشورهای بی شماری را که دارای حکومت های غیر دموکراتیک بوده اند، مورد شناسایی قرار داده که از جمله می توان به شناسایی کشورهای همچون افغانستان، الجزایر، برمه، چین، عمان و عربستان سعودی اشاره نمود.

حتی زمانی که حکومت یک کشور از حالت دموکراتیک به حالت غیر دموکراتیک تغییر شکل می دهد، جامعه بین المللی هم چنان وضعیت حقوقی بین المللی آن کشور را محترم می دارد، اگرچه با حکومت مورد نظر مخالفت ورزیده و حتی تحریم های سیاسی، اقتصادی معینی را نیز بر آن کشور تحمیل می کند. به عنوان نمونه برطبق اصلاحیه منشور سازمان کشورهای آمریکایی که در سپتامبر سال ۱۹۷۷ لازم الاجرا شد، این سازمان به عنوان اولین سازمان منطقه ای، امکان تعلیق عضویت یک کشور عضو را حکومت آن از طرق غیر دموکراتیک به قدرت رسیده پیش بینی نموده است. (Nash, 1994, p.719) مع هذا نکته حائز اهمیت در این خصوص آن است که سازمان نمی تواند وجود آن کشور را مورد تردید قرار دهد.

در تایید شناسایی کشورهای غیر دموکراتیک، همانگونه که رویه کشورها در طی جنبش استعمار زدایی موید آن است، این ادعا مطرح شده که به منظور آنکه کشورها به سوی اصلاحات دموکراتیک گام بردارند، جامعه بین المللی باید از ابزار و تحریم های دیپلماتیک و اقتصادی سود جوید تا یک موجودیت غیر دموکراتیک را از وصف کشور بودن محروم سازد. مع هذا در رابطه با کشورهای اروپایی و اروپایی-آسیایی که در دهه ۱۹۹۰ ظهور یافتند، جامعه و اتحادیه اروپا و اعضای آن استانداردهای متفاوتی را اعمال نمودند. تجزیه اتحاد جماهیر شوروی و یوگسلاوی سابق منجر به ایجاد تعداد زیادی کشورهای جدید در اروپای شرقی و مرکزی شد. در حالی که این کشورها از دیدگاه کلاسیک، تمامی معیارهای کشور بودن را دارا بودند، کشورهای عضو اتحادیه اروپا تمایلی به شناسایی بدون قید و شرط آنها نشان ندارند. وزرای امور خارجه کشورهای عضو جامعه اروپا در دسامبر ۱۹۹۱ در چارچوب همکاری سیاسی اروپایی، خطوط راهنمای شناسایی کشورهای جدید در اروپای شرقی و اتحاد جماهیر شوروی را تصویب نمودند. (Bulletin of European communities, (12-1991), PP.120-127, Paras, 1.4.5-1.4.6)

«در چارچوب این خط مشی اعلام شد که شناسایی براساس استاندارد ها و رویه بین المللی و واقعیتهای سیاسی در هر مورد به آن دسته از کشورهایی اعطا خواهد شد که به دنبال تغییرات تاریخی در منطقه، خود را بر یک ساختار دموکراتیک استوار ساخته باشند». بر طبق اعلامیه مشترک وزرای امور خارجه کشورهای عضو اتحادیه اروپا « این بدان معنی است که کشورهای جدید موافقت خود را با محترم دانستن منشور ملل متحد، سند نهایی هلسینکی و منشور پاریس، به ویژه در ارتباط با حاکمیت قانون، دموکراسی، حقوق بشر و تضمین حقوق گروههای نژادی، ملی و اقلیتها اعلام نموده اند». (Declaration on The Guideline on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union, 1992, pp. 1489-87)

البته ذکر این نکته ضروری است که اینگونه اعلامیه ها نمی تواند معترض حقوق و آزادی کشورها در انتخاب نظام سیاسی دلخواه خود شود و حتی معرف یک قاعده حقوق بین الملل نیز نیست. به تعبیر برخی از حقوقدانان اینگونه اعلامیه ها، فقط بیانگر جهت گیری مشخص و هماهنگ مبتنی بر یک عمل تبعیض آمیز یعنی عمل شناسایی است. با پذیرش این منطق، عمل مزبور، هیچ گونه اثری بر وضعیت حقوقی دولت های شناسایی شده یا شناسایی نشده ندارند، زیرا شناسایی در حقوق بین الملل معاصر واجد وصف اعلامی و نه تاسیسی است.

مع هذا شناسایی جامعه اروپا در عمل برای دولتهای جدید که همگی در بحرانهای عمیق اقتصادی و سیاسی قرار داشتند بسیار حیاتی بود. به عبارت دیگر این شناسایی جنبه تجملی نداشته، بلکه یک ضرورت سیاسی و اقتصادی محسوب می گردید. (لقمانی، بهار و پاییز ۱۳۷۶، ص ۴۷۴) در ادامه بحث به رویه بین المللی در خصوص شناسایی کشورهای جدید ناشی از فروپاشی و تجزیه اتحاد جماهیر شوروی و یوگسلاوی سابق می پردازیم:

الف) اتحاد جماهیر شوروی

فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی بعد از سال ۱۹۸۹، منجر به تاسیس چندین کشور جدید شد. به دنبال این امر کشورهای حوزه بالتیک در اوایل سال ۱۹۹۱ اقدام به برگزاری رفراندوم در مورد استقلال خود نمودند که با پاسخ مثبت مردم این کشورها مواجه شد. متعاقباً، استقلال این کشورها مورد شناسایی جامعه بین المللی واقع شد و در ۱۷ سپتامبر ۱۹۹۱ به عضویت سازمان ملل متحد در آمدند. در فرآیند استقلال این کشورها معیارهای دموکراتیک به عنوان یک فاکتور مهم مدنظر قرار نگرفت. البته نکته حائز اهمیت در خصوص کشورهای حوزه بالتیک آن است که کشورهای غربی، هرگز اعتبار حقوقی ادغام این کشورها را در اتحاد جماهیر شوروی مورد شناسایی قرار نداده بودند، از این رو نیازی به شناسایی جدیدی برای این کشورها احساس نگردید، اگرچه نهایتاً اکثریت کشورهای غربی مبادرت به صدور بیانیه هایی نمودند که در آن به کسب استقلال سیاسی این کشورها اشاره شده بود. در سایر جمهوریهای اتحاد جماهیر شوروی سابق نیز برای کسب استقلال اقدام به برگزاری رفراندوم شد، به جز روسیه که خود را جانشین اتحاد جماهیر شوروی سابق می دانست. این کشورها نیز متعاقباً مورد شناسایی جامعه بین المللی قرار گرفتند و به عضویت سازمان ملل متحد در آمدند. نکته حائز اهمیت در این رویه شناسایی، تلقی ایالات متحده آمریکا و وزرای امور خارجه جامعه اروپا است. ایالات متحده آمریکا اعلام نمود که علاوه بر معیارهای سنتی شناسایی کشورها، امروزه در اعطای شناسایی، باید هواداری کشور مورد شناسایی از دموکراسی و حکومت قانون مدنظر قرار گیرد. (Sean D. Murphy, op cit in G.H.Fox and B.R.Roth, op cit, p.132) در همین راستا همانگونه که گفته شد در دسامبر سال ۱۹۹۱ جامعه اروپا اعلامیه ای در خصوص خطوط راهنمای شناسایی کشورهای جدید در اروپای شرقی و اتحاد جماهیر شوروی صادر نمود و در اعلامیه مزبور شروط عمومی برای شناسایی یک کشور جدید را احصا نمود:

