

محمدحسن خانی<sup>۱</sup>

سازمان امنیت و همکاری در اروپا یکی از نهادهای موفق در عرصه همکاری‌های منطقه‌ای بشمار می‌رود که طی چهار دهه گذشته توانسته است با کسب تجربیات مهم، فراز و نشیب‌های زیادی را پشت سر گذارده و به کامیابی‌های نسبی در حصول به اهدافش دست یابد. با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سابق چگونگی تعامل و همکاری با جمهوری‌های مستقل تازه تأسیس در دستور کار سازمان امنیت و همکاری اروپا قرار گرفت. این مقاله تلاش دارد تا با مرور اجمالی تاریخچه این سازمان به توضیح عملکرد این سازمان بویژه در دهه گذشته پرداخته، و سپس ضمن تجزیه و تحلیل اهداف درازمدت آن به ارزیابی نقش این سازمان در کشورهای منطقه اوراسیا پردازد.

### پیشینه تاریخی

سازمان‌ها و پیمان‌های منطقه‌ای از دیرباز به عنوان یکی از ابزارها و مکانیسم‌های همگرایی میان واحدهای نظام بین‌الملل بشمار می‌رفته‌اند. ایده همگرایی از طریق سازمانها و پیمانهای منطقه‌ای پس از پایان جنگ جهانی دوم و به‌ویژه در سالهای دهه ۵۰ و ۶۰ میلادی مورد توجه جدی متفکران و سیاستمداران اروپایی قرار گرفت. تشکیل سازمان پیمان آتلانتیک شمالی یا ناتو در ۱۹۴۹ و بدنبال آن تشکیل جامعه ذغال و فولاد اروپایی در ۱۹۵۱ دو مصداق بارز برای تلاش‌های اروپاییان در این راستا می‌باشد. از آنجاکه تلاش برای ایجاد یک بلوک و جبهه مشترک در نظام بین‌الملل نیازمند تعریف حداقلی از دغدغه‌ها و اهداف مشترک می‌باشد لذا در عمل تنها آن دسته و گروه از کشورهایی می‌توانستند به سوی همگرایی گام بردارند که از این حداقل اشتراکات برخوردار بوده و انگیزه‌ها و توانایی کافی برای گرد آمدن حول

۱. دکتر محمدحسن خانی عضو هیأت علمی و مدیر گروه روابط بین‌الملل دانشگاه امام صادق (ع) می‌باشد.

یک مرکز جدید را دارا باشند.<sup>(۱)</sup> این بدین معنا بود که کشورها و جوامعی که به دلایل تاریخی، سیاسی و اجتماعی از این حداقل برخوردار نبودند از گردونه حرکت به سوی همگرایی بیرون می‌ماندند. این دسته از کشورها در دراز مدت می‌توانستند بطور بالقوه خطر و تهدیدی علیه روند همگرایی در منطقه محسوب شوند.

تلاش‌هایی که در اواخر دهه شصت و اوایل دهه هفتاد میلادی در سطح اروپا از سوی کشورهای اروپای غربی به همراهی ایالات متحده آمریکا انجام گرفت دقیقاً به همین دلیل فوق‌الذکر بود. این کشورها که توانسته بودند با تأسیس ناتو و جامعه اقتصادی اروپا به نتایج ملموس همگرایی در حوزه‌های امنیتی و اقتصادی پی ببرند در این اندیشه بودند که بتوانند سایر کشورهای اروپایی در شرق این قاره را نیز جذب و ترغیب به همکاری نمایند.

پُر واضح بود که کشورهای اروپای غربی در این مسیر با دو مانع عمده و اساسی روبرو بودند. مانع اول ناشی از حاکمیت فضای خصمانه جنگ سرد در نظام بین‌الملل و به ویژه رابطه میان اروپای شرقی و غربی بود. بسیار مشکل و بعید می‌نمود که بتوان کرملین را ترغیب به این همکاری نمود و یا حتی مسکو را ترغیب کرد که به اقمار خود در اروپای شرقی اجازه دهد تا بطور جدی در یک چنین پروسه‌ای درگیر شوند. مانع دوم شکاف عمیقی بود که میان دو بخش اروپا در حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی به وجود آمده بود. این شکاف در بسیاری از موارد چشم‌انداز حداقل اشتراکات لازم برای حرکت به سوی همگرایی را تیره و تار می‌نمود و هرگونه تلاش برای تعریف هدف و دغدغه مشترک برای طرفین را ناممکن و یا بسیار دشوار می‌نمود. در یک چنین فضائی بود که در ۱۹۷۲ دیدار تاریخی میان نیکسون و خروشچف رهبران آمریکا و شوروی در قالب کنفرانس هلسینکی به وقوع پیوست.<sup>(۲)</sup> این کنفرانس که اولین نمونه از نوع خود در طول دو دهه بشمار می‌رفت تا حدی یخ‌های بی‌اعتمادی و بدبینی میان طرفین را ذوب نمود و زمینه را برای گفتگو و تعامل بیشتر میان دو ابرقدرت و نیز میان دو بلوک شرق و غرب فراهم نمود. در پرتو ایجاد این فضای تازه میان شرق و غرب زمینه مساعدی برای نزدیکی میان شرق و غرب اروپا و همکاری در حوزه‌های گوناگون اجتماعی و امنیتی میان دو طرف به وجود آمد و کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا در حقیقت مولد چنین شرایطی بود. در ۲۲ نوامبر ۱۹۷۲

