

نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد: مترادفی ساده و یا انحراف از حقوق بین‌الملل؟

معصومه حسینی*

DOI: 10.22034/iruns.2025.515233.1171

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۴/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۱۹

چکیده

یکجانبه‌گرایی ایالات متحده آمریکا در عرصه جهانی و دلایل توجیهی آن برای اتخاذ برخی سیاست‌های خارجه خود به طور ویژه از آغاز هزاره جدید، سبب شده است تا این ایده مطرح گردد که ایالات متحده از نظم چندجانبه مبتنی بر حقوق بین‌الملل عبور کرده است و خواستار شکل‌گیری جهانی تک‌قطبی با محوریت خود است و به همین دلیل اصطلاح «نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد» را جایگزین حقوق بین‌الملل کرده است. به نحوی که در اکثر سخنرانی‌های مقامات آمریکایی و مکاتبات و اسناد صادره از مراجع دولتی آنچه در حوزه داخلی و چه خارجی، اصطلاح حقوق بین‌الملل شنیده و دیده نمی‌شود. البته اروپا نیز با اندکی تفاوت در نگرش و عملکرد، ایالات متحده را در این برنامه همراهی می‌کند که سبب شده است کشورهای چین و روسیه و متحدان آن‌ها به این امر معترض شوند. در واقع دولت‌های مزبور این رفتار غرب را به نوعی عاملی برای افزایش هژمونی خود در سطوح مختلف سیاسی و اقتصادی و اعمال نظارت و

* دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

استعمار نو بر سایر مناطق جهان می‌دانند. مقاله حاضر ضمن درک نگرانی‌های موجود، با مراجعه به منابع کتابخانه‌ای، اسناد صادره از سوی دولت‌های غربی و بررسی عملکرد آن‌ها در حوزه بین‌المللی درصدد پاسخ به این پرسش است که آیا کاربرد اصطلاح نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد از سوی آمریکا و متحدان آن، مترادفی ساده برای حقوق بین‌الملل است و یا جایگزین آن‌ها برای حقوق بین‌الملل؟ با توجه به سوابق عملکرد ایالات متحده به نظر می‌رسد که قصد آن‌ها، جا انداختن نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد مد نظر خود به جای حقوق بین‌الملل است.

واژگان کلیدی: ایالات متحده آمریکا، حقوق بین‌الملل، اروپا، نظم بین‌المللی، چین و روسیه.

مقدمه

پس از خاتمه جنگ جهانی دوم و تأسیس سازمان ملل متحد، حقوق بین‌الملل مسیر پر پیچ و خمی را طی کرده است اما نکته مهم آن دوران، این است که دولت‌ها یک نظم مبتنی بر همکاری را رقم زدند که سبب شد نگاهی فراتر از همزیستی صرف به مسائل مختلف جهان در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، نظامی و... داشته باشند و سازمان‌ها و نهادهای مختلفی را در جهت ارتقای همکاری مزبور شکل دهند. نظمی چندجانبه که دولت‌ها را از تمام نقاط جهان علی‌رغم تفاوت‌ها به لحاظ مساحت، ایدئولوژی حکمرانی، جمعیت، فرهنگ و مسائلی از این قبیل ذیل سازمان ملل متحد گرد هم آورد و با تأکید بر برابری اعضا و منع مداخله در امور داخلی یکدیگر - حدافل علی‌الظاهر - در جهت حل مسائل بین‌المللی با هم همکاری نمایند. ایالات متحده آمریکا علی‌رغم این که در شکل‌گیری سازمان ملل متحد و نظم مبتنی بر آن، نقش قابل توجهی را ایفا کرده است، پس از پایان جنگ سرد و به طور ویژه پس از حملات یازده سپتامبر، تفاسیری را از قواعد و اصول حقوق بین‌الملل ارائه می‌دهد که مناقشه‌برانگیز است. به نحوی که به زبان بسیار ساده می‌توان گفت تفسیری که از یک قاعده ارائه می‌کند هم مبتنی بر حقوق بین‌الملل هست و هم حقوق بین‌الملل نیست. حتی این کشور و متحدان آن - با اندکی تفاوت در رویکرد - از بکارگیری اصطلاح حقوق بین‌الملل در اسناد داخلی و خارجی و همچنین در سخنرانی‌های خود

نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد: مترادفی ساده و یا انحراف از حقوق بین‌الملل؟ _____ حسینی

در نشست‌های بین‌المللی اجتناب می‌نمایند و مفهوم نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد^۱ را جایگزین حقوق بین‌الملل ساخته‌اند.