- ۱- احترام به منشور ملل متحد، اعلامیه هلسینکی، منشور پاریس به ویژه در ارتباط با حاکمیت قانون، دموکراسی و حقوق بشر.
 - ۲- تضمین حقوق گروهها و اقلیتهای نژادی و قومی.
 - ۳- محترم دانستن مرزهای موجود.
 - ۴- پذیرش تعهدات مربوط به کنترل سلاح.
 - ۵- متعهد بودن به حل و فصل مسائل مربوط به جانشینی کشور.
- در این چارچوب این اصول، جامعه اروپا و ایالات متحده آمریکا، وصف کشور بودن جمهوریهای اتحاد جماهیر شوروی سابق را مورد شناسایی قرار دادند. بیانیه ایالات متحده آمریکا و اعلامیه جامعه اروپا در این خصوص حائز اهمیت می باشند چرا که آنها به صراحت شناسایی خود را بر مبنای حکومت دموکراتیک مشروط ساختند. (Ibid)

ب) یوگسلاوی سابق

یوگسلاوی سابق قبل از تجزیه مشتمل بر پنج جمهوری (بوسنی و هرزگوئین، کرواسی، صربستان، اسلوانیا، مقدونیه و مونته گرو) و دو منطقه خود مختار بود. این جمهوری ها و مناطق خودمختار هر کدام دارای دولت های محلی خود بودند. به علاوه یک حکومت فدرال وجود داشت که ریاست آن به طور متناوب از بین رؤسای این جمهوری ها و مناطق خودمختار برگزیده می شد. (Marc Weller, 1992, p.569) پس از صدور اعلامیه مربوط به خط مشی شناسایی توسط جامعه اروپا، تعدادی از این جمهوری ها، مدارک خود را در اثبات تامین شرایط مندرج در اعلامیه به این جامعه ارائه نمودند. متعاقباً جامعه اروپا، کمیسیون داوری را برای بررسی مدارک و ارائه نقطه نظرات در خصوص شناسایی این جمهوری ها تشکیل داد. در پی آن، تقاضاهای شناسایی جمهوری و یوگسلاوی، بوسنی و هرزگوئین، کرواسی، مقدونیه و اسلوانیا به کمیسیون داوری ارجاع شد. اسلوانیا و کرواسی، بعداً توسط ۱۲ عضو جامعه اروپا، علی رغم نظر منفی کمیسیون داوری نسبت به کرواسی، به رسمیت شناخته شدند. مقدونیه نیز نظر مثبت کمیسیون را جلب نمود، ولی به دلیل وتوی یونان توسط جامعه اروپا به رسمیت شناخته نشد. مع هذا این کشور در هفت آوریل ۱۹۹۳ به عضویت سازمان ملل متحد درآمد. (UNSC Res, 817, 1993)

در خصوص شناسایی بوسنی و هرزگوین، رویه کمیسیون داوری نیازمند توجه و بررسی بیشتر است. کمیسیون مزبور، در خصوص بوسنی به این نتیجه رسید که اراده عمومی برای تاسیس یک کشور مستقل به وضوح ابراز نشده است، چرا که فراندوم برگزار شده در معرض رای همه

شهروندان بدون تبعیض قرار نداشت، این رفراندوم در مارس ۱۹۹۲ علی رغم تحریم صریحهای بوسنی، به عنوان یک اقلیت مهم برگزار شده بود. این توجه ویژه به رفراندوم برگزار شده، از سوی برخی مفسرین، منعکس کننده یک معیار اضافی برای شناسایی کشورها براساس اصل تعیین سرنوشت و براساس ملاحظات حقوق بین الملل از جمله قواعد حقوق بشری می باشد. در هر صورت پس از تذکر کمیسیون داوری، این کشور اقدام به برگزاری رفراندوم نمود و کشورهای عضو جامعه اروپا در ۶ آوریل ۱۹۹۲ این کشور را به رسمیت شناختند.

همانگونه که بیان شد، در چارچوب دیدگاه اتحادیه اروپا، شناسایی کشورهای جدید منوط به تعهد آنها به ایجاد یک کشور دموکراتیک بر مبنای حکومت قانون شد. «برعکس رویه غیر اخلاقی کلاسیک، کشورهای عضو جامعه اروپا ملاحظات اخلاقی را برای شناسایی اعمال کردند، دیدگاهی که قبلاً به عنوان یک مداخله غیر قابل پذیرش در امور داخلی تلقی می شد». در واقع این کشورها از شناسایی کشور به عنوان ابزار سیاست خارجی و تحمیل دموکراسی به کشورهای توتالیتاریستی به منظور حفظ ثبات در قاره اروپا سود جستند. به عبارت دیگر کشورهای دموکراتیک، تئوری صلح دموکراتیک را برای مراقبت از روابط بین المللی صلح آمیز مدنظر قرار دادند. با این وجود این موضوع که آیا رویه جدید، وضعیت یک قاعده عرفی منطقه ای حقوق بین الملل را کسب نموده یا خیر محل تردید است. یک گروه از نشانه ها، ما را به این حقیقت رهنمون می سازند که وجود یک ساختار دموکراتیک شرط نهایی برای شناسایی نیست.

به زعم عده ای موارد مربوط به اتحاد جماهیر شوروی و یوگسلاوی سابق، «موارد خاص»^۱ و تابع شرایط تاریخی ویژه در قاره اروپا بوده و حداکثر شرایط مورد نظر برای شناسایی، تنها در مورد تجزیه دول فدرال اعمال خواهد شد. (R. Rich, 1993, pp.60-62) به علاوه توجه به این نکته نیز ضروری است که خطوط راهمای اتحادیه اروپا در مورد شناسایی، خود اذعان دارد که اتحادیه اروپا و کشورهای عضو در هنگام شناسایی، واقعیت سیاسی هر مورد را به طور جداگانه مدنظر قرار خواهند داد. این برداشت در مورد مقدونیه مصداق دارد؛ پس از نظر مثبت کمیسیون داوری و امتناع کشورهای عضو اتحادیه، از شناسایی مقدونیه در چارچوب همکاری سیاسی اروپایی، اتحادیه اروپا اعلام نمود که کشور جدید، ایجاد شده و کشورهای عضو می توانند خود در مورد شناسایی تصمیم گیری کنند. به طور خلاصه به نظر می رسد، وجود نهادهای دموکراتیک زمینه و فرض^۲ لازم را ایجاد می کند، اما هر کشور عضو، جایی که اتحادیه قادر به تصمیم گیری نیست،

1. Sui Generis
2. Anerkennungsfähigkeit

آزادی سیاسی خود را برای اعطای شناسایی پس از لحاظ همه منافع حفظ می کند. متعاقب شناسایی این کشورها از سوی جامعه بین المللی، شورای امنیت سازمان ملل متحد عضویت این سه کشور را به مجمع عمومی سازمان ملل متحد توصیه نمود. در چارچوب منشور ملل متحد، وجود نهادهای دموکراتیک و حتی برگزاری رفراندوم برای استقلال، صراحتاً به عنوان یک فاکتور در تصمیم گیری لحاظ نشده است.

در این خصوص رئیس شورای امنیت برای هر کدام از کشورهای جدید مبادرت به صدور یک بیانیه نمود که در آن بر تعهد این کشورها به اجرای اهداف و اصول منشور از جمله اصول مربوط به حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات، عدم استفاده از زور و اجرای تمامی تعهدات مندرج در منشور تاکید شده بود. متعاقب توصیه شورای امنیت، مجمع عمومی سازمان ملل متحد، پذیرش این سه کشور به عضویت سازمان ملل متحد را تصویب نمود. بررسی رویه شناسایی جامعه بین المللی در خصوص تجزیه یوگسلاوی سابق به وضوح بیانگر نظریه مشروعیت دموکراتیک است که بی شک فراتر از الزامات سنتی در حقوق بین المللی کلاسیک برای شناسایی کشورهاست. این در حالی است که برخی منتقدین معتقدند که رویه شناسایی جامعه بین المللی در مجموع غیر یکنواخت و متعارض است. از یک سو کشور بوسنی، علی رغم عدم برخورداری از الزامات سنتی برای کشور بودن، از جمله جمعیت ثابت و حکومت دارای کنترل موثر بر سراسر قلمرو آن کشور، مورد شناسایی قرار می گیرد، اما از سوی دیگر مقدونیه با برخورداری از الزامات کشور بودن برای مدت طولانی مورد شناسایی قرار نگرفت و در یک وضعیت نامعلوم رها شد. (Thomas, 1997, p.17) در مجموع به نظر می رسد تئوری مشروعیت دموکراتیک در رویه معاصر کشورها در زمینه شناسایی حضور یافته، مع هذا این رویه غیر همسان بوده و منحصرأ از رویه کشورهای ناشی شده که خود در زمره کشورهای دموکراتیک هستند. مضافاً اینکه هیچ تلاشی موثری حتی از سوی کشورهای دموکراتیک برای اعمال این تئوری در مورد کشورهایی که حکومت آنها مشروعیت خود را از دست می دهند به عمل نیامده است. (S.D.Murphy, op cit in G.H.Fox and B.R.Roth, op cit, p.139)

گفتار چهارم: دموکراسی شرط شناسایی حکومت

در چارچوب حقوق بین الملل کلاسیک، ایجاد یک حکومت جدید مبتنی قانون اساسی، نیازمند شناسایی نبوده و حکومت جدید خود به خود از همه حقوق و تعهدات در چارچوب حقوق بین الملل برخوردار خواهد بود. در مقابل، یک هویت ایجاد شده از طریق غیر منطبق با قانون

اساسی خود به خود از این حقوق و تعهدات بهره مند نخواهد شد. وضعیت چنین حکومتی محل تردید خواهد بود تا زمانی که به طور گسترده مورد شناسایی سایر کشور قرار نگیرد. (Ibid)

در چارچوب دکترین توبار، بحث مشروعیت حکومت با موضوع شناسایی پیوند خورد. این دکترین برای نخستین بار در سال ۱۹۰۷ در پیمان منعقد شده میان پنج کشور آمریکایی مرکزی (گواتمالا، السالوادور، هندوراس، نیکاراگوئه و کاستاریکا) پیش بینی شد که براساس آن هر گونه تلاش غیر قانونی در جهت تغییر ساختار مبتنی بر قانون اساسی در کشورهای عضو به منزله تهدید علیه صلح در منطقه خواهد بود.

در این چارچوب، طرفین قرارداد متعهد شدند از شناسایی هر حکومتی که در نتیجه کودتا یا شورش علیه حکومت منتخب به قدرت برسد، مادامی که توسط نمایندگان منتخب مردم آن کشور در چارچوب قانونی مورد شناسایی قرار نگرفته، خودداری نمایند. (Brad R.Roth, op cit, p.332) از آنجا که حکومت‌های «دفاکتو» برای تحصیل این شناسایی مبتنی بر قانون اساسی با مشکل چندانی روبرو نبودند، در سال ۱۹۲۳ اعضای پیمان توافق نمودند، عدم شناسایی را به حکومت‌های منتخب پس از وقوع انقلاب تسری دهند. (Ibid) ایالات متحده آمریکا گرچه طرف هیچکدام از این معاهدات نبود، مع هذا این دکترین را اجرا نمود و از شناسایی تغییرات غیر قانونی در کشورهای امضاء کننده این پیمان در بین سالهای ۱۹۱۷ و ۱۹۲۱ امتناع نمود. نکته قابل توجه آن است که در پیمان‌های مزبور به جز عدم شناسایی، مکانیسم دیگری از جمله مداخله در امور داخلی کشور مورد نظر پیش بینی نشده است. با این وجود، دکترین «توبار» به دلایل مختلف کنار گذاشته شد، چرا که کشورهای آمریکای لاتین به طور گسترده بر اعتقاد بودند که تئوری مشروعیت توسط ایالات متحده و برخی مخالفان داخلی به عنوان وسیله ای برای عقیم گذاشتن اراده مردمی و نه در جهت حمایت از آن طراحی شده است. در سال ۱۹۳۳ کنوانسیون مونته ویدئو در خصوص حقوق و تکالیف دول بر اصل عدم مداخله در امور داخلی دول تاکید نمود و به طور ضمنی توافق نامه‌های مبتنی بر دکترین توبار را نفی نمود. (Brad R.Roth, op cit, p.333)

عامل مهم و اساسی برای تصمیم‌گیری در خصوص شناسایی حکومت تازه تاسیس، معیار کنترل موثر آن حکومت است. البته معیارهای دیگری نیز در کنار معیار کنترل موثر مورد توجه کشورها قرار داشته است. به عنوان مثال کشورهای سرمایه فرست نظیر ایالات متحده آمریکا، تمایل حکومت جدید را در تقبل تعهدات بین‌المللی حکومت قبلی، از جمله بدهی‌های گذشته در فرآیند اعطای شناسایی مدنظر قرار می‌دهند، حتی اگر حکومت جدید به طور موثر بر آن کشور کنترل داشته باشد. (Galloway, 1978, PP,21-24)

همانگونه که در بحث مربوط به شناسایی کشورها بیان شد، جامعه بین‌المللی صرفاً به خاطر ماهیت غیر دموکراتیک یک حکومت از شناسایی آن امتناع نمی‌کند.

شاید بتوان از کشور چین به عنوان بارزترین نمونه یاد نمود. حکومت کمونیست و غیر دموکراتیک این کشور به طور کامل مورد شناسایی جامعه بین‌الملل قرار گرفت و حتی به عضویت دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد نایل آمد. در این خصوص می‌توان به ده‌ها کشور غیر دموکراتیک، عمدتاً در آفریقا و خاورمیانه اشاره نمود، که به طور گسترده مورد شناسایی جامعه بین‌المللی قرار گرفته‌اند.

حتی در خصوص ایالات متحده آمریکا، در سالهای اخیر که دموکراسی در کانون سیاست خارجی آن قرار داشته، شاهد شناسایی و حفظ روابط دیپلماتیک با چندین کشور غیر دموکراتیک جهان هستیم. در مجموع به نظر می‌رسد در اعطای شناسایی به سایر حکومتها، معیار دموکراسی به عنوان یک معیار قاطع مدنظر قرار نمی‌گیرد و سایر عوامل و ملاحظات نیز مورد توجه کشورها قرار می‌گیرد. شاید یکی از مهم‌ترین ادله ارائه شده در اتخاذ این رویه از سوی کشورها آن است که ارتقای دموکراسی در کشور غیر دموکراتیک از طریق برقراری ارتباط تعامل به نحو موثرتری از منزوی کردن حکومت غیر دموکراتیک، محقق خواهد شد.

از سوی دیگر بررسی رویه بین‌المللی بیانگر آن است که اقدامات یک حکومت غیر دموکراتیک علیه موج دموکراسی خواهی، ضرورتاً نمی‌تواند منجر به عدم شناسایی آن حکومت شود، چنانکه رفتار دولت چین در برابر ناراضی‌های هواخواهان دموکراسی منجر به عدم شناسایی حکومت چین نشد. تلاشهای ایالات متحده آمریکا برای وضع تحریم‌های مستقیم علیه حکومت کوبا از طریق قانون «هلمز-برتون»^۱ به طور گسترده توسط جامعه جهانی به عنوان تلاش این کشور برای تحمیل سیاست خارجی خود به سایر کشورها محکوم شد.

عکس‌العمل جامعه جهانی در مقابل قانون «هلمز-برتون» موید این عقیده است که بسیاری از کشورها مشتاق به شناسایی و برقراری روابط تجاری با حکومت‌های غیر دموکراتیک هستند. مع‌هذا به نظر می‌رسد، زمانی که یک حکومت دموکراتیک با اقدامات غیر دموکراتیک داخلی، عمدتاً از طریق کودتا سرنگون می‌شود، موضوع مشروعیت دموکراتیک در شناسایی حکومت از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار می‌شود. قضیه هائیتی نمونه‌ای از این عکس‌العمل جامعه جهانی است، جایی که حکومت منتخب مردم توسط نظامیان سرنگون شد و جامعه بین‌المللی از شناسایی حکومت «دفاکتور» استنکاف ورزید. به زعم عده‌ای از نویسندگان این عکس‌العمل جامعه جهانی

1. Helms Burton Act

اولیه قدم در ایجاد یک قاعده حقوقی بین المللی در عدم شناسایی حکومت‌های نامشروع ناشی از سرنگونی یک حکومت دموکراتیک محسوب می شود.

مع هذا این موضوع محل تردید است که آیا جامعه بین المللی دومین قدم را برای شکل دهی این مفهوم به عنوان یک قاعده حقوقی بر خواهد داشت یا خیر.

موقعیت هایی که ممکن است از ظهور چنین قاعده ای حکایت کنند، به دلیل پیچیدگی شرایط حاکم، اغلب مبهم بوده و عکس العمل جامعه جهانی نه در قالب عدم شناسایی بلکه اغلب در قالب خودداری از اعطای منافع اقتصادی یا وضع مجازات‌های اقتصادی محدود شده است. بیشتر از آنکه جامعه جهانی یک حکومت «دفاکتور» نامشروع را از طریق یک پروسه جامع عدم شناسایی منزوی سازد، درصدد حفظ روابط دیپلماتیک با حکومت جدید با اعمال سیاست ترویج و تحکیم حاکمیت دموکراتیک بر می آید.

قضیه هائیتی می تواند دلالتی بر ظهور یک قاعده جدید در حقوق بین الملل باشد، در صورتی که شاهد اقدامات مشابهی از سوی جامعه بین المللی باشیم، اقداماتی که تاکنون شاهد تکرار آن نبوده ایم.

امتناع جامعه بین المللی در قضایای مشابه از شناسایی حکومت‌های جدید، بیشتر به خاطر حفاظت از ارزشها و قواعدی غیر از دموکراسی نظیر مقابله با استفاده غیر قانونی از زور بوده است. در همین راستا، شورای امنیت سازمان ملل متحد از تمام کشورها می خواهد که از شناسایی رژیم دست نشانده کویت خودداری ورزند، رژیمی که به صورت دفاکتور از آگوست ۱۹۹۰ تا ژانویه ۱۹۹۱ بر این کشور استیلا داشت. (SC/Res/661,1990) به همین نحو شورای امنیت به منظور مقابله با تهاجم صربها علیه کرواسی و بوسنی، از کشورها می خواهد سطح روابط دیپلماتیک خود را با این کشور کاهش دهند. (S/Res/757/1992) در این بخش رویه برخی از سازمان‌های منطقه ای در خصوص تغییرات در حکومت‌های کشورهای عضو به جهت اهمیت موضوع مورد بررسی قرار می گیرد:

الف - سازمان اتحادیه آفریقا (QAU) ^۱

یکی از مهم ترین مشخصه های سیاسی آفریقا، به ویژه پس از سقوط نظام استعماری آن بوده که تغییرات حکومتی در کشورهای این منطقه به ندرت مبتنی بر قانون اساسی بوده است. از آغاز اولین کودتا در سال ۱۹۵۲، یک سری از انقلاب ها و جنگ های داخلی منجر به تغییر حکومت در

1. Organization of African Union.

اکثر کشورهای آفریقایی شده است. در جریان این موج از تغییرات سیاسی، در بسیاری از مواقع بیش از یک تشکل سیاسی مدعی برخورداری از قدرت حکومتی در یک کشور معین بوده است. در مقابله با چنین تغییرات سریع و غیر دموکراتیک سیاسی، اتحادیه آفریقا سیاست «تغییرات مبتنی بر قانون اساسی» و «عدم شناسایی حکومت‌های ناشی از کودتا» را ترویج داد. این سیاست همزمان با تقویت ارتباط میان دموکراسی و توسعه اقتصادی و اجتماعی که اخیراً بارها مورد تأکید سازمانهای بین‌المللی قرار گرفته، مورد توجه قرار گرفت، مع‌هذا سیاست اتحادیه آفریقا در مورد شناسایی به اندازه کافی تثبیت نشده و نیازمند شفافیت بیشتری است. رویه اتحادیه آفریقا در مورد شناسایی به ویژه باید با لحاظ اصل عدم مداخله در امور داخلی کشورهای عضو که در اساسنامه این اتحادیه بر آن تأکید شده، مورد توجه قرار گیرد. در ادامه بحث حاضر به بررسی رویه این اتحادیه در خصوص تغییرات حکومتی در برخی از کشورها می‌پردازیم:

۱. بحران اوگاندا

این بحران یکی از مواردی بود که موضوع شناسایی حکومت نظامی جدید پس از سرنگونی رژیم «ابوت» توسط «آیدی امین»^۲ در سال ۱۹۷۱ مطرح گردید. جالب توجه آنکه پس از این کودتا، رژیم «آیدی امین» و رژیم سرنگون شده، هر دو نمایندگان خود را به شانزدهمین نشست شورای وزرای این اتحادیه اعزام نمودند. نماینده مخالف «آیدی امین» بر این اعتقاد بود که کنترل موثر حکومت کودتا بر سرتاسر اوگاندا محل تردید است، علاوه بر آنکه اقدام «آیدی امین» توسط کشورهای عضو اتحادیه پذیرفتنی نبود، حضور تعدادی از مشاورین حقوقی اسرائیل در هیأت نمایندگی وی به این مخالفت دامن زده بود. این گروه از مشاورین بر این اعتقاد بودند که نمایندگان حکومت جدید قبلاً در یک نشست از کمیسیون اقتصادی سازمان ملل متحد شرکت نموده‌اند، بنابراین رژیم جدید قبلاً به عنوان حکومت اوگاندا مورد شناسایی بین‌المللی واقع شده است. ادامه این اختلافات سبب شد از حضور نمایندگان این دو مدعی سیاسی در جلسات اتحادیه جلوگیری شود، هرچند در ژوئن همان سال نمایندگان حکومت جدید بدون هرگونه مجادله در جلسات اتحادیه شرکت نمودند. (Kofi oteng Kufuor, op cit, p. 423)

1. Milton Obote
2. Ibid Amin

۲. بحران سیرالئون

عکس العمل اتحادیه آفریقا در خصوص وضعیت سیرالئون بیانگر موضع سخت گیرانه تر این اتحادیه در قبال شناسایی حکومت‌های ناشی از کودتاست. در سال ۱۹۹۷ تعدادی از افسران ارتش در این کشور اقدام به سرنگونی رژیم منتخب و قانونی این کشور نمودند. اتحادیه آفریقا این کودتا را محکوم و از شناسایی نیروهای ارتش انقلابی به عنوان حکومت «دفاکتور» در این کشور امتناع ورزید. اتحادیه مزبور این اقدام را بر این دلایل استوار ساخت که رئیس جمهور سرنگون شده، یک رئیس جمهور برگزیده مردمی بوده است. به نظر می رسد عکس العمل اتحادیه آفریقا در قبال قضیه سیرالئون، سرآغاز سیاست جدید این اتحادیه در عدم شناسایی رژیم های حاصل از کودتاست. با توجه به اینکه رویه این اتحادیه در خصوص شناسایی بیانگر نوعی تشدد، عدم هماهنگی و عدم شفافیت است، موضوع شناسایی در دستور کار این اتحادیه قرار گرفت که منجر به صدور اعلامیه ای از سوی این اتحادیه، تحت عنوان اعلامیه «لومه» [Lome Declaration, AHG/DECL.5(XXXVL)(July 2000)] شد.

بررسی این اعلامیه به ویژه در ارتباط با سیاست شناسایی، حداقل در چارچوب اتحادیه آفریقا حائز اهمیت است. براساس این اعلامیه، کودتا یک رویداد مخرب بوده که منجر به فرسایش دموکراسی در آفریقا می شود. براساس اعلامیه مزبور، تغییر غیر قانونی حکومت زمانی رخ می دهد که حکومت منتخب از طریق کودتا به وسیله سربازان مزدور یا گروه‌های مسلح ناراضی یا گروه‌های شورشی سرنگون شود یا زمانی که حکومت متصدی قدرت از واگذاری قدرت به حزب برنده انتخابات آزاد، منصفانه و قانونی خودداری می ورزد. نکته حائز اهمیت در این اعلامیه، «توسعه مفهوم کودتا به مواردی است که حکومت در راس کار از واگذاری قدرت به منتخبین مردم خودداری می ورزد، بدون آنکه لزوماً از خشونت یا قدرت نظامی استفاده شده باشد».

همچنین در اعلامیه پیش بینی شده، رژیم های غیر قانونی برای اعاده نظم مبتنی بر قانون اساسی، از یک مهلت شش ماهه برخوردار خواهند بود و پس از انقضای این مهلت، حضور رژیم غیر قانونی در ارگانه‌های تصمیم ساز اتحادیه به حالت تعلیق درآمده و یک سری مجازات‌ها علیه حکومت مورد نظر وضع خواهد شد. این مجازات‌ها می توانند شامل خودداری از صدور ویزا برای اعضای حکومت غیرقانونی، محدودیت در تماس‌های بین دولتی یا محدودیت‌های تجاری باشد.

(Kofi oteng Kufuor, op cit, PP. 435-436)

(ب) سازمان کشورهای آمریکایی (QAS)^۱

همانگونه که در سایر مباحث به آن اشاره شد، از طریق یک اصلاحیه به اساسنامه سازمان کشورهای آمریکایی که در سپتامبر ۱۹۹۷ لازم الاجرا شد، این سازمان به عنوان اولین سازمان منطقه ای، امکان تعلیق عضویت آن دسته از حکومتهایی که از طرق غیر دموکراتیک به قدرت رسیده اند را پیش بینی نموده که البته این تعلیق عضویت با اکثریت ۲/۳ آرا مجمع عمومی این سازمان امکان پذیر خواهد بود.

البته این مجازات زمانی اعمال خواهد شد که ابتکارات دیپلماتیک سازمان با هدف اعاده دموکراسی در کشور مورد نظر منجر به نتیجه نشده باشد، ضمن آنکه تعلیق عضویت به معنای رها شدن عضو مورد نظر از تعهدات خود در چارچوب اساسنامه سازمان و همچنین تعهد خود برای اعاده دموکراسی نخواهد بود. این سازمان با عدم شناسایی وضعیتهایی که منجر به سقوط حکومت دموکراتیک یکی از کشورهای عضو گردیده، توانسته است تا اندازه زیادی، کودتاهای پی در پی در این منطقه را خنثی نموده و کودتا را به عنوان یک روش معمول تحصیل قدرت در این منطقه به یک روش غیر معمول و غیرکارآمد مبدل سازد، به نحوی که کودتای اخیر در هندوراس، اولین کودتا پس از شانزده سال محسوب می شود. در نوشتار حاضر عکس العمل این سازمان و جامعه بین الملل در قبال کودتا در دو کشور هندوراس و پرو بدون رعایت تقدم و تاخیر تاریخی به تفصیل بیشتر بررسی خواهد شد:

۱. پرو

نکته حائز اهمیت در خصوص رویه سازمان کشورهای آمریکایی در قضیه پرو، تعبیر این سازمان از مفهوم «منقطع کردن حکومت دموکراتیک» است. در چارچوب اسناد و قطعنامه های این سازمان به نظر می رسد، این مفهوم در یک تفسیر، به معنای سرنگون کردن یک حکومت دموکراتیک از طریق زور می باشد. در این چارچوب این تفسیر، کودتا آشکارترین مصداق انقطاع ناگهانی یا غیر قانونی یک نظام سیاسی دموکراتیک خواهد بود. مع هذا در چارچوب یک تفسیر موسع، یک «کودتای درونی»^۲ نیز می تواند به معنای منقطع کردن یک نظام دموکراتیک محسوب شود، به علاوه در مصوبات QAS از جمله قطعنامه ۱۰۸۰ این سازمان، به منقطع کردن

1. Organization of American States.
2. Autogolpe

اعمال مشروع قدرت یک حکومت دموکراتیک اشاره شده است. حتی این مفهوم ممکن است به نحوی تفسیر شود که محدود به کودتا نشود.

از لحاظ منطقی، انحلال غیر قانونی و قهر آمیز قوه قانونگذاری می تواند به معنای سرنگونی دموکراسی از طریق زور تفسیر شود. علاوه بر قطعنامه ۱۰۸۰ سازمان کشورهای آمریکایی، در سایر قطعنامه های این سازمان، شاهد تفسیر موسع تری از مفهوم انقطاع در حکومت دموکراتیک هستیم. در اعلامیه «آسنکشن»، این سازمان به تمامی اشکال مداخله که در بیان آزادانه اراده مردم اخلاص به عمل آورد اشاره می کند. [Declaration of Asuncion AG/Res 1064(xx-0/90)]

در اعلامیه «ناسوئا» [Declaration of Nassau, AG/DEC(XXIL-0/92)] نیز، سازمان کشورهای آمریکایی هر گونه تلاش علیه نظم دموکراتیک یک کشور عضو را محکوم می کند. در قضیه پرو شاهد موضوعیت یافتن یک تفسیر موسع از این مفهوم هستیم. براساس قانون اساسی کشور پرو، انتخاب مجدد رئیس جمهور برای سومین بار ممکن نبوده و براین اساس «فوجی موری» مجاز به شرکت در انتخابات برای سومین دوره ریاست جمهوری نبود. معهذاً در ۲۳ آگوست ۱۹۹۶، «فوجی موری» پارلمان را مجبور به وضع یک قانون تفسیری از ماده ۱۱۲ قانون اساسی این کشور نمود که براساس آن انتخاب وی در سال ۱۹۹۵، یک انتخاب مجدد در چارچوب این ماده محسوب نمی شد، زیرا اولین انتخاب وی به عنوان رئیس جمهور قبل از رفراندوم مربوط به قانون اساسی در سال ۱۹۹۳ صورت پذیرفته بود. مع هَذَا در ژانویه ۱۹۹۷، هفت عضو دادگاه قانون اساسی این کشور در مقابل ۴ قاضی (که از رای دادن امتناع نمودند) تصمیم گرفتند که قانون تفسیری ۱۹۹۶ پارلمان در مورد «فوجی موری» غیر قابل اعمال است.

در مقابل کنگره این کشور به استناد برخی ادله قانونی، سه عضو این دادگاه را که در جمع اکثریت رای دهنده قرار داشتند، استیضاح نموده و مورد تعقیب قرار داد. این در حالی بود که در چارچوب قانون، تصمیم دادگاه قانون اساسی با یک اکثریت ساده صحیح به نظر می رسید، چرا که رای دادگاه مربوط به عدم قابلیت اعمال قانون در یک مورد خاص بود و نه اعلام بی اعتباری آن. در مقابل اقدام غیر قانونی کنگره، رئیس دادگاه قانون اساسی کناره گیری نموده و سفیر ایالات متحده آمریکا این اقدام کنگره را عقب گرد دموکراسی در این کشور تلقی نمود. مع هَذَا نه دبیر کل و نه شورای دائمی سازمان کشورهای آمریکایی اقدام عملی اتخاذ نمودند و فقط کمیسیون بین آمریکایی اظهار امیدواری کرد که دادگاه قانون اساسی مجدداً بتواند وظایف خود را به صورت مستقلانه و بی طرفانه به انجام برساند. (Schanably, Constitutionalism)

and Democratic government in Inter-American system in G.H.Fox and Brand R.Roth, op cit, p.168)

نکته جالب توجه آن است که در اعتراض به عدم اتخاذ موضع از سوی دبیر کل سازمان کشورهای آمریکایی، وی اظهار داشت که او تنها می تواند «کودتاهای نظامی» را در دستور کار رسیدگی قرار دهد و نه «کودتاهای واقعی یا فرضی پارلمانی» را وی در ادامه اظهار داشت که این به عهده کشورهای عضو است که مصادیق نقض حاکمیت قانونی را به غیر از کودتای نظامی تعیین و اعلام نمایند و تا آن زمان هیچ فردی نمی تواند در خصوص موضوع اتخاذ تصمیم نماید. این در حالی است که رویه کشورهای عضو سازمان کشورهای آمریکایی نیز در این خصوص متجانس و هماهنگ نیست و حتی کشورهای عضو این سازمان تمایلی به پاسخگویی به فراخوان دبیر کل آن، مبنی بر مشخص نمودن مصادیق اقدامات ناقض حکومت قانون به غیر از کودتا نشان نداده اند. از سوی دیگر تعیین مصادیق این اقدامات با توجه به تنوع قوانین اساسی کشورهای عضو که مبتنی بر تاریخ، فرهنگ و اقتصاد خاص هر کشور وضع شده اند، سخت و دشوار می نماید. علی رغم اقدامات موثر سازمان کشورهای آمریکایی در عدم شناسایی رژیم های حاصل از کودتا، ذکر این نکته ضروری است که از لحاظ تاریخی، این سازمان به طور قاطعانه بر اصل عدم مداخله تاکید نموده است. اساسنامه این سازمان اشعار دارد: «هیچ کشور یا گروهی از کشورها حق مداخله به طور مستقیم یا غیر مستقیم به هر دلیل در امور داخلی یا خارجی سایر کشورها خواه از طریق نیروی نظامی یا هر روش مداخله جویانه دیگر ندارند». (OAS Chart, Art 19) در سال ۱۹۷۳ مجمع عمومی کشورهای OAS صراحتاً اعلام نمود که چندگانگی ایدئولوژیک در میان کشورهای عضو مستلزم احترام به اصل عدم مداخله است.

از سوی دیگر برخی مصوبات و قطعنامه های این سازمان در خصوص دموکراسی و حقوق بشر، بیانگر تمایل این سازمان برای خروج چنین موضوعاتی از صلاحیت انحصاری کشورهای عضو است. در سال ۱۹۵۹ این سازمان اقدام به تاسیس کمیسیون بین آمریکایی حقوق بشر نمود که صلاحیت استماع شکایات فردی علیه هر یک کشورهای عضو این سازمان را داراست. نکته حائز اهمیت آنکه در سال ۱۹۹۰ این کمیسیون اعلام نمود که برخلاف استدلال مکزیک، از صلاحیت استماع دعای مربوط به فساد انتخاباتی برخوردار است. (Schunably, op cit, p.157)

همچنین در سال ۱۹۹۰ مجمع عمومی این سازمان اقدام به ایجاد نهادی برای ارتقاء دموکراسی در کشورهای عضو نمود. [Unit for The promotion of Democracy (UPD)] این نهاد علاوه بر نظارت انتخاباتی، کمک های فنی را به نهادهای انتخاباتی و قانونگذاری ارایه می

دهد. با انعقاد «پیمان سانتیاگو» شاهد تغییر برداشت و تفسیر این سازمان از موضوعات انحصارا در صلاحیت داخلی هستیم. به نظر می رسد به طور روزافزونی سازمان کشورهای آمریکایی، سرنگونی یک حکومت دموکراتیک را موضوعی خارج از صلاحیت انحصاری کشورهای عضو تلقی می نماید.

در حالی که کمیسیون بین آمریکایی حقوق بشر، تمرکز خود را بر رسیدگی حقوقی به دعاوی اشخاص متمرکز نموده، مسئولیت حمایت از دموکراسی نو حقوق بشر بر یک مبنای سازمان یافته، انحصاراً در صلاحیت ارگانهای سیاسی سازمان قرار گرفته است. کشورهای عضو این سازمان به این نتیجه رسیده اند که حمایت از دموکراسی و عدم شناسایی رژیم های حاصل از کودتا، خاکریز و سنگر مستحکمی در مقابل کودتاهای بعدی است. همانگونه که اشاره شد در سال ۱۹۹۱ کودتا در هائیتی و در سال ۱۹۹۲ کودتای درونی در پرو، دموکراسی را در این کشورها در معرض خطر قرار داد.

کشور ونزوئلا در سالهای ۱۹۹۲، ۱۹۹۳ و ۱۹۹۵ شاهد تلاشها و برنامه ریزیهای برای کودتا بود. رئیس جمهور گواتمالا در سال ۱۹۹۳ درصدد یک کودتای درونی در این کشور بود و پاراگوئه در سال ۱۹۹۶ نزدیک به وقوع کودتا بود. معهذاً به نظر می رسد، تلاشهای QAS برای مقابله با این اقدامات تا اندازه زیادی موثر بوده، به نحوی که هم اکنون تمامی کشورهای نیمکره غربی از حکومتهای حداقل مبتنی بر قانون اساسی برخوردارند. اکثر موارد کودتا یا اقدام به کودتا، در این منطقه، ناکام مانده اند. رژیم «آریستید» به قدرت برگشت و کودتای درونی در گواتمالا منجر به شکست شد. کودتای درونی «فوجی موری» به اندازه ای که مورد نظر وی بود، موفقیت آمیز نبود و تهدید به کودتا در سایر کشورها نیز منجر به نتیجه نشد.

۲. هندوراس

کودتای اخیر در هندوراس از چند حیث حائز اهمیت است. در وهله اول کودتا در این کشور اولین واقعه از این نوع، پس از شانزده سال در آمریکای لاتین می باشد. در وهله دوم عکس العمل یکپارچه جامعه جهانی حتی با دیدگاههای مخالف رژیم سرنگون شده، بیانگر وجود اجماع بین المللی در عدم شناسایی حکومتهای ناشی از کودتاست. ارتش هندوراس به دنبال تصمیم رئیس جمهور این کشور (مانوئل زلایا)^۱ برای برگزاری یک همه پرسی به منظور اصلاح قانون اساسی در ۲۸ ژوئن با حمله به محل سکونت رئیس جمهور، او را دستگیر و با یک هواپیمای نظامی به

1. Joes Mmanuel zelaya Rosales

کاستاریکا تبعید نمود. شایان ذکر است به دنبال این قضیه، کنگره هندوراس با استناد به نامه ای که ادعا شد، استعفانامه «زلایا» است، با استعفای وی موافقت و رهبر مخالفان این کشور را به عنوان رئیس جمهور موقت برگزید. کنگره هندوراس بر این اعتقاد است که رئیس جمهور این کشور با اقدام به همه پرسی، قانون اساسی را نقض نموده و وی در جریان یک رای گیری قانونی از سمت خود برکنار شده است. صرف نظر از ابهامات موجود از حیث قانون اسای در هندوراس، جامعه جهانی تقریباً به طور یکپارچه این اقدام نظامیان را کودتا تلقی و آن را محکوم نمود. در اولین گام مجمع عمومی سازمان کشورهای آمریکایی (OAS) به اتفاق آرای سی و سه کشور عضو (به جز هندوراس به عنوان عضو سی و چهارم) به پیشنهاد وزیر امور خارجه آرژانتین، قطعنامه ای را تصویب نمود که به برخی از مهم ترین مفاد آن اشاره می شود:

کشورهای عضو این سازمان با اشاره به ناکامی اقدامات دیپلماتیک صورت پذیرفته در چارچوب ماده ۲ منشور دموکراتیک بین آمریکایی^۱ با هدف اعاده دموکراسی و حکومت قانون و استمرار مجدد رئیس جمهور منتخب این کشور، تصمیم به تعلیق فوری حق عضویت کشور هندوراس براساس ماده ۲۱ منشور اخیر الذکر در این سازمان نمودند. نکته جالب توجه آنکه علی رغم این تعلیق، کشورهای عضو، هندوراس را مکلف به اجرای کامل تعهدات خود به عنوان عضو سازمان به ویژه در ارتباط با حقوق بشر و آزادیهای اساسی نمودند. این کشورها خواستار تداوم اقدامات دیپلماتیک برای اعاده دموکراسی و استقرار حکومت منتخب قانونی در این کشور شدند، مع هذا بر این نکته مهم تاکید نمودند که هیچکدام از این اقدامات متضمن شناسایی رژیم حاصل از کودتا نخواهد بود. به دنبال این قطعنامه، مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز در قطعنامه ای تحت عنوان «موقعیت در هندوراس سقوط دموکراسی»^۲ با استناد به اصول و اهداف منشور ملل متحد، حقوق بین الملل و معاهدات مربوط به صلح و امنیت بین المللی، نگرانی عمیق خود را از سقوط حکومت دموکراتیک و نظم مبتنی بر قانون اساسی در این کشور اعلام می نماید، مجمع عمومی در این قطعنامه واقعه رخ داده در هندوراس را تحت عنوان کودتا تلقی و آن را به دلیل از هم گسیختن نظم دموکراتیک و عزل حکومت منتخب دموکراتیک در این کشور محکوم نموده و خواستار اعاده فوری و بدون قید و شرط حکومت مشروع و قانونی آقای «مانوئل زلایا» می شود. مجمع عمومی در بند سوم این قطعنامه، به طور صریح و قاطع از تمامی کشورها می خواهد از شناسایی هر حکومتی در این کشور غیر از حکومت منتخب آقای زلایا خودداری نمایند.

1. Inter-American Democratic Charter

2. G/A/Res/63/301, 1 July 2009: Situation in Honduras: Democracy breakdown.

همانگونه که ملاحظه می شود در قضیه حاضر جامعه جهانی به اتفاق در قبال کودتا عکس العمل نشان داده و آن را حکومتی نامشروع تلقی می نماید. جالب توجه آنکه ایالات متحده آمریکا نیز که قاعدتاً موافق گرایشات چپ گرایانه آقای زلایا نیست، به شدت این واقعه را محکوم نموده و حمایت خود را از حکومت سرنگون شده اعلام نمود. دولت فرانسه نیز کودتا و ناآرامی در هندوراس را شدیداً محکوم نموده و خواستار برقراری دموکراسی و اجرای سریع قانون اساسی می شود.

نتیجه گیری

با بررسی رویه کشورها به ویژه در سطح منطقه ای به نظر می رسد، معیارهای سنتی شناسایی کشورها و حکومتها امروزه به طور روزافزونی با سایر معیارها در هم آمیخته شده است. یکی از این معیارها، ناشی از تمایل روزافزون کشورهای دموکراتیک به گسترش دموکراسی در دیگر کشورهاست. با گسترش قابل توجه تعداد کشورهای دموکراتیک، تردید کمی وجود دارد که امروزه تمایل روزافزونی به استفاده از ابزار مشروعیت دموکراتیک به عنوان یک معیار در رویه مربوط به شناسایی وجود دارد. با بررسی این تمایل و رویه کشورها می توان به برخی نتایج دست یافت:

اول آنکه هیچ تعهد حقوق بین المللی برای عدم شناسایی یک کشور صرفاً به خاطر آنکه از ماهیت غیر دموکراتیک برخوردار است، وجود ندارد. اگرچنین تعهدی ایجاد شده بود، ممکن بود با قاعده ای همراه شود که در چارچوب آن مداخله برای ایجاد یک حکومت دموکراتیک مشروع جلوه می کرد. دوم آنکه زمانی که یک جامعه سیاسی در صدد کسب شناسایی به عنوان یک کشور است، برگزاری رفتارندوم دموکراتیک که از طریق آن مردم آن کشور تمایل خود را به کسب استقلال اعلام می کنند، یک فاکتور مهم امانه قطعی در اتخاذ تصمیم جامعه بین المللی برای شناسایی آن کشور محسوب خواهد شد. سوم آنکه، زمانی که یک رژیم غیر دموکراتیک از طریق سرنگونی یک حکومت منتخب به قدرت می رسد، ممکن است جامعه جهانی از شناسایی حکومت « دفاکتور » جدید امتناع نموده و اقدام به تحمیل مجازاتهای اقتصادی به منظور اعاده حکومت دموکراتیک نماید.

چهارم آنکه، در حالی که جامعه بین المللی به طور روزافزونی علاقمند به کاربرد مشروعیت دموکراتیک به عنوان یک معیار در رویه شناسایی است، شاهد بروز یک تمایل جدی برای ارتقای توسعه اقتصادی، صلح و ثبات بین المللی هستیم. تردیدی نیست که این ارزشهای بنیادین یعنی

مشروعیت، توسعه و ثبات نمی توانند همواره دوش به دوش یکدیگر حرکت کنند. برحسب هر موقعیت یک یا تعدادی از این ارزشها ممکن است در تصمیم جامعه بین المللی در شناسایی یا عدم شناسایی کشور مربوطه موثر باشد. (Sean D.Murphy, op cit in G.H.Fox and B.R.Roth, op cit, P.153 P.153)

منابع و مأخذ

– فارسی

- دانایی یوسف آباد، مظاهر (۷۹-۱۳۷۸)، مشروعیت حکومتها و مداخلات بشر دوستانه بین المللی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی.
- ساندوز، یوز، مبارزه علیه تروریسم و حقوق بین الملل: خطرات و فرصتها، ترجمه سواری، حسن، مجله حقوقی، شماره بیست و نهم، (پاییز ۱۳۸۲).
- سیفی، سید جمال، تحولات مفهوم حاکمیت دولتها در پرتو اصل تعیین سرنوشت ملتها، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، (۱۳۷۴).
- لقمانی سلیم، تکاپو، در جهت مشروعیت دموکراتیک، ترجمه بیگ زاده، دکتر ابراهیم، مجله تحقیقات حقوقی، (بهار و پاییز ۱۳۷۶).

– لاتین

- Bulletin of European communities, (12-1991), PP.120-127, paras, 1.4.5-1.4.6.
- Declaration of Asuncion AG/Res 1064(xx-0/90).
- Declaration of Nassau, AG/DEC (XXIL-0/92).
- **Declaration on the Guideline on the Recognition of New states in Eastern Europe and in the Soviet Union**, Dec.16, 1991, reprinted in 31 ILM, 1992.
- Fox G.H,(1992),The Right to Political participation In International Law, 17 Yale journal of International Law.
- Frank Thomas, (1992),The Emerging Right to AJIL, vol 55: 46.

- Galloway Ythomas,(1978),**Recognizing foreign Government: The practice of the United states**, Washington, D.C: American Enterprise Institute for public policy Research.
- **International covenant on civil and political Rights**, Article 25.
- James Crawford,(2000),**Democracy and Body of International Law in G.H.Fox and B.R.Roth, Democratic Governance and International Law**, Cambridge University Press, First Published.
- James Crawford,(1994).**Democracy and International Law**, BYIL.
- James Crawford,(1977),**the Criteria for Statehood in International Law**, BYIL.
- Lome Declaration.(2000),**Declaration of the Framework for an OAU Response to Unconstitutional changes of Government**, AHG/DECL.5 (XXXVL), and July.
- Michael Akehurst,(1987),**A Modern Introduction to International Law**, UNWIN Hyman Ltd, London.
- Morton Halperin and Marina Gallic,(2005),**protecting Democracy: International Responses**, published in the United States of America, Lexington Books.
- Murphy, S.D, **Democratic Legitimacy and the Recognition of states and Governments in G.H.Fox and B,R Rath**.
- Nash Marian,(1994) **contemporary Practice of United States Relating to International Law**, A.J.I.L 88.
- Oteng kufuor Kofi, **The OAU and The recognition of government in Africa: Analyzing its practice and proposals for the Future**, in Richard burchil.
- Rich R.,(1993), Recognition of states: The collapse of Yugoslavia and the Soviet Union, **European Journal of International Law**.
- S/Res/940, 31 July 1994.

- SC/Res 841, 16 June 1993.
- Thomas Raju,(1997),**self-Determination & International Recognition policy**, world Affairs 160.
- **Universal Declaration of Human Rights**, Article 27.
- Weller Mare,(1992), the international Response to the Dissolution of the socialist Federal, Republic of Yugoslavia, A.J.I.L86.

Archive of SID