نمایندگان ۳۵ کشور از دو سوی قاره اروپا به علاوه آمریکا و کانادا در حومه هلسینکی گرد هم آمدند تا پایه‌های یک همکاری دراز مدت میان ملت‌های اروپایی را بنیان نهند. سرانجام هشت ماه پس از این نشست مقدماتی وزرای خارجه سی و پنج کشور از سراسر اروپا به علاوه آمریکا از آن سوی اقیانوس اطلس در هلسینکی گرد هم آمدند تا به طور رسمی تأسیس کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا را اعلام کنند. برخلاف سایر موارد مشابه نظیر جامعه اروپایی و ناتو این نهاد جدیدالتأسیس اهداف دراز مدت تر، راهی دشوارتر، و روندی کندتر را در پیش رو داشت.

دومین مرحله از این روند طولانی مذاکرات که بعد ها "پروسه هلسینکی" نامیده شد در ۱۸ سپتامبر ۱۹۷۲ در ژنو آغاز و تا ۲۱ ژولای ۱۹۷۵ ادامه یافت. نتیجه این مذاکرات تحت عنوان سند اقدام نهایی<sup>۱</sup> کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا منتشر گردید. در مرحله سوم پروسه هلسینکی در آگوست ۱۹۷۵ در هلسینکی به امضای سران ۳۵ کشور مزبور رسید. آنگونه که در سند مذکور پیش‌بینی شده بود این روند مذاکرات در سالهای بعدی به‌طور مستمر ادامه یافت. از ۴ اکتبر ۱۹۷۷ تا ۸ مارس ۱۹۷۷ بلگراد، از ۱۹۸۰ تا ۹ سپتامبر ۱۹۸۳ مادرید، و از ۴ نوامبر ۱۹۸۶ تا ۱۹ ژانویه ۱۹۸۹ وین میزبان این مذاکرات بود.

سند نهایی هلسینکی شامل سه دسته یا سه سبدها از توافقات بود. سبدها شامل مواردی می‌شد که به نوعی در حوزه مسائل سیاسی - نظامی و امنیتی قرار می‌گرفتند. سبدها دوم، مسائل اقتصادی، صنعتی و زیست محیطی را در بر می‌گرفت. و بالاخره سبدها سوم در برگیرنده همکاری در حوزه مسائل انسانی و سایر زمینه‌ها بود که مسائلی از قبیل حقوق بشر، اطلاعات، مسائل فرهنگی و آموزشی را در خود جای می‌داد. در قالب این سبدها سه گانه بود که کنفرانس امنیت و همکاری اروپا توانست به موازات اعتماد سازی میان اعضاء، زمینه را برای ایجاد بستر مناسب برای همگرایی و همکاری در حوزه‌های گوناگون فراهم نماید. سازوکاری که توسط کنفرانس امنیت و همکاری اروپا و در قالب پروسه هلسینکی برای فائق آمدن بر اختلافات عمیق و ساختاری کشورهای شرق و غرب اروپا به کار گرفته شد، مبتنی بر تأسیس کانال‌های ارتباط مستمر میان اعضاء بود. راهکار کلیدی برای نیل به هدف مذکور تلاش برای ارتقاء سطح اعتماد

1. Helsinki Final Act

میان طرفین و حرکتی کند اما پیوسته به سوی تعریف و تعمیق منافع و دغدغه‌های مشترک میان اعضاء بود.

در پرتو این تمهیدات بود که غرب توانست مقولاتی از قبیل حقوق بشر که تا آن زمان به مثابه یک حوزه ممنوعه در روابط غرب - شرق به حساب می‌آمد را به عنوان یک موضوع موجه و قانونی در دستور کار مذاکرات و دیالوگ میان طرفین قرار دهد. مواردی چون تسهیل ارتباطات انسانی، تماس‌های خانوادگی، اتحاد مجدد خانواده‌ها و ازدواج بین ملیت‌های گوناگون از دستاوردهای این ابتکار به شمار می‌آمدند، دستاوردهایی که به طور آرام زمینه‌ها و بسترهای مناسب برای جذب و همسان سازی شرق با غرب را فراهم می‌ساخت. پایان یافتن جنگ سرد، فصل جدیدی را در حیات سازمان امنیت و همکاری اروپا گشود. منشور پاریس که در ۲۱ نوامبر ۱۹۹۰ به امضای رهبران اروپایی رسید اولین گام در این مسیر بود. بر اساس این منشور کنفرانس سران هر دو سال یکبار، کنفرانس وزرای خارجه حداقل سالی یک بار و نشست‌های منظم و متناوب مقامات عالی رتبه و کارشناسان کشورهای عضو برگزار می‌گردید.

