

## الگوهای حل و فصل مناقشات منطقه‌ای قفقاز و ماورای قفقاز

بحرانهای منطقه قفقاز و ماورای قفقاز از هنگام فروپاشی اتحاد شوروی و تشکیل جمهوریهای جدید در منطقه، عرصه آزمونی دشوار برای ارزیابی توانایی و قابلیت سازمان ملل و سازمان امنیت و همکاری اروپا در میانجی‌گری و استقلال نیروهای حافظ صلح و نهایتاً اعاده آرامش به مناطق بحران زده بوده است.

واقعیت این است که سازمان ملل در این منطقه با شکافی عمیق بین الزامات هنجاری و توانایی‌های عملی برای مداخله جهت حل و فصل بحرانها روبروست. از یک سو ابزارها و امکانات عملی سازمان ملل برای دستیابی به اهداف بزرگ تعیین شده در قطعنامه‌های سازمان ملل کافی نیست که مهمترین مورد آن را می‌توان فقدان ابزارهای مالی و نظامی دانست. قدرتهای بزرگ دارای منافع انتخابی خاصی در چنین بحرانها و مناقشاتی هستند. دولتهای غربی در منطقه قفقاز برای خود منافع حیاتی قائل نیستند و

ناسازگار به هم نزدیک تر شوند. اما هنوز عده‌ای بر ملاحظه ایده‌ها و ایدئولوژی‌هایی که بعضاً با اعتقادات، فرهنگ، ارزش‌ها و سنت‌های تشکیل‌دهنده اساس زندگی سیاسی و مواضع عملی ما در تناقض هستند، اصرار می‌ورزند. آنها سعی در حذف «اسلامیت» اورشلیم دارند در حالی که اسلام‌گرایان مقاومت و رویارویی در برابر حملات آمریکایی-صهیونیستی را در فلسطین و لبنان و در تمام منطقه رهبری می‌کنند. احزاب باید اشتباهات گذشته و نیازهای موجود را مورد بازنگری قرار دهند. گفتن این مطلب که هرچیزی را یک حزب بگوید صحیح است و دیگران هم باید آن را بپذیرند جز اینکه ما را چند گام به عقب ببرد، سودی ندارد. نگرانی ما برای حفظ اتحاد و وفاق ملی است که سیاست اتصال به گروه‌های خاص و به حاشیه راندن دیگر گروه‌ها را نپذیریم. چون معتقدیم که این طرز فکر در طول دوران مبارزات صدمات زیادی بر فلسطین وارد کرده است.

ترجمه: فراز چمنی  
کارشناس ارشد روابط بین‌الملل

افکار عمومی کشورهای غربی نیز حاضر به قبول ارسال نیروهای نظامی به این منطقه نیست. محدود بودن منافع کشورهای غربی در مناقشات منطقه قفقاز موجب بروز نوعی تناقض شده است. این کشورها از طرفی خواهان جلوگیری از فعالیت یک جانبه روسیه و ایران در منطقه هستند اما از طرف دیگر در تأمین منابع کافی جهت مدیریت بین المللی بحرانه‌ها توسط سازمان ملل و CSCE ناتوانند.

تا به حال مداخلات سازمان ملل و CSCE معمولاً با منافع یک قدرت اصلی منطقه ای یا بین المللی (روسیه در منطقه قفقاز و اتحادیه اروپا در یوگسلاوی) که نمی خواستند موقعیت مسلط خود را در روند میانجی گری از دست دهند در تعارض قرار داشته است. مثلاً در آبخازستان، براساس توافقنامه مسکو در سوم سپتامبر ۱۹۹۳، یک نیروی حافظ صلح سه جانبه برای استقرار در این ناحیه پیش بینی شد در مرحله دوم سازمان ملل مأمور بود که به