البته باید توجه داشت که منشا کاربرد مفهوم نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد که به طور خاص مورد استفاده ایالات متحده آمریکا در تنظیم سیاست خارجه و روابط بین‌المللی آن است، دقیقاً مشخص نیست اما این اتفاق نظر وجود دارد که مفهوم مزبور حداقل پس از پایان جنگ سرد بیشتر مورد اشاره قرار گرفته است. استفاده از این مفهوم را در استراتژی‌های امنیت ملی و یا استراتژی‌های سیاست خارجه ایالات متحده^۲ و متحدان آن به ویژه بریتانیا^۳، استرالیا^۴ و نیوزیلند^۵، مواضع و بیانیه‌های فردی و مشترک دولتی از جمله بیانیه مشترک رئیس‌جمهور ایالات متحده و نخست‌وزیر بریتانیا در خصوص منشور آتلانتیک جدید در سال ۲۰۲۱^۶ و یا موضع‌گیری رئیس‌جمهور ایالات متحده در کنفرانس مطبوعاتی پایان نشست سال ۲۰۲۲ ناتو مبنی بر حمایت دموکراسی‌های جهان از نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد^۷ و همچنین در اسناد صادره از برخی

¹ Rules-based International Order (RBIO)

² White House. "National Security Strategy 2015". Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf

³ HM Government. "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy". (October 2010). Available at: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74cb2de5274a3cb286738d/national-security-strategy.pdf>

⁴ Department of the Prime Minister and Cabinet of Australian Government. "Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security". (2013). Available at: <https://www.sicurezzaibernetica.it/db/%5bAustralia%5d%20National%20Security%20Strategy%20-%202013%20-%20EN.pdf>

⁵ New Zealand Government. "Secure Together: New Zealand National Security Strategy 2023-2028". (2023). Available at: <https://www.dpmc.govt.nz/sites/default/files/2023-11/national-security-strategy-aug2023.pdf>

⁶ More Information: <https://www.gov.uk/government/publications/new-atlantic-charter-and-joint-statement-agreed-by-the-pm-and-president-biden>

⁷ More Information: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/06/30/remarks-by-president-biden-in-press-conference-madrid-spain/>

سازمان‌های بین‌المللی مثل ناتو^۸ می‌توان مشاهده کرد. لیکن هنوز هیچ سند پذیرفته‌شده بین‌المللی وجود ندارد که در آن نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد به صورت سازمان‌یافته، شناسایی شده باشد. نکته قابل توجه و جالب درباره بکارگیری مفهوم نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد از سوی ایالات متحده آمریکا آن است که مفهوم مزبور در زمانی که حزب دموکرات قدرت را در دست دارد، بیشتر مورد استفاده قرار می‌گیرد. به طور مثال در استراتژی امنیت ملی سال ۲۰۱۷ دونالد ترامپ حتی یک مرتبه نیز اصطلاح نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد دیده نمی‌شود ولی به هر حال سیاست «آمریکا فرست»^۹ ایشان می‌تواند در تناقض با حقوق بین‌الملل قرار گیرد.^{۱۰} سایر رهبران غربی نیز برای انتقاد از سایر دولت‌های غیرغربی به مفهوم نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد استناد کرده‌اند اما نحوه کاربرد آن‌ها از ایالات متحده متفاوت است. چرا که این کاربرد، مستمر نبوده و به صورت ضد و نقیض به کار رفته و حتی گاهی به صورت مترادف با حقوق بین‌الملل مورد استفاده قرار گرفته است. در کل از رویکرد دولت‌های غربی می‌توان این نتیجه را گرفت که آن‌ها مایل هستند در بیانیه‌های مشترک با ایالات متحده با زبان ترجیحی این دولت همراه شوند اما در عین حال نیز اصرار دارند (به جز بریتانیا) که روابط بین‌المللی باید از طریق حقوق بین‌الملل مدیریت شود.^{۱۱}

به هر حال مفهوم نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد همواره در معرض انتقادات سیاسی متعدد در سطح رسمی و همچنین دکتترین قرار گرفته است. انتقادات رسمی به آن بیشتر از سوی دولت‌های چین و روسیه و متحدان آن‌ها مطرح شده و انتقادات علمی به آن نیز غالباً از سوی پژوهشگران و اندیشمندان شرقی در دفاع از دولت متبوع خود و به ندرت توسط پژوهشگران غربی انجام گرفته

⁸ Heads of State and Government at the NATO (2022). NATO 2022 Strategic Concept. Madrid, Spain. Available at: <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/290622-strategic-concept.pdf>

⁹ America First

¹⁰ Cezary MIK. "Rules-Based International Order. A Critical Appraisal" (2024) Polish Review of International and European Law. Vol. 13 (1) at 40. Available at: <https://czasopisma.uksw.edu.pl/index.php/priel/article/view/14265/12757>

¹¹ John DUGARD SC. "The choice before us: International law or a 'rules-based international order'?" (2023) Leiden Journal of International Law. Vol. 36 at 225. Available at: <https://www.studocu.com/pt/document/universidade-catolica-portuguesa/direito-internacional-publico/john-dugard-the-choice-before-us-international-law-or-a-rules-based-international-order-ljil-2023/104880726>

نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد: مترادفی ساده و یا انحراف از حقوق بین‌الملل؟ _____ حسینی

است. چه کاربرد یک اصطلاح جدید بدون شفاف‌سازی مفهوم و دامنه آن و چه انتقادات متعدد وارده به عملکرد دولت‌های غربی در این راستا، قابل اعتنا است و نمی‌توان به سادگی از کنار آن‌ها گذشت. از این رو، ما در پژوهش حاضر بر آن هستیم تا ضمن بررسی و شفاف‌سازی مفهوم نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد و تبیین دیدگاه‌های موافق با آن در بخش نخست و بررسی و تحلیل دلایل منتقدان به کاربرد این اصطلاح و همچنین پاسخ‌های احتمالی به انتقادات مزبور در بخش بعد، به پرسش مورد نظر مقاله پاسخ دهیم.