بر طبق بخش دیگری از منشور پاریس یک دبیرخانه دائمی تحت ریاست یک دبیرکل، یک مرکز پیشگیری از منازعه و یک دفتر ویژه انتخابات آزاد به عنوان سه رکن مهم برای کنفرانس در نظر گرفته شد. هر یک از این سه نهاد به ترتیب در شهرهای پراگ، وین و ورشو مشغول به کار شدند. در سالهای ۱۹۹۱-۱۹۹۰ بیشترین توجه کنفرانس به جمهوری‌های تازه تأسیس اتحاد جماهیر شوروی سابق و نیز سایر کشورهای تازه آزاد شده اروپای شرقی معطوف گردید. التزام به ابعاد گوناگون حقوق بشر، انتخابات آزاد، آزادی رسانه‌ها و حمایت از حقوق اقلیت‌ها در این مقطع در کانون و اهداف و فعالیت‌های CSCE قرار گرفت.

### تحول و تکامل از کنفرانس به سازمان

دومین خیز بلند برای تغییر در ساختار کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا و تبدیل آن به یک نهاد مؤثر و در تطابق با تحولات جدید در ژانویه ۱۹۹۲ در نشست پراگ انجام گرفت که دستاورد آن سند پراگ در خصوص توسعه و تحول ساختار و نهادهای کنفرانس امنیت و

همکاری در اروپا بود. سرانجام در پی تلاش‌های بی وقفه در راستای عملی ساختن مفاد سند پراگ گام‌هایی با هدف تبدیل کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا به یک نهاد دائمی با ارگان‌های ثابت و دائمی برداشته شد.<sup>(۳)</sup> کنفرانس سران که در دسامبر ۱۹۹۴ در بوداپست تشکیل گردید، تبدیل و تغییر نام این نهاد را از کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا به سازمان امنیت و همکاری در اروپا اعلام داشت.<sup>(۴)</sup> اعلامیه بوداپست که به وسیله سران کشورهای اروپایی به امضا رسید چشم‌انداز اروپای جدید در قرن ۲۱ را به تصویر کشید، چشم‌اندازی که براساس آن امنیت همه جانبه و مشترک و برای کل اروپا در دستور کار سازمان امنیت و همکاری اروپا قرار می‌گرفت.

بر اساس اعلامیه بوداپست سه اولویت اساسی OSCE از این قرار بود:

۱. تحکیم مبانی ارزش‌های مشترک کشورهای عضو و مساعدت در راه ساختن نظام‌های دموکراتیک و جوامع مدنی مبتنی بر حاکمیت قانون.

۲. پیشگیری از منازعات محلی و منطقه‌ای و برقراری دوباره صلح و ثبات در مناطق بحران زده.

۳. غلبه بر تهدیدهای واقعی و ذهنی امنیتی به منظور جلوگیری از پدید آمدن جدایی‌ها و اختلافات سیاسی-اقتصادی جدید در اروپا.

به موازات تحول در ساختار و نقش ناتو در اروپا و گسترش آن به سوی شرق، مفهوم امنیت نیز دستخوش تغییر و تحول گردیده است. این تغییر و تحول نه تنها بر آینده ناتو بلکه بر آینده سازمان امنیت و همکاری اروپا نیز تسری یافته و خواهد یافت.

### تعامل با همسایگان و شرکای جدید، فرصتها و چالشها

به دنبال فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در ۱۹۹۱ جمهوری‌های آسیای مرکزی و قفقاز در کانون توجه کشورهای اروپایی قرار گرفتند. اروپاییان به خوبی به این امر واقف بودند که همجواری با جمهوری‌های تازه تولد یافته یک واقعیت ژئوپلتیک محسوب شده و قابل اغماض نیست. این واقعیت ژئوپلتیک می‌توانست هم به عنوان یک چالش و هم یک فرصت برای اروپا مطرح گردد. اگر غرب رویکردی توأم با درهای بسته و انکار را با جمهوری‌های آسیای مرکزی و

قفقاز انتخاب می‌کرد شاید در کوتاه مدت هزینه کمتری را برای آن در برداشت. با این وجود این رویکرد بدون تردید در دراز مدت مخاطرات و تهدیدات بسیاری را برای اروپا به دنبال می‌آورد. انتخاب دیگر پیش روی اروپا انتخابی دوراندیشانه تر، پُر هزینه تر و البته مستلزم آمادگی بیشتر برای درگیر شدن فعال در مسائل و مشکلات منطقه بود که اروپاییان نهایتاً این گزینه را انتخاب نمودند. حال مسئله عمده پیش روی کشورهای اروپایی انتخاب مکانیسم و ابزاری بود که بتواند به این هدف منتهی شود.