تحکیم طرح صلحی که روسیه از طریق مذاکرات (توافقنامه سوچی مورخ ۲۷ جولای ۱۹۹۳) به امضا رسانده بود، پردازد. تقسیم کاری که از این روند ناشی می شد عبارت بود از: حفظ صلح توسط سازمان ملل و صلح سازی توسط قدرت منطقه ای مسلط همانند روسیه. در مورد آبخازستان فقط نیروهای سازمان ملل برای نظارت بر اجرای توافقنامه صلح مستقر شدند. هنگامی که آبخازها با حملات خود در

ماه سپتامبر ۱۹۹۳ توافقنامه سوچی را زیر سؤال بردند، سازمان ملل کوشید نقش رهبری را در روند صلح سازی به دست گیرد و بدین منظور طرح جامعی برای صلح ارائه داد. در این طرح مذاکره در مورد مجموعه ای جامع از اصول قابل قبول برای طرفین همراه با عملیات حفظ صلح پیش بینی شده بود. از بهار ۱۹۹۴ به بعد سازمان ملل ناچار شده است این واقعیت را بپذیرد که باز هم این روسیه است که در روند حفظ صلح نقش اصلی را دارد. شورای امنیت

با اشاره به توافقنامه ۱۴ می ۱۹۹۴ که از طریق مذاکره با روسیه حاصل شده بود، از عملیات حفظ صلح جدید جامعه مشترک المنافع که مورد موافقت طرفها قرار گرفته بود استقبال کرد و تأکید نمود که هماهنگ سازی فعالیتهای جامعه مشترک المنافع و مأموریت نظارتی سازمان ملل الزامی است. در حال حاضر هدف اصلی سازمان ملل حفظ حضور روسیه بر سر میز مذاکرات و در صحنه نگاه داشتن آن تحت سرپرستی بین المللی و مراقبت از هماهنگی اقدامات آن با استانداردهای بین المللی است.

دیدگاه های روسیه از جهات مختلف با نظریات سازمان ملل تفاوت دارد. مثلاً مسکو با پیشنهادهایی که در طرح صلح سازمان ملل جنبه محوری داشت، از جمله ایده تشکیل یک کنفرانس بین المللی و محدود کردن مشارکت روسیه در نیروی حافظ صلح مخالفت می ورزید. در مقابل سازمان ملل نیز با به رسمیت نشناختن نقش روسیه به مثابه عامل تسهیل کننده، موجب نارضایی این کشور می شد.

از این تجربه می توان این درس را گرفت که وقتی یک قدرت منطقه ای منافع خود را در به کارگیری امکانات برای میانجی گری در یک مناقشه می داند برای سازمان ملل بسیار دشوار خواهد بود که استراتژی دیگری برای مدیریت بحران اتخاذ کند به ویژه هنگامی که دیگر اعضای دائمی شورای امنیت فاقد منافع حیاتی در آن منطقه خاص باشند.

وقتی که پای سازمان امنیت و همکاری اروپا به میان می آید، باید مشکلات دیگری چون مداخله در حوزه منافع ملی فدراسیون روسیه را نیز در نظر گرفت. مناقشات منطقه ماوراء قفقاز تجربه کاملاً جدیدی در امر صلح سازی برای سازمان امنیت و همکاری اروپا بود. در واقع موفقیت این سازمان در مناقشه اوستیای جنوبی مرهون این واقعیت بود که مداخله آن در مناقشه به دنبال امضای توافقنامه ای بین طرفهای درگیر تحت

نظارت مسکو آغاز شد. لذا سازمان امنیت و همکاری اروپا صرفاً بر پروسه ای نظارت می کرد که یک قدرت بزرگ هدایت آن را به دست داشت. در مورد مناقشه ناگورنو قره باغ وضع به گونه دیگری بود. نقش رهبری سازمان امنیت و همکاری در تشکیل گروه مینسک از جهاتی مورد قبول طرفهای متخاصم قرار گرفت و از جهاتی نیز با مخالفت روبرو شد و از جولای ۱۹۹۳ به این سو با مداخلات روسیه مختل گردید. در نتیجه با این که سازمان امنیت و همکاری قادر به تدارک مأموریت نظارتی با تشکیل گروه حافظ صلح ۶۰۰ نفری به کمک مرکز جلوگیری از مناقشه در وین بود، لیکن از به اجرا درآوردن عملیات حفظ صلح ناتوان بود.