(۱) مفهوم نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد و دلایل کاربرد آن

برای ورود به بحث هدف ایالات متحده از بکارگیری اصطلاح نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد لازم است که ابتدا بدانیم منظور از اصطلاح مزبور چیست و اجزای مختلف آن را شفاف‌سازی نماییم و سپس با توجه به دلایل مطرح شده از سوی غرب برای بکارگیری اصطلاح مزبور، به هدف این کشور پی ببریم. بنابراین در این بخش ابتدا به تعریف مفهوم مزبور و سپس تبیین دلایل مختلف ایالات متحده و متحدانش برای کاربرد نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد می‌پردازیم.

۱-۱) شفاف‌سازی اجزای اصطلاح نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد

اصطلاح نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد از سه واژه مهم تشکیل شده است که برای درک مفهوم آن لازم است هر یک از این واژگان را به طور جداگانه مورد بررسی و تحلیل قرار گیرند:

الف) قواعد^{۱۲}.

در رویکرد ایالات متحده و اتحادیه اروپا، به منزله همان قواعد بازی هستند برای هر کسی که می‌خواهد در آن شرکت کند و نه تنها هنجارهای حقوقی بلکه قواعد، استانداردها، نهادها و کدها را شامل می‌شوند. قواعد مزبور ماهیت جهانی دارد و می‌بایست از سوی همگان رعایت گردد و این امر ورای ماهیت الزام‌آور و یا غیرالزام‌آور آن‌ها است. در واقع، نظم مزبور از طریق قواعد

¹² Rules

الزام آور حقوقی و در راس آنها منشور ملل متحد ایجاد شده و همراه با قواعد غیرالزام آور دارای ماهیت تنظیم کننده استاندارد به طور گسترده‌ای تعریف شده است.

ب) نظم^{۱۳}!

منظور از نظم در اصطلاح نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد، یک نظم واحد نیست بلکه سه نظم جداگانه اما مرتبط با یکدیگر است و شامل نظم امنیتی (مبتنی بر سیستم امنیت جمعی)، نظم اقتصادی (مبتنی بر سازمان تجارت جهانی و نهادهای مالی بین‌المللی) و نظم سیاسی (مبتنی بر ارزش‌های مشترک لیبرال و شناسایی منافع مشترک) است. این سه نظم از این جهت به یکدیگر مرتبط هستند که عدم انطباق با قواعد یکی از این سه نظم، به منزله رد نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد به عنوان یک کل است. البته نظم مورد نظر ایالات متحده آمریکا با نظم مورد نظر اتحادیه اروپا گرچه شبیه اما متفاوت‌اند. چرا که اتحادیه اروپا بر چندجانبه بودن نظم و اهمیت نهادهای بین‌المللی به ویژه سازمان ملل متحد تأکید ویژه‌ای دارد و به ائتلاف دولت‌های دموکراتیک به عنوان پایه و ضامن نظم اعتقاد دارند اما در عین حال به نیاز به اصلاح در ساختار ملل متحد اشاره می‌کنند. در حالی که ایالات متحده آمریکا برای خود جایگاه رهبری قائل است و نگاهی یکجانبه به نظم دارد. باید توجه داشت که در نظم مورد نظر آنها، در کنار سازکار کنش جمعی در قالب نهادهای بین‌المللی، اقدام فردی یا گروهی نیز مجاز است به ویژه زمانی که اقدام جمعی با شکست مواجه می‌شود. اقدامات مزبور می‌تواند پیشگیرانه و یا مقابله‌ای باشند.

ج) بین‌المللی^{۱۴}!

شرکت کنندگان در نظم بین‌المللی مورد نظر شامل بازیگران دولتی، سازمان‌های بین‌المللی و بازیگران غیردولتی است. در واقع، بین‌المللی در اینجا در مفهوم جهانی^{۱۵} است اما در عین حال، بر تقسیم‌بندی دولت‌ها به دموکراتیک (لیبرال و غیر لیبرال) و غیردموکراتیک (اقتدارگرا) تأکید می‌شود. در این میان، آمریکایی‌ها تمایل به همراه ساختن کشورهایی دارند که لیبرال نیستند اما

¹³ Order

¹⁴ International

¹⁵ Global

نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد: مترادفی ساده و یا انحراف از حقوق بین‌الملل؟ _____ حسینی

خود کامه و اقتدار گرا نیز نیستند اما اروپایی‌ها بیشتر به دنبال تقویت نظم منطقه‌ای از جمله از طریق توسعه ساختارهای یکپارچه‌سازی و پیوند با آن‌ها هستند^{۱۶} و به همین دلیل، گفته می‌شود که میان نگاه ایالات متحده و اتحادیه اروپا به نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد با یکدیگر متفاوت است.

۱-۲) دلایل تمایل ایالات متحده و اروپا به کاربرد نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد

همان‌طور که در بخش قبلی بیان شد، نگاه ایالات متحده و اروپا به کاربرد نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد اندکی با هم متفاوت است. بدین معنا که گرچه هر دو به دنبال اصلاح نظم موجود هستند اما هدف آن‌ها از این اصلاح و البته نوع اصلاحات مورد نظر با یکدیگر متفاوت است. بنابراین لازم است که به تفاوت‌ها به طور دقیق‌تر و جزئی‌تر توجه گردد:

الف) رویکرد ایالات متحده آمریکا به نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد

استراتژی امنیت ملی ایالات متحده در سال ۱۹۲۰۱۵ بیانگر نظم‌ی است که در آن، رهبری متعلق به ایالات متحده است و از این رو، ترویج آن نیز منفعتهای آمریکا محسوب می‌شود. آن‌ها رهبری خود بر نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد که امنیت، رفاه جهانی، کرامت و حقوق بشر را برای همگان ارتقا می‌دهد، ضروری می‌دانند. در واقع، سوال آن‌ها این نیست که آیا ایالات متحده باید این نظم را رهبری کند؟ بلکه این است که ما چگونه باید رهبری کنیم؟ آن‌ها در استراتژی خود در خصوص نحوه رهبری و اجرای نظم مورد نظر خود بیان می‌کنند که ایالات متحده از طریق شهروندان توانمند، دولت‌های مسئول و سازمان‌های موثر منطقه‌ای و بین‌المللی به بهترین نحو عمل می‌کند. از دیدگاه ایالات متحده نظم مزبور، نظم‌ی فراگیر است که از نظر ساختاری توسط نهادهای بین‌المللی (اعم از جهانی و منطقه‌ای و سیاسی، نظامی، اقتصادی)، ائتلاف دولت‌ها و همچنین چنانچه لازم و ضروری باشد، از طریق اقدامات قهری یکجانبه مثل اعمال تحریم‌های هدفمند اجرا می‌شود. ایالات متحده باز هم حق اتخاذ اقدامات قهری یکجانبه را برای خود محفوظ

¹⁶ MIK. supra note 11. p.p 43-46.

¹⁷ White House. Supra note 3.

نگاه می‌دارد تا در صورت لزوم بتواند به تنهایی اقدام کند. به زعم ایالات متحده، اقدامات یکجانبه نه تنها برای اطمینان از احترام به هنجارهای حقوقی بین‌المللی بلکه برای پیشگیری از تهدیدات جدی علیه ثبات و نظم منطقه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. در استراتژی امنیت ملی سال ۲۰۲۲ دولت جو بایدن می‌توان یک رویکرد دوجانبه را دریافت کرد؛ از یک سو، قصد همکاری با تمام دولت‌ها از جمله رقبای ژئوپلیتیک برای پاسخگویی به چالش‌های مشترک و تقویت نهادهای بین‌المللی و از سوی دیگر، تعمیق همکاری با سایر دموکراسی‌ها و دولت‌های هم‌فکر. به هر حال، دلایل توسل ایالات متحده آمریکا به نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد به جای حقوق بین‌الملل به شرح زیر است:

اول) عدم عضویت ایالات متحده در برخی معاهدات چندجانبه مهم و بنیادین حقوق بین‌الملل: از جمله آن‌ها می‌توان به کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها، پروتکل‌های ۱۹۷۷ ژنو، اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی و کنوانسیون حقوق کودک اشاره کرد. به همین دلیل دشوار است که ایالات متحده بتواند دولت‌ها را بر اساس این دسته از قواعد حقوق بین‌الملل پاسخگو نماید و به همین دلیل مجبور است که به نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد که گسترده‌تر است، استناد نماید. البته این امر تا جایی است که مقررات مندرج در معاهدات مزبور به عنوان حقوق بین‌الملل عرفی به ایالات متحده تحمیل نشده باشد.

دوم) مناقشه برانگیز بودن تفاسیر ارائه شده از سوی ایالات متحده در خصوص توجیه حقوق بین‌الملل در ارتباط با توسل به زور و نقض حقوق بین‌الملل بشردوستانه: از جمله می‌توان به تفسیر ایالات متحده از حق دفاع مشروع اشاره کرد که به زعم آن‌ها شامل حملات پیش‌دستانه و توسل به زور علیه شورشیان و مبارزانی که به عنوان تروریست شناخته می‌شوند، می‌گردد. نمونه‌های آن را می‌توان در توسل به زور تحت عنوان مداخله بشردوستانه در بمباران بلغراد تحت حمایت ناتو در سال ۱۹۹۹، تفسیر قطعنامه‌های شورای امنیت در خصوص توسل به زور در عراق در سال ۲۰۰۳ توسط ایالات متحده و بریتانیا، انکار وضعیت اسیر جنگی در خصوص نیروهای طالبان در خلیج گوانتانامو که متعاقب حمله ایالات متحده به افغانستان بازداشت شده بودند، مشاهده نمود. فلذا این

نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد: مترادفی ساده و یا انحراف از حقوق بین‌الملل؟ _____ حسینی

که ایالات متحده عملکرد خود را با استناد به نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد توجیه نماید، در مقایسه با استناد به حقوق بین‌الملل مناسب‌تر و منطقی‌تر است.

سوم) عدم تمایل ایالات متحده به پاسخگو نمودن برخی دولت‌ها از جمله اسرائیل به دلیل نقض حقوق بین‌الملل: این مسئله به منافع ملی ایالات متحده آمریکا گره خورده است و در عملکرد این کشور مکرراً مشاهده شده است. از جمله در امتناع مستمر ایالات متحده به پاسخگو نمودن اسرائیل برای نقض حقوق بین‌الملل بشردوستانه و خودداری آن از حمایت از تعقیب عاملان جنایات بین‌المللی در دیوان کیفری بین‌المللی و محکوم کردن حملات اسرائیل به غزه. ایالات متحده می‌تواند امتناع خود برای پاسخگو نمودن اسرائیل را با این استدلال توجیه نماید که حقوق بین‌الملل، آن گونه که توسط ایالات متحده تفسیر می‌شود - یعنی همان نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد - اقدامات اسرائیل را دفاع مشروع تلقی کرده و مجاز می‌داند.¹⁸

ب) رویکرد اتحادیه اروپا به نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد

اگرچه مفهوم نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد صراحتاً از سوی اروپا مورد اشاره قرار نگرفته است اما یکی از مفاهیم اصلی کنش خارجی اتحادیه اروپا است و ارزش‌ها، اصول و اهداف لیبرال اتحادیه اروپا را در روابط بین‌المللی را تعیین می‌نماید. اتحادیه قصد دارد اصول دموکراسی، حاکمیت قانون، جهانی بودن و تقسیم‌ناپذیری حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، احترام به کرامت انسانی، اصول برابری و همبستگی و احترام به اصول منشور ملل متحد و حقوق بین‌الملل را ترویج نماید. همچنین بر ارتقای راه حل‌های چندجانبه برای مشکلات مشترک به ویژه در چارچوب ملل متحد تأکید نموده است. به عبارت بهتر، اتحادیه اروپا از اصلاح نظم اهدافی مثل حفاظت از ارزش‌ها، منافع اساسی، امنیت، استقلال و یکپارچگی آن، تحکیم و حمایت از دموکراسی، حاکمیت قانون، حقوق بشر و اصول حقوق بین‌الملل، حفظ صلح، پیشگیری از درگیری‌ها و تقویت امنیت بین‌المللی مطابق با اهداف و اصول منشور ملل متحد، مقررات نهایی هلسینکی و

¹⁸ DUGARD SC. supra note 12. p.p 226-228.

اهداف منشور پاریس، تشویق به ادغام همه کشورها در اقتصاد جهانی از جمله لغو تدریجی محدودیت‌ها در تجارت بین‌الملل و ارتقای یک سیستم بین‌المللی مبتنی بر همکاری چندجانبه قوی‌تر و حکمرانی خوب جهانی را دنبال می‌کند.

بنابراین چشم‌انداز نظم بین‌المللی لیبرال در اتحادیه اروپا مبنای حقوقی قوی‌تری دارد و بیشتر از اصطلاح نظم جهانی قاعده‌محور و یا نظم چندجانبه قاعده‌محور استفاده می‌کنند. اصل کلیدی در نظم مورد نظر اروپا، چندجانبه‌گرایی است و سازمان ملل متحد نیز در مرکز این مفهوم قرار دارد. به عبارت بهتر، قواعد نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد در مفهوم مورد نظر اروپا، تلفیقی از یک ارزیابی واقع‌بینانه از محیط استراتژیک کنونی و یک آرمان برای پیشبرد جهانی بهتر است و مفهومی کمتر سیاسی و نیز نگاه ابزاری کمتری به نهادهای بین‌المللی و حقوق بین‌الملل دارد.¹⁹

(۲) دو دیدگاه غالب به نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد

به طور کلی، نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد را به عنوان یک نظم لیبرال، دموکراتیک، باز، چندجانبه و جهانی توصیف می‌کنند اما حقیقت آن است که هیچ برداشت واحدی از آن وجود ندارد و هیچ مخرج مشترکی از آن نمی‌توان گرفت. به همین دلیل تردید وجود دارد که آیا نظم مبتنی بر قواعد باید به عنوان نظم موجود در نظر گرفته شود و یا طرح یک واقعیت از آینده؟ در ادامه هر دو نگاه تعریف و بررسی می‌شود:

الف) مترادفی برای حقوق بین‌الملل

بدین معنا که نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد، تفسیری سیاسی یا حقوقی از نظم حقوقی بین‌المللی موجود است که از سوی اندیشمندان علوم سیاسی و سیاستمداران معرفی شده و مبتنی بر نظم بین‌المللی لیبرال، اصول حکمرانی دموکراتیک، حمایت از حقوق فردی، اقتصاد باز و حاکمیت قانون است. باید توجه داشت که نظم مزبور فراتر از درک پوزیتیویستی ما از حقوق بین‌الملل است و منابع گسترده‌تری از حقوق بین‌الملل معاصر را در برمی‌گیرد که شامل حقوق نرم،

¹⁹ MIK. supra note 11. p.p 43-46.

نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد: مترادفی ساده و یا انحراف از حقوق بین‌الملل؟ _____ حسینی

استانداردها و توصیه‌های مهم سازمان‌های بین‌المللی تنظیم‌کننده استاندارد، کنفرانس‌ها و قواعد ایجاد شده از سوی بازیگران غیردولتی می‌شود اما در عین حال، به طور مشترک با حقوق بین‌الملل بر ارزش‌های جامعه بین‌المللی که در منشور ملل متحد، معاهدات چندجانبه و قواعد عرفی آمده، مبتنی است.

ب) جایگزین ایالات متحده برای حقوق بین‌الملل

بدین معنا که نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد، طرحی از یک واقعیت آتی است و نظریه پردازان سیاسی آن گرچه به اهمیت حقوق بشر، تعیین سرنوشت، تمامیت ارضی، همکاری اقتصادی و چندین اصل بنیادین دیگر حقوق بین‌الملل تاکید کرده‌اند اما محتوای این اصول را از طریق ارجاع به معاهدات چندجانبه، قواعد عرفی و یا سازکارهای اجرایی آن‌ها در نظر نمی‌گیرند. در واقع، آن‌ها به تبیین یک سری ارزش بدون توجه به نیروی الزام‌آور یا قابلیت اعمال آن‌ها بسنده کرده و رضایت دارند و این چیزی نیست که توسط حقوقدانان درک شود. همچنین آن‌ها به این سوال نیز اساساً پاسخ نمی‌دهند که آیا نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد و حقوق بین‌الملل بر یکدیگر منطبق هستند یا یکی بر دیگری برتری دارد؟

فلذا ماهیت نامشخص و تعریف نشده قواعد موردنظر در نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد و عدم توجه به ارتباط آن با حقوق بین‌الملل سبب شده تا ایالات متحده بتواند با استناد به آن، نقض آشکار حقوق بین‌الملل توسط خود و متحدانش را توجیه کند، حقوق بین‌الملل را منطبق با منافع ملی خود تفسیر نماید و از این طریق شرایطی را فراهم نماید تا هر آنچه که خود و متحدانش در هر زمان می‌خواهند، وجود داشته باشد. به عبارت بهتر، نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد به ایالات متحده کمک می‌کند تا هر وقت که قواعد بین‌المللی، برای نیل به اهداف آن ناخوشایند به نظر می‌رسد، آن‌ها را نادیده گرفته و بازنویسی نماید. به همین دلیل، نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد را می‌توان گسترده، پذیرای دستکاری سیاسی و استانداردهای دوگانه دانست.^{۲۰}

²⁰ DUGARD SC. supra note 12. p.p 226-228.

۳) انتقادات چین و روسیه به کاربرد نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد

چین و روسیه، از اصلی‌ترین منتقدان بکارگیری نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد، تعهد خود به نظم حقوقی مبتنی بر حقوق بین‌الملل را اعلام نموده و بیان داشته‌اند که نظم مورد نظر آن‌ها به معنای تعهد به منشور ملل متحد و اصول سنتی مندرج در آن از جمله حاکمیت، برابری و عدم مداخله در امور داخلی یکدیگر است. آن‌ها طرفدار جهانی چندقطبی هستند که در آن چندجانبه‌گرایی، پیامد دموکراتیک شدن روابط بین‌المللی، جمع‌گرایی و فراگیری سازکارهای تصمیم‌گیری است و حقوق بشر، دموکراسی و حاکمیت قانون را دلایلی سیاسی برای مداخله در امور داخلی سایر کشورها و دستاویزی برای اعمال استانداردهای دوگانه برای غرب و شرق می‌دانند. هر دو کشور نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد را یک تفسیر نئولیبرال، هژمونیک و نئواستعماری می‌دانند و آن را رد می‌کنند، چرا که خلاف حقوق بین‌الملل سخت موجود است و حتی منجر به نابودی آن می‌شود.^{۲۱} مواضع این دو کشور به عنوان مهم‌ترین مخالفان نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد شایسته توجه است:

۱-۳) موضع چین

چین از سال ۲۰۱۲ و از زمان شروع ریاست جمهوری شی جین‌پینگ از نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد انتقاد کرد و از آن زمان در تلاش برای دستیابی به یک موقعیت مستقل و خودمختار در برابر ایالات متحده و غرب بود. چین رسماً از هژمونی ایالات متحده در حوزه‌های سیاسی (از طریق ارزیابی خودسرانه دموکراسی سایر دولت‌ها)، نظامی (مداخله نظامی غیرقانونی)، اقتصادی (اقدامات قهری یکجانبه و دستکاری دلار)، فنی (حملات دیجیتال) و فرهنگی (نفوذ بر افکار عمومی بین‌المللی در رسانه‌های دولت‌ها) ناراضی است و آن را نقد می‌کند. قانون روابط خارجی ۲۰۲۳ چین در خصوص نظم بین‌المللی، مواضع اساسی چین را بیان می‌کند که به اصول مندرج در

²¹ Fred GAO. "China-Russia Joint Statement-a Full Translation" (16 May 2024). Online. Available at: <https://www.fredgao.com/p/china-russia-joint-statement-a-full>

نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد: مترادفی ساده و یا انحراف از حقوق بین‌الملل؟ _____ حسینی

منشور ملل متحد شامل احترام متقابل به حاکمیت و تمامیت سرزمینی، عدم تجاوز متقابل، عدم مداخله متقابل در امور داخلی، برابری و منافع متقابل و رعایت همزیستی مسالمت‌آمیز مبتنی است؛ با هژمونیسیم و توسل به زور و یا تهدید به آن در روابط بین‌المللی مخالف است و به برابری دولت‌ها فارغ از وسعت، قدرت و یا سطح توسعه پایبند است. همچنین طبق سخنان وزیر امور خارجه چین در سال ۲۰۲۱، دولت چین معتقد است که قواعد بین‌المللی باید مبتنی بر حقوق بین‌الملل باشند و توسط همگان نوشته شوند و این امر، اصلاً حق انحصاری یا امتیاز ویژه یک یا چند دولت نیست و باید درباره تمام دولت‌ها نیز به صورت یکسان اجرا شود.^{۲۲} فلذا چین حامی سیستم متمرکز ملل متحد و نظم بین‌المللی مبتنی بر حقوق بین‌الملل است و نه نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد که از سوی تعداد محدودی از دولت‌ها حمایت می‌شود.^{۲۳}

۲-۳) موضع روسیه

روسیه بر این باور است که غرب با توسل به ایدئولوژی لیبرال، ارزش‌ها و اصول سنتی نظم بین‌المللی موجود را به چالش می‌کشد. این کشور در سیاست خارجه سال ۲۰۲۳ خود بیان می‌کند که معتقد است یک نظم جهانی چندقطبی منصفانه‌تر شکل گرفته است اما برخی کشورها که به منطق سلطه جهانی و استعمار نو عادت کرده‌اند، از آن استقبال نمی‌کنند و از شناسایی واقعیت‌های جهان چندقطبی اجتناب می‌نمایند و تلاش‌هایی را برای جلوگیری از طی روند طبیعی تاریخ، حذف رقبا در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و سرکوب مخالفان شکل می‌دهند.^{۲۴} دولت روسیه معتقد است که ارتقای نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد سبب می‌شود که قواعد و مقرراتی بدون مشارکت منصفانه تمام اعضای جامعه بین‌المللی در تدوین آن‌ها به ایشان تحمیل گردد؛ پاسخ جمعی به چالش‌های فراملی دشوار شود؛ فرهنگ تعامل و گفتگو تضعیف و تحقیر گردد؛

²² More Information:

https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyxw/202405/t20240530_11329956.html

²³ MIK. supra note 11. p.p 43-46.

²⁴ More Information: <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/?lang=en>

کارایی دیپلماسی به عنوان ابزاری برای فیصله مسالمت‌آمیز اختلافات کاهش یابد و اعتماد و قابلیت پیش‌بینی در روابط بین‌المللی از بین برود.^{۲۵}

البته شایان ذکر است که چین و روسیه در نقد نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد مواضع مشترکی نیز ابراز داشته‌اند که یکی از آن‌ها بیانیه اخیر این دو کشور در خصوص تعمیق مشارکت استراتژیک جامع هماهنگی برای عصر جدید در چارچوب هفتاد و پنجمین اجلاس مشترک آن‌ها در می ۲۰۲۴ است که طی آن به شتاب تغییرات عمده در جهان و چندقطبی شدن آن تأکید و بیان می‌کنند که کشورهای پایبند به هژمون‌نسیسم و قدرت، بر خلاف روند دموکراتیزه‌شدن روابط بین‌المللی و ارتقای انصاف و عدالت بین‌المللی حرکت می‌نمایند و تلاش می‌کنند تا نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد را جایگزین نظم مبتنی بر حقوق بین‌الملل نمایند. هر دو طرف بر اهمیت و ضرورت مثبت و عمومی ساخت یک جامعه با آینده مشترک برای بشریت که از سوی طرف چینی پیشنهاد شده بود، تأکید می‌نمایند.^{۲۶}

نتیجه‌گیری

با توجه به اتهام پژوهشگران شرقی و غربی و رهبران سیاسی چین و روسیه که بیان داشتند نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد به عنوان جایگزینی برای حقوق بین‌الملل توسط غرب ایجاد شده است، نمی‌توان آن را صرفاً یک نام برای حقوق بین‌الملل دانست که توسط صاحب‌نظران و فعالان سیاسی ترجیح داده می‌شود. ما هنوز نمی‌دانیم منظور از قواعد در مفهوم نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد دقیقاً چیست؟ چه کسی این قواعد را وضع و محتوای آن‌ها را تعیین می‌کند؟ کدام دولت‌ها باید به آن رضایت داشته باشند؟ و به کدامین منابع شناخته‌شده حقوق بین‌الملل تعلق دارند؟ بسیاری از ارزش‌های موجود که به عنوان قاعده در نظر گرفته می‌شوند، مثل احترام به حقوق بشر، حق تعیین سرنوشت، تمامیت ارضی، آزادی دریانوردی و... گرچه ارزش‌های بسیار مهمی هستند

²⁵ MIK. supra note 11. P.p 43-46.

²⁶ More Information: <https://geopoliticaconomy.com/2024/05/24/china-russia-joint-statement-new-era-75th-anniversary/>

نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد: مترادفی ساده و یا انحراف از حقوق بین‌الملل؟ _____ حسینی

که به آن‌ها در حقوق بین‌الملل نیز اشاره و تاکید شده است اما قاعده حقوقی در مفهومی که معمولاً توسط حقوق‌دانان بین‌المللی درک می‌شود، نیستند و فاقد هر گونه تعریف و محتوا محسوب می‌شوند. همین امر سبب می‌شود که سیاستمداران از نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد، به راحتی برای اهداف سیاسی سوءاستفاده کنند و حقوق بین‌الملل را به واسطه گزینشی عمل کردن دولت‌ها در پیروی از برخی مقررات بین‌المللی تضعیف نمایند و پیش‌بینی‌پذیری در روابط بین‌المللی را کاهش می‌دهد. به هر حال، کاملاً واضح است که نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد صرفاً یک مترادف برای حقوق بین‌الملل نیست که توسط سیاستمداران غربی ترجیح داده شود بلکه جایگزینی برای حقوق بین‌الملل و در جهت توجیه عملکرد بین‌المللی برخی دولت‌های غربی، به طور ویژه ایالات متحده است که سبب نقض حقوق بین‌الملل موجود می‌گردد. نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد، حقوق بین‌الملل را به چالش کشیده و تهدید می‌کند؛ چرا که به دنبال تحمیل تفسیری از حقوق بین‌الملل است که به بهترین نحو منافع غرب و به طور ویژه ایالات متحده را تامین نماید و اصلاً به نظر نمی‌رسد که نظامی چندجانبه و جهانی باشد. در عین حال، نقد روسیه و چین به کاربرد نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد از سوی غرب اگرچه درست ولی مغرضانه است. زیرا این کشورها اقدامات خودشان در نقض اصول فعلی منشور ملل متحد از جمله احترام به تمامیت ارضی و عدم مداخله در امور داخلی سایر کشورها به طور مثال در تجاوز روسیه به اوکراین و اقدام چین علیه تایوان را نادیده می‌گیرند. به عبارت بهتر، آن‌ها در نقد نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد حسن نیت ندارند؛ زیرا آن‌ها نیز به دنبال توازن قدرت و داشتن حوزه نفوذ برای خود هستند و اساساً به استفاده ابزاری خودشان از نهادهای بین‌المللی و نقض تعهدات حقوقی بین‌المللی سخت موجود در زمینه حقوق بشر هیچ اشاره‌ای نمی‌کنند.

باید توجه داشت که این اقدام غرب آغازگر بازی با نظم موجود است که با وجود کاستی‌هایش همچنان کارآمد است و جامعه بین‌المللی بر اساس آن تنظیم شده است. در صورتی که هر کشور به دنبال یکجانبه‌گرایی و ساخت جهانی تک‌قطبی باشد که خود را مرکز آن بداند، این خطر وجود دارد که نظم فعلی از بین برود و این می‌تواند به هرج و مرج جهانی منجر شود.

طبیعی است که در چنین شرایطی، این که هر کشور به کدام قواعد پایبند است و در برابر کدام نهاد مسئول است، روشن نخواهد بود. از این رو و از آنجایی که انتقادات وارده از سوی چین و روسیه و متحدان آنها نیز توأم با حسن نیت نیست، این اقدام غرب می تواند پایه های نظم موجود را تضعیف کند و به بی اعتمادی بیشتر در میان کشورهای مختلف دامن بزند که در نهایت بر ثبات و همکاری های بین المللی اثر منفی خواهد داشت.