طبیعی ترین و منطقی ترین راه برای تعامل با جمهوری‌های آسیای مرکزی و قفقاز از سوی اروپا حرکت در مسیری بود که نهایتاً با انجام اصلاحات عمیق در حوزه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، زیست محیطی و امنیتی کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز را به شرکای همگون و هم پیمانان پایدار برای اروپا تبدیل نماید.

از آنجاکه ایجاد نوعی همگونی و همسانی در کنار وجود یک حس جمعی و احساس تعلق به یک جامعه مشترک یکی از عوامل بنیادی در حرکت بسوی همگرایی محسوب می‌شود<sup>(۵)</sup>، و نیز با عنایت به این واقعیت که این همگونی و هماهنگی میان دو طرف نمی‌توانست یک شبه و در کوتاه مدت رخ دهد لذا حرکت به سوی همگرایی در منطقه نیازمند ایجاد تغییرات بنیادی و ساختاری دراز مدت در کشورهای منطقه بود. تنها در صورت تحقق موفق یک چنین اصلاحات و تغییراتی بود که منطقه ارواسیا می‌توانست در دراز مدت به یک منطقه دارای ثبات سیاسی و برخوردار از شکوفایی اقتصادی و با حداقل منازعات قومی-مذهبی تبدیل شده و چالش ناشی از تأسیس جمهوری تازه متولد شده را به یک فرصت طلایی برای اروپا تبدیل نماید. به خدمت گرفتن کنفرانس همکاری و امنیت در اروپا به دلایل متعددی بهترین و مناسبترین ابزار و مکانیسم برای حصول به اهداف مورد نظر اروپا در آسیای مرکزی و قفقاز به شمار می‌رفت. اهم این دلایل عبارت بودند از:

- کنفرانس امنیت و همکاری اروپا تجربه تقریباً مشابهی را در اروپای شرقی در دهه‌های قبل با موفقیت پشت سر گزارده بود.

- کنفرانس امنیت و همکاری اروپا ساختار و نهادهای مورد نیاز برای مأموریت فوق‌الذکر را در اختیار داشت.

- کنفرانس می‌توانست به نمایندگی کشورهای اروپایی به عنوان "یک کل و یک مجموعه" اقدام نموده و این امر شائبه مداخله یک کشور خارجی در امور داخلی کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز را به همراه نداشت.

- کشورهای مقصد همگی اعضای رسمی کنفرانس امنیت و همکاری اروپا بودند و از لحاظ حقوقی و سیاسی سازمان را یک عنصر و بازیگر غریبه و غیرقابل اعتماد محسوب نمی‌کردند.

- با عنایت به ویژگی‌های فوق‌الذکر بود که سازمان همکاری امنیت و اروپا محورهای زیر را به عنوان مهمترین اهداف خود در منطقه آسیای مرکزی و قفقاز تعریف نمود:

- تغییر ساختارهای سیاسی ناکارآمد سابق؛

- تأسیس زیرساخت‌های جدید و مطابق با نیازهای قرن ۲۱؛

- اصلاح سیستم پروکراسی به ارث رسیده از شوروی سابق؛

- کمک به انجام اصلاحات اجتماعی و اقتصادی در کشورهای منطقه به منظور تسهیل کم هزینه ساختن پروسه انتقال.

دو فرق عمده میان کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز با سایر کشورهای اروپای شرقی وجود داشت که تعامل OSCE با آنها را متفاوت می‌ساخت. اولین تفاوت اساسی این واقعیت بود که کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز در مقایسه با کشورهای اروپای شرقی دارای زیرساخت‌های سیاسی و اقتصادی به مراتب ضعیف‌تر و شکننده‌تری بوده و هستند. این امر موانع و چالش‌های پیش روی OSCE را بسیار گسترده‌تر و اساسی‌تر می‌ساخت. دومین فرق عمده میان طرفین یک واقعیت ژئوپلیتیک است و آن اینکه کشورهای اروپای شرقی از لحاظ جغرافیایی و تاریخی جزء بلا فصل اروپا محسوب شده و از همین رو در مقایسه با آسیای مرکزی و قفقاز دارای اهمیت محسوس‌تر و بیشتری می‌باشند و در نتیجه در درجه اول اولویت قرار می‌گرفتند. شاید به همین دلیل است که علیرغم حضور نسبتاً فعال OSCE در منطقه آسیای مرکزی و قفقاز تنها ۵٪ از