این تجربه در وهله اول سازمان امنیت و همکاری اروپا را بر آن داشت که به همکاری با سازمان ملل روی آورد. این سازمان پس از آن که در اجلاس جولای ۱۹۹۲ سران در هلسینکی تصمیم گرفت به مثابه نهادی منطقه ای

در چارچوب سازمان ملل عمل کند، خود را مجری مفاد فصل هشتم منشور سازمان ملل معرفی کرد که اشعار می دارد: «علی الاصول در صورتی که شورای امنیت تصمیم دیگری نگرفته باشد، سازمان های منطقه ای حق دارند در مناقشات منطقه ای مداخله نموده و با توسل به وسایل مسالمت آمیز به حل آنها بپردازند». (منشور ملل متحد، ماده ۵۲). براساس مفاد منشور، سازمان های منطقه ای از توسل به هرگونه اقدام جبری بدون کسب اجازه قبلی از شورای امنیت منع شده اند (ماده ۵۳ منشور). الگوی تقسیم کار بین سازمان ملل و سازمان امنیت و همکاری اروپا در قره باغ و آبخازستان براساس این تحلیل تغییر یافته است.

#### الگوهای تقسیم کار بین سازمان ملل و

#### سازمان امنیت و همکاری اروپا

الف- الگوی قره باغ: در مسئله

قره باغ، سازمان ملل از کار

این تجربه در وهله اول سازمان

امنیت و همکاری اروپا را بر آن داشت که

به همکاری با سازمان ملل روی آورد. این

سازمان پس از آن که در اجلاس

جولای ۱۹۹۲ سران در هلسینکی

تصمیم گرفت به مثابه نهادی منطقه ای

سازمان امنیت و همکاری اروپا صرفاً به عنوان نمونه ای از تقسیم وظایف جدید با سازمان های منطقه ای پشتیبانی کرده است. این نوع رابطه مبتنی بر تقسیم کار

که پطرس پطرس غالی دبیر کل سابق سازمان ملل به آن اشاره کرده، کاملاً شبیه به رابطه ای است که بین سازمان ملل و اتحادیه اروپا در

دومین مرحله از مدیریت بحران یوگسلاوی سابق (از سپتامبر ۱۹۹۱ تا جولای ۱۹۹۲) برقرار بود. در این دوران

سازمان ملل وظایفی را که در قبال بحران به آن سپرده شده بود یعنی جلوگیری از انتقال تسلیحات به یوگسلاوی، مذاکرات آتش بس همراه با

عملیات حفظ صلح سازمان ملل از طریق اتحادیه اروپا به اجرا گذاشت. اما روابط سازمان ملل و سازمان امنیت و همکاری اروپا در قبال مسئله قره باغ بیش از رابطه

پیش گفته بین سازمان ملل و اتحادیه اروپا منسجم و هماهنگ به نظر می رسد. ملاحظات ذیل این مدعا را تأیید می کند:

۱- اغلب هیاتهای حقیقت یابی

سازمان ملل آشکارا برای حمایت از تلاشهای سازمان امنیت و همکاری اروپا به قره باغ اعزام می شدند تا حل صلح آمیز مناقشه امکان پذیر گردد.

۲- از آغاز روند صلح مینسک و ابسته به سازمان امنیت و همکاری، همواره یک ناظر سازمان ملل بر سر میز مذاکرات حضور داشته است.

۳- تقریباً همه پیشنهادهاى رافائلی (نماینده گروه مینسک) به تصویب شورای امنیت رسیده است.