بودجه این سازمان به فعالیت‌های آن در منطقه اختصاص یافته است.<sup>(۶)</sup>

اهداف و دغدغه‌های اساسی OSCE در منطقه آسیای مرکزی را در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان ذیل بخش‌های امنیتی، سیاسی، اجتماعی تقسیم کرد. از دیدگاه OSCE امنیت تنها یک مقوله سخت افزاری نیست. به عبارت دیگر تعریف و تلقی کلاسیک از مقوله امنیت دیگر جوابگوی چالش‌های پیش روی منطقه نیست. امنیت مورد نظر در این دیدگاه قبل از آنکه آمیخته با مفهوم نظامی گرایانه کنترل محور باشد، برخاسته از فرآیند دراز مدت مبتنی بر نوعی موازنه میان مؤلفه‌های نرم افزاری امنیت می‌باشد. در حوزه سیاسی و اجتماعی انجام اصلاحات و حرکت بسوی نظامهای دموکراتیک، و انسجام اجتماعی در زمره اهداف کلان می‌باشند.<sup>(۷)</sup> سازمان OSCE در پی آن است تا بتواند با استقرار آنچه که آن را امنیت جامع<sup>۱</sup> می‌نامد ثبات فراگیر در سراسر قاره اروپا را در قرن ۲۱ تأمین نماید. این امنیت جامع و فراگیر شامل مواردی چون: خلع سلاح، دیپلماسی پیشگیرانه، اعتماد سازی، ملاحظات بشردوستانه، دموکراتیزاسیون، نظارت بر انتخابات و جوانب زیست محیطی امنیت می‌گردد.

نکته مهم در استراتژی OSCE این است که در رویه خود به دستورات آمرانه و یا انتقادات یکجانبه متکی نبوده بلکه سیاست مواجهه و گفتگوی سازنده و آمادگی برای ارائه کمک عملی را نیز در دستور کار خود قرار داده است. این امر بخوبی در مفاد اعلامیه لیسبون که بدنبال نشست اعضای سازمان در ۱۹۹۶ در پرتغال منتشر شد مشهود است.<sup>(۸)</sup> دیمتری روپل وزیر خارجه اسلونی که کشورش هم اکنون ریاست دوره‌ای OSCE را بر عهده دارد مطلب فوق را تایید میکند و بر این اعتقاد است که اعضای OSCE را نبایستی به دو گروه موعظه کن و پند دهنده غرب وین و گروه حرف شنو و مطیع شرق وین تقسیم کرد.

به عقیده وی بایستی همه کشورهای عضو OSCE را به مثابه بازیگرانی دانست که نقش خود را در ساختن منطقه‌ای امن تر و با ثبات تر ایفا خواهند کرد و این تنها از راه کارکردن با یکدیگر، آموختن از یکدیگر و به شراکت گذاشتن تجربیات بدست خواهد آمد.<sup>(۹)</sup> به زعم وی امضای سند اقدام هلسینکی در ۱۹۷۳ بدون شک پس از ۳۰ سال اروپا را مکانی بهتر و امن تر



ساخته است و در سال‌های اخیر همین ادعا در خصوص نقش این پیمان در آسیای مرکزی و قفقاز قابل طرح و تعمیم می‌باشد. وی در این راستا نقش روسیه و نیز نقش تک تک دولت‌های منطقه را بسیار مهم و حیاتی دانسته و یادآور می‌شود که در این مسیر بایستی چالش‌ها و موانع سر راه را به صورت تک تک و مورد به مورد در خصوص هر کشور مورد بررسی قرار داد.<sup>(۱۰)</sup>

### نگاهی اجمالی به عملکرد OSCE در کشورهای منطقه

در این بخش از مقاله به صورت موردی به مرور اجمالی فعالیت‌های OSCE در برخی از کشورهای منطقه پرداخته می‌شود. سازمان امنیت و همکاری اروپا در سه سطح در جمهوری‌های سابق شوروی از جمله در کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز حضور دارد. در سطح نخست این سازمان اقدام به تأسیس هیأت‌های نمایندگی<sup>۱</sup> در گرجستان و مولداوی نمود. در باکو، مینسک و ایروان این سازمان در سطحی محدودتر دفاتر نمایندگی دایر کرده است. شهرهای آلبانی، عشق‌آباد، بیشکک، دوشنبه، تاشکند مراکز نمایندگی سازمان امنیت و همکاری اروپا را در خود جای داده‌اند. این سازمان همچنین یک پروژه هماهنگ‌کننده در اوکراین تأسیس نموده است.

سابقه حضور مستقیم و مؤثر OSCE در آسیای مرکزی به سال ۱۹۹۴ و افتتاح اولین دفتر نمایندگی این سازمان در تاجیکستان بر می‌گردد. یکی از اصلی‌ترین و مهمترین نقش‌هایی که OSCE در آسیای مرکزی ایفا نمود، ایفای نقش میانجی‌گرایی در موافقتنامه عمومی آتش بس میان طرف‌های درگیر در جنگ داخلی تاجیکستان بود. براساس این موافقتنامه که در ۱۹۹۷ منجر به فروکش کردن جنگ داخلی در این کشور شد، OSCE نقش ضمانت‌کننده اجرای موافقتنامه را نیز عهده‌دار گردید. دفتر نمایندگی OSCE در تاجیکستان بزرگترین و فعال‌ترین دفتر نمایندگی در منطقه محسوب می‌شود. حوزه فعالیت‌های این نمایندگی تنها به "پیشگیری از منازعه" محدود نشده بلکه حوزه‌های وسیع تری چون دولت‌سازی را هم در بر می‌گیرد. الغای مجازات اعدام، عدم نیاز به دریافت ویزای خروج، محول کردن امور مربوط به

1. Mission

محاكمه و مجازات از وزارت کشور به وزارت دادگستری از دستاوردهای OSCE در تاجیکستان به شمار می‌آید. سازمان امنیت و همکاری اروپا در سال ۱۹۹۵ دفتر نمایندگی خود در تاشکند را افتتاح نمود. سه سال بعد در ۱۹۹۸ دفاتر نمایندگی OSCE در قرقیزستان، قزاقستان و ترکمنستان نیز شروع به کار کردند. دفاتر OSCE در پایتخت‌های کشورهای آسیای مرکزی از بدو تأسیس تاکنون به مراکز مهم و تأثیرگذاری تبدیل شده‌اند که در بسیاری از موارد حتی فراتر و مؤثر تر از بسیاری از سفارتخانه‌های قدرت‌های بزرگ در این پایتخت‌ها ایفای نقش می‌کنند. هر یک از این دفاتر بطور متوسط بین ۴ تا ۱۳ کارمند بین‌المللی را در اختیار دارند. مدیر دفتر، افسر سیاسی، افسر اقتصادی و افسر امور بشردوستانه معمولاً از میان این کارمندان بین‌المللی انتخاب می‌شوند و در کنار آنها گاه ۵۰ تا ۶۰ کارمند محلی نیز مشغول به کار می‌باشند.

نظارت بر سلامت روند برگزاری انتخابات و حسن اجرای آن در کنار ارتباط علنی و گسترده با نهادهای تازه تأسیس مدنی و انجمن‌ها و سازمان‌های غیر دولتی از مهمترین و فراگیرترین نقش‌هایی است که این نمایندگی‌ها عهده‌دار آنها هستند. در بسیاری از موارد این نمایندگی‌ها مرجع رسیدگی به شکوائیه‌ها و پرونده‌هایی هستند که از سوی احزاب مخالف دولت و یا سازمان‌های غیردولتی علیه مقامات دولتی به آنها ارجاع می‌شود.

لازم به تذکر است که دولت‌های میزبان ضمن موافقت نامه‌هایی که با شورای دائمی OSCE به امضا رسانده‌اند، قانونی بودن فعالیت این نمایندگی‌ها را به رسمیت شناخته و فراهم آوردن شرایط لازم برای فعالیت مؤثر آنها را ضمانت کرده‌اند.

بر اساس اسناد و گزارش‌های منتشر شده از سوی OSCE در میان دولت‌های منطقه، دولت‌های ترکمنستان و ازبکستان در مقایسه با سایر دولت‌های منطقه سیاست‌های سخت‌گیرانه‌تری را در قبال فعالیت‌های نمایندگی‌های OSCE اعمال کرده‌اند. برخی از کشورهای منطقه از جمله دو کشور نام برده در بسیاری از موارد به تعهدات خود در عمل به اصول بنیادین عضویت در OSCE وفادار نبوده و عملاً نیز ضمانتی برای وفادار ساختن آنها به این امر وجود ندارد. دفتر OSCE در باکو یکی از فعالترین دفاتر سازمان در منطقه محسوب می‌شود. تعریف نقش نیروهای امنیتی در جوامع دموکراتیک، نقش مذهب و اعتقادات مذهبی در جوامع

دموکراتیک، مکانیسم‌های برگزاری رفتارندم، چگونگی اصلاح روند انتخابات و نحوه اصلاح قانون اساسی از جمله محورها و مباحث مهمی است که این دفتر طی سال‌های اخیر در جمهوری آذربایجان دنبال کرده است. به بحث گذاردن این موضوعات از طریق برگزاری نشست‌ها و کنفرانس‌های تخصصی و نیز برگزاری میزگردهای تلویزیونی از روش‌هایی است که دفاتر OSCE در کشورهای منطقه از جمله در آذربایجان به کار گرفته‌اند. توانمندسازی جنبش‌های حقوق بشری در کنار حمایت از گروه‌های بومی دیده‌بان حقوق بشر در کشورهای منطقه از دیگر اقدامات OSCE بشمار می‌رود.

مداخله در بحران چین و تلاش برای ایفای نقش فعال و سازنده در این بحران یکی دیگر از فعالیت‌های OSCE در سال‌های اخیر در منطقه می‌باشد. اولین گام OSCE در راستای تحقق هدف مذکور تأسیس گروه کاری یاری‌رسانی و معاضدت به چین در سال ۱۹۹۵ بود. این گروه برای سال‌های متعددی تنها گروه فعال خارجی بود که از نزدیک در جریان بحران چین قرار داشت و در حقیقت تنها کانال ارتباطی چین با جهان خارج و جامعه بین‌المللی محسوب می‌گردید. به منظور ایفای نقش فعال در بحران چین گروه مذکور تلاش بی‌وقفه‌ای را برای برقراری و استمرار تماس با مقامات محلی چین در گروزی و نیز با مقامات فدرال مرتبط با فدراسیون روسیه بکار گرفت. ثبت موارد نقض حقوق بشر، ثبت موارد کشتار و ناپدید شدن افراد، کمک به اسکان آوارگان، اجرای پروژه‌های بازسازی شامل ساخت مدارس، ایجاد مراکز بازپروری برای کودکان آسیب دیده از جنگ، فراهم کردن لوازم اولیه زندگی از قبیل پوشاک برای خانواده‌های بی‌بضاعت، راه‌اندازی دوره‌های آشنایی با حقوق بشر برای نظامیان چین و بالاخره کمک به انجمن کانون وکلا در چین از اهم اقدامات OSCE در چین بشمار می‌رود. در قرقیزستان سازمان امنیت و همکاری اروپا با حمایت کشورهای عضو اقدام به تأسیس آکادمی OSCE در بیشکک نموده و پروژه کمک به آموزش و تربیت پلیس را در دست اجرا دارد.

هیئت نمایندگی OSCE در گرجستان از جمله نمایندگی‌های پرکار و نسبتاً موفق سازمان در منطقه محسوب می‌شود. اهم فعالیت‌های این نمایندگی از بدو تأسیس آن در ۱۹۹۲ تاکنون عبارتند از:

- تلاش برای یافتن یک راه حل مسالمت آمیز برای منازعات اوستیای جنوبی و آبخازیا.
- کمک به تسهیل مذاکرات صلح میان اطراف درگیر در منازعه.
- نظارت بر رعایت حقوق بشر و حفظ آزادی‌های اساسی در گرجستان.
- کمک به بسط و توسعه جامعه مدنی و نهادهای دموکراتیک در گرجستان.
- تلاش برای توسعه اقتصادی همراه با در نظر گرفتن ملاحظات زیست محیطی در گرجستان.

- نظارت و گزارش اوضاع مرزی میان گرجستان و منطقه چچن.
- طرح جمع آوری و انهدام سلاح‌های کوچک و مین‌های موجود در منطقه.
- تهیه و تحویل وسائل و ابزار آموزشی از جمله کامپیوتر به مدارس منطقه.
- بازسازی کانال‌های آبرسانی و پل‌ها و جاده‌های ویران شده در اثر جنگ.

## نتیجه گیری

در یک جمع‌بندی کلی چنین به نظر می‌رسد که به منظور ایفای نقش فعال‌تر و مؤثرتر از سوی OSCE در آسیای مرکزی و قفقاز این سازمان بایستی منطقه را در زمره اولویت‌های اصلی خود قرار دهد. در اولویت قرار دادن ارواسیا از سوی OSCE می‌تواند منتج به نتایج ملموسی برای منطقه و نیز برای نیل OSCE به اهدافش در منطقه گردد. برای این منظور دنبال نمودن و تمرکز بر محورهای ذیل از سوی سازمان امنیت و همکاری اروپا ضروری بنظر می‌رسد:

- تخصیص بودجه بیشتر برای کار در منطقه و فراهم آوردن زمینه‌های جذب مؤثر این بودجه در کشورهای مقصد؛

- اعزام بیشتر هیئت‌های دیپلماتیک و گروه‌های کاری در کنار افزایش دفاتر کارشناسی سازمان در منطقه؛

- جلب اعتماد بیشتر دولت‌های منطقه و افزایش اعتبار سازمان نزد کشورهای میزبان؛

- ارائه طرح‌های مشخص و عملیاتی برای نیل به ابعاد گوناگون توسعه همه جانبه به ویژه در حوزه حاکمیت قانون، دولت کارآمد و مبارزه با فساد؛

- تلاش بیشتر در حوزه‌های امنیتی و نظامی با تأکید بر مبارزه با قاچاق مواد مخدر و قاچاق انسان؛
- کنترل بیشتر بر مرزها و کنترل گسترش سلاح‌های سبک؛
- استمرار حرکت به سوی بهبود وضع حقوق بشر و ایجاد نهادهای دموکراتیک؛
- کمک به دولت‌های منطقه در حوزه آموزش نیروهای انتظامی با هدف کارآئی مؤثر این نیروها در اجرای قانون؛
- کمک به استقرار نظام چند حزبی واقعی با تأکید بر کارآمد بودن احزاب مخالف؛
- کمک به ایجاد رسانه‌های مستقل و حرفه‌ای در کشورهای منطقه؛
- نهادسازی با تأکید بر بازسازی نهادهای قضائی و نهاد پلیس و گاردهای مرزی؛
- کمک برای تنظیم و ارائه طرح‌ها و لوایحی به مجالس قانون گذاری و دولت‌های منطقه که از طریق آنها حاکمیت قانون آزادی مطبوعات و احترام به حقوق بشر نهادینه گردد؛
- برگزاری منظم و مستمر سمینارها و کارگاه‌های آموزشی به صورت مشترک در کشورهای منطقه.

## یادداشت‌ها

۱. ارنست هاس نقش عوامل و بازیگران سیاسی در روند همگرایی را بسیار مهم می‌داند و توجه بسوی یک مرکز جدیدی در کنار حفظ وفاداری به مؤلفه‌های ملی را از عوامل اساسی در پروسه همگرایی می‌داند. برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به دو اثر زیر از ارنست هاس:  
Ernst B. Hass, *The Study of Regional Integration: Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing Regional Integration: Theory and Research*, Massachusetts: Harvard University Press, 1971.  
Ernst B. Hass, *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press, 1958.
۲. دیدار نیکسون و خروشچف با هدف پیشبرد روند تنش زدایی میان دو ابرقدرت و در چارچوب مذاکرات سالت یک انجام گرفت.
۳. بر اساس این تغییر ساختار نهادهایی چون: اجلاس سران، شورای وزیران، شورای امنیت و همکاری با

نشست هفتگی، شورای دائمی مشاوره سیاسی با نشست هفتگی در زمره نهادهای مهم و دائمی سازمان تأسیس گردیدند.

۴. این سازمان در حال حاضر با ۵۵ کشور عضو بشرح ذیل در زمره فراگیرترین سازمانهای منطقه‌ای در جهان محسوب می‌گردد: آلبانی، آندورا، ارمنستان، اتریش، آذربایجان، روسیه سفید، بلژیک، بوسنی هرزگوین، بلغارستان، کانادا و کرواسی، قبرس، جمهوری چک، دانمارک، استونی، فنلاند، فرانسه، گرجستان، آلمان، یونان، دریای مقدس، لیتوانی، مجارستان، ایسلند، ایرلند، ایتالیا، قزاقستان، قرقیزستان، لاتویا، لیختن اشتاین، لوگزامبورگ، مالتا، مولداوی، موناکو، هلند، نروژ، لهستان، پرتغال، رومانی، روسیه، سان مارینو، صربستان و مونته‌نگرو، اسلواکی، اسلوانی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، تاجیکستان، مقدونیه، ترکیه، ترکمنستان، اوکراین، بریتانیا، آمریکا و ازبکستان.

۵. کارل دویچ این احساس را در قالب حس همدردی، وفاداری طرفینی، احساس ما بودن، و اعتماد متقابل تعریف می‌کند. برای مطالعه بیشتر در خصوص نظریات کارل دویچ بنگرید به:

Karl Deutsch, et al, *Political Community and the North Atlantic Area*, New York: Greenwood 1957.

6. The OSCE in Central Asia: A New Strategy, IGC Asia Report, NO.38, Brussels: 2002, p.3.

7. OSCE Human Dimension Commitments: A Reference Guide, Warsaw: 2002.

۸. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: اعلامیه لیسبون در خصوص مدل امنیت فراگیر برای اروپا در قرن ۲۱، منتشر شده در دسامبر ۱۹۹۶. در بخشی از این اعلامیه می‌خوانیم: «ما تصمیم داریم از تراژدی‌های گذشته درس‌های لازم را بیاموزیم و این درس‌ها را در آینده‌ای مبتنی بر همکاری به کاربندیم. این آینده درخشان با ایجاد فضایی مملو از امنیت مشترک بوجود خواهد آمد. فضایی که در آن همه دولت‌ها با هم شرکای برابر خواهند بود و خطوط اختلاف و جدایی محو خواهد شد. ما در این مسیر یقیناً با چالش‌های بسیاری روبرو خواهیم بود. اما در کنار یکدیگر به رویارویی با این مشکلات خواهیم پرداخت».

9. Dimitrij Ruple in an interview with: News Central Asia, 21 March, 2005.

10. *Ibid.*