برعکس در چارچوب یوگسلاوی سابق، موارد چندی از اختلاف نظر بین سازمان ملل و اتحادیه اروپا وجود داشت که به عنوان نمونه می توان از

اختلاف طرفین بر سر تحریم نفتی یوگسلاوی یاد کرد. این اختلافات را می توان از این طریق توجیه کرد که اتحادیه اروپا نه فقط یک

سازمان بین المللی است بلکه یک بازیگر سیاسی شبه دولتی نیز هست. این مسئله را همچنین می توان به عدم حضور

آمریکا و روسیه در پروسه صلح سازی

اتحادیه اروپا نیز مربوط دانست. البته نقش رهبری سازمان امنیت و همکاری اروپا در مدیریت بین‌المللی بحران قره‌باغ چندان هم با روح فصل هشتم منشور سازگاری ندارد زیرا این فصل اشعار می‌دارد که سازمانهای منطقه‌ای در هر شرایطی باید در خدمت شورای امنیت باشند نه بالعکس.

ب- الگوی آبخازستان: در فرایند صلح آبخازستان، همکاری بین سازمان ملل و روسیه به مراتب مهمتر از همکاری بین سازمان ملل و سازمان امنیت و همکاری بود. به رغم این اکثر قطعنامه‌های شورای امنیت درباره گرجستان از تلاشهای صلح سازمان امنیت و همکاری استقبال می‌کرد. در واقع شورای امنیت همواره بر نقش این سازمان در پروسه صلح سازی تأکید کرده است؛ مثلاً

۱- هرگاه سازمان ملل خواستار برگزاری کنفرانسی بین‌المللی در مورد صلح در آبخازستان می‌شد، بر این امر تأکید می‌ورزید که باید سازمان امنیت و

همکاری نیز به کنفرانس دعوت شود. ۲- فرستاده ویژه سازمان ملل در امور آبخازستان، ملاقاتها و مذاکرات متعددی با رئیس سازمان امنیت و همکاری یا دستیاران وی برگزار می‌کرد. با وجود این، این تلاشها نافی این واقعیت نبوده است که سازمان امنیت و همکاری اروپا صرفاً نقشی ثانوی در حل و فصل بحران آبخازستان ایفا کرده است.

۳- چشم‌اندازهای همکاری: مناقشات منطقه قفقاز ضرورت بهبودبخشیدن به شیوه همکاریهای سازمان ملل و سازمان امنیت و همکاری اروپا را در شرایط بحرانی به اثبات رسانده است. چنین همکاریهایی بایستی با سیاستهای هر دو سازمان همسو باشد. «شورای رم» سازمان امنیت و همکاری قبلاً اصولی را برای اکتیاع صلح و شرایط همکاری این سازمان با دیگر سازمانهای بین‌المللی تعیین کرده است. سازمان ملل نیز اصول همکاریهای خود با سازمانهای دیگر را مورد به مورد معین کرده است. بر این اساس در ۲۶ می

۱۹۹۳ بین دبیرکل وقت سازمان ملل و مشترک جاری بین آنها را تشکیل می دهد.

محمد قلی میناوند

کارشناس آسیای مرکزی

مشخصات منبع انگلیسی:

Oliver Paye and Eric Remacle, "UN and CSCE Policies in Transcaucasia", in *Contested Borders in the Caucasus*, edited by Bruno Coppieters. VUB University Press, 1996.

سازمان امنیت و همکاری اروپا

توافقنامه ای به منظور ایجاد چارچوبی

برای همکاری و هماهنگی اقدامات به

امضا رسید و سپس اجلاس سران

کشورهای عضو سازمان امنیت و

همکاری اروپا در بوداپست، شیوه های

اجرایی تقسیم کار بین دو سازمان را به

تصویب رساند که خطوط کلی تلاشهای



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی