

علی امیدي^۱

بعداز فروپاشی شوروی، اغلب جمهوری‌های شوروی سابق به نوعی با تنش‌های قومی و تجزیه‌طلبی مواجه شده‌اند. جمهوری گرجستان نیز در دو منطقه آبخازیا و اوستیای جنوبی شدیداً با این مشکل روبرو بوده است که نهایتاً منجر به اعلان استقلال این دو منطقه بدون شناسایی جامعه بین‌المللی شده است. با توجه به اینکه آبخازیاها و اوستیایی‌ها مصداق اقلیت قومی در گرجستان با اکثریت گرجی محسوب می‌شوند، حقوق بین‌الملل نهایتاً حق خودمختاری تضمین شده برای این دو منطقه قائل است و در هیچ سند بین‌المللی جدایی طلبی از یک حاکمیت تثبیت شده مورد تأیید قرار نگرفته است. مگر اینکه، اوضاع سیاسی گرجستان را مصداق فروپاشی بدانیم که دولتهای جدید از دل آن برآمدند. بدیهی است که این واقعیت ندارد، هرچند که گرجستان شاهد ناآرامی‌های سیاسی طی چند سال اخیر بوده است. بنابراین در حقوق بین‌الملل اعم از عرفی و قراردادی، جدایی طلبی مورد تأیید نیست. این مقاله ضمن بررسی تاریخی، به ابعاد حقوقی جدایی طلبی در آبخازیا و اوستیای جنوبی می‌پردازد.

خبرگزاری‌ها در ۲۴ دسامبر ۲۰۰۶ خبر دادند که طی همه‌پرسی انجام شده در جمهوری خودخوانده اوستیای جنوبی، ۹۹ درصد از مردم این سرزمین به استقلال این جمهوری رأی مثبت داده‌اند. همچنین در ۱۸ اکتبر همین سال نیز پارلمان منطقه جدایی طلب آبخازیا با صدور قطعنامه‌ای اعلام کرد که تمامی ویژگی‌های دولت بودن را داراست و همسایگان و جامعه بین‌المللی باید این منطقه را تحت عنوان دولت مستقل به رسمیت بشناسند. آیا در حقوق بین‌الملل چنین اقداماتی موجه است؟ دو منطقه آبخازیا و اوستیای جنوبی از زمان فروپاشی شوروی و شکل‌گیری جمهوری‌های جدید در منطقه خواستار جدایی از گرجستان و کسب استقلال از این جمهوری بوده‌اند. از این نظر شرایط این مناطق شباهت‌هایی با یکدیگر دارد. البته اوستیای جنوبی از خودمختاری کمتری نسبت به آبخازیا در دوران حکومت شوروی برخوردار بود. این

۱. آقای دکتر علی امیدي استادبار گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان است.

منطقه به لحاظ ساختار قومی از هماهنگی و انسجام بیشتری برخوردار است. کمتر از بیست درصد ساکنان آبخاز یا از قوم آبخاز هستند؛ در حالی که بیش از ۶۰ درصد سکنه اوستیای جنوبی از نظر قومی اوستیایی هستند، به علاوه منطقه اوستیای شمالی که از همین قوم تشکیل شده نیز درست در امتداد مرز روسیه است. حتی پیش از استقلال گرجستان رهبران اوستیای جنوبی بر علاقه خود برای جدایی از گرجستان و پیوستن به روسیه تأکید می‌کردند. این امر موجبات بروز خشونت و درگیری را در سال ۱۹۹۰ فراهم ساخت. اما خشونت‌ها در آبخازیا بعد از به قدرت رسیدن شوارد نادره و برخی ناسیونالیست‌های افراطی گرجی در سال ۱۹۹۲ بروز کرد. نهایتاً در جنگ خونین ۱۹۹۳ منجر به جدایی عملی آبخازیا از گرجستان گردید.

در این تحقیق، ضمن ژرفکاوی ابعاد تاریخی مناقشه قومی در گرجستان، جایگاه حقوقی ادعای دولت بودن این دو سرزمین از نگاه حقوق بین‌الملل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

تاریخ تجزیه‌طلبی در اوستیای جنوبی و آبخازیا

آبخازیا: آبخازیا با ۸۶۰۰ کیلومتر مربع در غرب گرجستان و شمال دریای سیاه قرار دارد. این منطقه کاملاً کوهستانی است، بطوری که ۷۵ درصد مساحت آن کوه و تپه است. اقتصاد این کشور بیشتر وابسته به صنعت توریسم است که غالب آنها را روسها تشکیل می‌دهند. برخی منابع گفته‌اند که در سال ۲۰۰۶ بیش از یک میلیون نفر به این منطقه رفت و آمد داشته‌اند. هرچند که بین روسیه و گرجستان رژیم ویزا حاکم است ولی توریست‌های روسی برای رفتن به آبخازیا نیاز به ویزا ندارند. (Wikipedia.org/ A) بحران آبخازیا که در ظاهر برای کسب قدرت بیشتر آبخازی‌ها در جمهوری خودمختار آبخازیا به وقوع پیوست، در اصل ریشه در گذشته دارد. گفته می‌شود که از دیرباز، آبخازی‌ها قوم مقاوم و تسلیم‌ناپذیر بوده‌اند؛ حتی روسها برای تسلط بر این منطقه حدود پنجاه سال (۱۸۶۴-۱۸۰۱) با شورشیان آبخاز درگیر بودند. خودمختاری در این منطقه حدود ۹۰ سال عمر دارد، هرچند که استالین از سال ۱۹۳۱ رسماً به این منطقه خودمختاری اعطا کرد. به مرور زمان بافت جمعیتی این منطقه به نفع گرجی‌ها تغییر کرد؛

بطوری که تا سال ۱۹۹۱ آبخازی‌ها کمتر از ۲۰ درصد جمعیت منطقه را تشکیل می‌دادند. (Wikipedia.org/ A) حتی سیاست تبعیض مثبت دولت گرجستان نسبت به آبخازی‌ها، حس تجزیه طلبی آنها را کم نکرد. با فروپاشی شوروی مجدداً زخمهای کهنه سر باز کرد. آبخازی‌ها با استفاده از بحران سیاسی موجود در گرجستان و شرایط مناسبی که در اثر ضعف دولت مرکزی بوجود آمده بود، خواستار برقراری مجدد وضعیت سیاسی خود، همانند وضعیت سالهای ۱۹۲۰ بودند. تعدادی از افراطیون و رهبران آنها پا را از این هم فراتر گذاشته و خواهان جدایی کامل از گرجستان و تشکیل «کنفدراسیون خلق‌های قفقاز» بودند که عمدتاً از اکثریت مسلمان در واحدهای خودمختار قفقاز شمالی در ترکیب فدراسیون روسیه بنا بود تشکیل بشود. (امیراحمدیان، ۱۳۸۳: ۸۹)

اولین تنش خونین بین گرجی‌ها و آبخازی‌ها در ۱۶ ژوئیه ۱۹۸۹ بروز کرد؛ زمانی که گرجی‌ها بجای ثبت نام در دانشگاه آبخازی، در دانشگاه گرجی ثبت نام کردند. این حادثه منجر به شورش عمومی در این منطقه شد و نهایتاً بحران با دخالت ارتش شوروی فروکش کرد. با فروپاشی شوروی و استقلال گرجستان، شکاف بین گرجی - آبخازی مجدداً ظاهر گردید. بحران دقیقاً زمانی به اوج رسید که ناسیونالیستهای افراطی گرجی در فوریه ۱۹۹۲ خواستار لغو قانون اساسی موجود و احیای قانون اساسی ۱۹۲۱ شدند. آبخازی‌ها این اقدام را به منزله پایان خودمختاری خود تلقی کردند. آنها در واکنش به این اقدام ناسیونالیستهای گرجی، در ۲۳ ژوئیه ۱۹۹۲ اعلام جدایی رسمی از گرجستان کردند، هرچند که چنین موضعی توسط جامعه بین‌المللی تایید نشد. (BBC News/B) دولت گرجستان به بهانه اسیر شدن وزیر کشور گرجستان در آبخازیا توسط نیروهای گامساخوردیا (رئیس جمهور اسبق گرجستان)، به این منطقه لشکرکشی کرد و طی یک هفته نبرد بخش اعظم آبخازیا از جمله سوخومی را به کنترل درآورد. بدنبال آن، چریکهای آبخازی به همراه تعداد زیادی داوطلب روسی و قفقازی در سپتامبر ۲۰۰۳ موفق شدند ارتش گرجستان را شکست دهند. نهایتاً، در ۱۸ اکتبر ۲۰۰۶ نیز پارلمان منطقه جدایی طلب آبخازیا با صدور قطعنامه‌ای اعلام کرد که تمامی ویژگی‌های دولت

بودن را داراست و همسایگان و جامعه بین‌المللی باید این منطقه را تحت عنوان دولت مستقل به رسمیت بشناسند. (Al-Jazeera, 18/10/2006)

آبخازی‌ها که ۱۷/۳ درصد از جمعیت جمهوری خودمختار آبخازیا را (براساس اطلاعات سرشماری عمومی سال ۱۹۸۹ شوروی) به خود اختصاص می‌دادند، در مقابل جمعیت ۴۶/۲ درصدی گرجی‌ها، اقلیت جمعیتی را تشکیل می‌دادند. بقیه جمعیت را روسها (۱۴/۲ درصد) و آرامنه (۱۴/۶ درصد) تشکیل می‌دهند. اقلیت آبخازی از اینکه در جمهوری خودمختار خود جمعیت اقلیت را تشکیل می‌دهند ناخرسند و در نتیجه در پی یافتن موقعیت مناسبی جهت پاکسازی قومی جمهوری خودمختار از اکثریت گرجی بودند. گفته می‌شود طی سالهای اخیر با خروج گرجی‌ها از آبخازیا، جمعیت آبخازی‌ها به ۴۵ درصد کل جمعیت این منطقه رسید. ولی هیچ آمار موثقی از کل جمعیت وجود ندارد. (امیر احمدیان، ۱۳۸۳: ۸۹-۹۰)

اوستیای جنوبی: اوستیا، قلمروی ۳۹۰۰ کیلومتر مربعی را دربر می‌گیرد که حدود ۵/۴ درصد از کل قلمرو گرجستان را شامل می‌شود. (معظمی گودرزی، ۲۲: ۱۳۷۸) بنابر آمار سال ۱۹۸۹، استان خودمختار اوستیای جنوبی درون گرجستان جمعیتی نزدیک به صد هزار نفر سکنه داشته که ۶۶/۲ درصد اوستیایی و ۲۹ درصد گرجی بودند. علاوه بر اوستی‌ها در اوستیای جنوبی، روس‌ها، گرجی‌ها، ارمنی‌ها و یونانی‌ها سکونت دارند. در مجموع، ۴۰ ملیت در آنجا سکونت دارند. (مجیدی و زرگر، ۱۳۸۲)

مردم اوستیای شمالی و جنوبی از ابتدای جدایی از یکدیگر در اوایل دهه بیست قرن بیستم و تشکیل اتحاد شوروی، از مرزهایی که در امتداد خط‌الرأس کوه‌های قفقاز بزرگ قلمرو آنان را به دو بخش اوستیای شمالی به عنوان یک جمهوری خودمختار در ترکیب فدراسیون روسیه در شمال و استان خودمختار اوستیای جنوبی در ترکیب جمهوری گرجستان در دامنه جنوبی کوه‌های قفقاز تقسیم کرده بود، ناراضی بودند. این ناراضیاتی ابتدا از طریق ائتلاف آنها با ارتش سرخ جهت مقابله با حکومت وقت گرجستان در سال ۱۹۲۱ ظهور کرد. آنان اغلب از این تقسیم‌بندی و جدایی اعلام ناراضیاتی می‌کردند؛ ولی حزب کمونیست و ارگانهای وابسته به آن و

در نهایت حکومت شوروی بشدت با اتحاد هر دو اوستیا مخالفت می کرد. (امیراحمدیان، ۱۳۸۳: ۸۹-۹۰) نهایتاً در طول حیات اتحاد شوروی، اوستیای جنوبی به عنوان یک منطقه خودمختار ضمیمه گرجستان شد.

تا سال ۱۹۸۹ اختلاف اساسی بین گرجی ها و اوستی ها بروز نکرد. در این سال بود که «جبهه مردمی اوستیای جنوبی» برای تقویت و تحکیم خودمختاری این منطقه، خواستار اتحاد با اوستیای شمالی و انضمام در فدراسیون روسیه گردید. این درخواست در ۱۰ نوامبر ۱۹۸۹ توسط «شورای عالی اوستیای جنوبی» به تصویب رسید. یک روز بعد، پارلمان گرجستان این مصوبه را باطل دانست و خودمختاری اوستیای جنوبی را لغو کرد. همچنین پارلمان گرجستان مجوز سرکوبی و اعمال محدودیتهای بیشتری را علیه جراید و برگزاری تظاهرات مردم در اوستیای جنوبی صادر کرد. (Wikipedia.org/ C)

در سال ۱۹۹۰ مسکو از تلاشهای گرجستان برای جلوگیری از جدایی اوستیای جنوبی حمایت کرد، اما در زمستان ۱۹۹۱-۱۹۹۰ تلاش برای تحمیل حکومت مستقیم از سوی تفلیس به این منطقه و اعلام زبان گرجی به عنوان تنها زبان رسمی در این منطقه منجر به بروز جنگ داخلی تمام عیار شد. این جنگ منجر به کشته شدن بیش از هزار نفر و آوارگی حدود ۱۰۰ هزار نفر گردید. گفته می شود که نیروهای روسیه نیز به مداخله در این جنگ به نفع اوستیایی ها پرداختند. (نگاه کنید به: Olikier and Szayana 2003) حکومت جدید تفلیس در سال ۱۹۹۲ تا حدودی موفق شد اداره امور بحران را در اوستیای جنوبی به کنترل خود درآورد. این بحران در دوره حکومت گامساخوردیا در حال تبدیل شدن به جنگی تمام عیار بود. بر اساس توافقنامه ای که در ژوئن ۱۹۹۲ بین دولت مرکزی گرجستان و جدایی خواهان اوستیای جنوبی منعقد شد، حافظان صلح روسی - گرجی - اوستیایی به منطقه اعزام شدند. همچنین نیروهای سازمان همکاری و امنیت اروپا نیز جهت نظارت بر آتش بس به منطقه اعزام شدند. از آن پس، آتش بس گسترده ای اجرا شد و تعدادی از پناهندگان جنگی از مردم عادی به خانه و کاشانه خود بازگشتند. (امیراحمدیان، ۱۳۸۳)

در قانون اساسی جدید گرجستان مصوب سال ۱۹۹۵ نیز اشاره‌ای به وضعیت سیاسی - اداری اوستیای جنوبی و آبخاز یا نشده است. منابع تاریخی بر این نظرند که «اوستی‌ها مهاجرانی هستند که در دوره حمله تیمور به دشت قباچاق از دامنه‌های شمالی کوه‌های قفقاز از محلی که اکنون اوستی‌های شمالی در فدراسیون روسیه در جمهوری خودمختار اوستیای شمالی در آن زندگی می‌کنند به این منطقه کوچ کرده‌اند. اسناد تاریخی نشان می‌دهد که اوستی‌ها از آلان‌ها، از اقوام ایرانی هستند که در گذشته‌های دور به این منطقه کوچ کرده‌اند. آنان خواستار پیوستن به اوستیای شمالی هستند. این پیوند وحدت جغرافیایی منطقه را برهم می‌زند و در سد دفاعی گرجستان در بخش مرکزی کوه‌های قفقاز شمالی رخنه ایجاد می‌کند، درست همان حالت که استقلال چین برای روسیه پدید می‌آورد. از این رو گرجی‌ها اگرچه مایل به پیوستن اوستیایی‌های جنوبی به اوستیایی‌های شمالی هستند اما به صورت مهاجرت آنان از این سرزمین نه پیوستن قلمرو آنان به شمال» (امیر احمدیان، ۱۳۸۳)

تا اواسط ۲۰۰۴، اوضاع در منطقه اوستیای جنوبی تقریباً آرام بود. در ژوئن ۲۰۰۴ همزمان با تحولات نظامی گرجستان تنش‌ها مجدداً آغاز شد. این بار دولت گرجستان ادعا کرد که افزایش ناامنی و سرقت‌های مسلحانه منجر به دخالت نظامی این کشور در اوستیای جنوبی گردید ولی در مقابل، ناسیونالیست‌های اوستیای جنوبی این استدلال دولت گرجستان را صرفاً بهانه‌ای جهت سرکوب بیشتر مردم اوستیای جنوبی دانستند. با این وصف، در اوت ۲۰۰۶، مجدداً موافقتنامه صلح شکننده بین ناسیونالیست‌های اوستیای جنوبی و گرجستان منعقد شد. (Wikipedia.org/C)

پس از تحولات سیاسی در گرجستان که منجر به سقوط دولت شواردناده گردید، دولت جدید این کشور به رهبری میخائیل ساکاشویلی موضوع وحدت گرجستان را به عنوان یکی از شعارهای اساسی خود مطرح نمود. ساکاشویلی، رئیس جمهوری این کشور پس از دوازده سال از استقلال دوفاکتوی اوستیای جنوبی، برای احیای اقتدار تفلیس بر این منطقه تصمیم قطعی گرفته است. (Cannel news Asia.com 2004) اقدامات ساکاشویلی در مقابله با آباشیدزه، رهبر

منطقه آجاریا و فراهم کردن شرایط سقوط وی نیز در چارچوب تلاش وی برای وحدت مجدد گرجستان صورت پذیرفت. بسیاری از صاحب نظران اعتقاد دارند که دولت جدید گرجستان پس از موفقیت در تحت کنترل درآوردن آجاریا اکنون در پی اعمال حاکمیت خویش بر اوستیای جنوبی برآمده است. پیگیری این مسئله روند تقابل و تنش میان جدایی طلبان اوستیا و دولت مرکزی را افزایش داده است. دولت گرجستان خواستار حمایت جامعه بین المللی در فرآیند تحکیم اقتدار و حاکمیت ملی خویش است و در این میان روسیه را متهم به حمایت از جدایی طلبان اوستیای جنوبی می نماید. به رغم این تلاشها، خبرگزاری ها در ۲۴ دسامبر ۲۰۰۶ خبر دادند که طی همه پرسی انجام شده در جمهوری خود خوانده اوستیای جنوبی، ۹۹ درصد از مردم این سرزمین به استقلال این سرزمین رأی مثبت دادند. (خبرگزاری فارس)

ارزیابی تقاضای دولت شدن در آیین حقوق بین الملل

در حقوق بین الملل یک دولت جدید در نتیجه چهار فرایند زیر ایجاد می گردد:

۱. انفصال؛ ۲. ادغام؛ ۳. استقلال؛ ۴. شناسایی وسیع بین المللی.

انفصال: یعنی یک دولت بزرگ به دولتهای کوچکتری تجزیه می شود. دولتهای تجزیه شده معمولاً مورد شناسایی سایر دولتها قرار می گیرند؛ مثلاً فروپاشی شوروی. در فرایند انفصال، تجزیه طلبی واحدها تنها یکی از دلایل انفصال محسوب می شود و عوامل بنیادی دیگر منجر به فروپاشی یا انفصال در یک کشور همانند شوروی سابق و یوگسلاوی سابق دخیل بوده است.

ادغام: چند کشور با هم ترکیب می شوند و دولت جدیدی را به وجود می آورند. مثلاً آلمان غربی و آلمان شرقی تبدیل به یک کشور به نام جمهوری فدرال آلمان شدند. چون این فرآیند بطور ارادی صورت می گیرد مورد تایید جامعه بین المللی قرار می گیرد.

استقلال: استقلال بیشتر مربوط به عصر استعمار بوده است. در دوره استعمارزدایی بسیاری از کشورها به استقلال رسیدند مثل اغلب کشورهای آفریقایی. این اصل مطابق با حق

تعیین سرنوشت ملل و مورد تایید جامعه بین‌المللی بوده است، ولی در دنیای امروز استعمار به معنی متداول آن مصداق ندارد.

شناسایی وسیع بین‌المللی: بعضی واحدهای سیاسی در شرایط کاملاً استثنایی و به دلیل متکی بودن به حمایت قدرتهای بزرگ بوجود آمدند. مصداق بارز آن اسراییل است که کماکان از بحران مشروعیت بین‌المللی رنج می‌برد. (موسی‌زاده، ۱۳۸۰: ۶۵)

هیچ‌یک از موارد فوق در مورد مناطق جدایی‌طلب گرجستان صادق نیست. گرجستان فرو نپاشیده است، تا واحدهای آن ادعای استقلال کنند. وضعیت ادغام نیز برای آن صادق نیست، هرچند که واحدهای تجزیه‌طلب آن ادعای ادغام با هم‌نوعان قومی خود در کشور روسیه دارند که این مصداق تجزیه‌طلبی است تا ادغام ارادی. کاربرد استعمار نیز بین رابطه گرجستان و مناطق جدایی‌طلب به آن معنایی که جامعه بین‌المللی مدنظر دارد برای این مناطق صادق نیست. از جهت شناسایی بین‌المللی که یکی از عناصر اساسی دولت بودن طبق حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود، غیر از شناسایی ضمنی و دوفاکتوی روسیه، هیچ دولت دیگری ادعای آنها را به رسمیت نشناخته است؛ بلکه اساساً بدنه اصلی جامعه بین‌المللی با چنین درخواستی صراحتاً مخالفت کرده است. اگر سکنه آبخازیا و اوستیای جنوبی را جزو اقلیتهای گرجستان تلقی کنیم می‌توان وضعیت آنها را در مفاهیمی چون حق تعیین سرنوشت، خودمختاری قومی و حقوق اقلیتها و جدایی‌طلبی اقلیتها مورد بررسی قرار داد.

درباره مفهوم اقلیت یا عضو اقلیت یک تعریف پذیرفته شده عمومی وجود ندارد. طبق تعریفی که «فرانچسکو کاپوتورتی» (مخبر اسبق سازمان ملل در امور اقلیتها) ارائه کرده است: «اقلیت عبارت از گروهی است که از لحاظ عددی در مقایسه با کل جمعیت یک جامعه رقم نازلی را تشکیل می‌دهد و میزان نفوذ آنها در جامعه پایین است، اعضای آن دارای یک دسته ویژگی‌های زبانی، مذهبی و قومی بوده که با بقیه جمعیت جامعه تفاوت دارد و اعضای اقلیتها دارای حس همبستگی برای حفظ فرهنگ، سنن، مذهب و زبانشان می‌باشند» (Capotorti 1985).

به نظر می‌رسد این تعریف با وضعیت اوستیای شمالی و آبخازیا مطابقت کند، زیرا از جهت هویتی و تاریخی بین مردمان این مناطق و گرجستان تفاوت بارزی وجود دارد؛ در نتیجه مطالعه آنها در پرتو حقوق اقلیتها بیشتر منطقی به نظر می‌رسد.

اقلیت‌ها و حق تعیین سرنوشت

تحول مفهومی حق تعیین سرنوشت در حقوق بین‌الملل در سه بستر تاریخی قابل طرح است. در ابتدا، هدف این ایده مشروعیت دادن به تجزیه امپراتوری‌های شکست خورده در جنگ جهانی اول بود. ولی بعد از جنگ جهانی دوم، حق تعیین سرنوشت بیشتر به معنی حاکمیت یافتن سرزمینهای تحت استعمار و انقیاد بیگانگان تغییر مفهومی پیدا کرد. از دهه ۱۹۷۰، حق تعیین سرنوشت به مفهوم حاکمیت دموکراسی و تضمین حقوق اقلیتها جهت‌گیری داشته است. به نظر حقوقدانانی چون کاسسه، ابعاد مفهوم حق تعیین سرنوشت به مرور زمان دقیقتر و شفاف‌تر شده است. همانطور که گفته شد این مفهوم در ابتدا بیشتر در مورد سرزمینهای تحت سلطه، استعماری و رژیم‌های نژادپرست مصداق داشت ولی از اواسط دهه ۱۹۶۰ به بعد که اکثریت سرزمین‌های تحت استعمار استقلال کسب کردند مفهوم حق تعیین سرنوشت در مورد اقلیت‌ها و مردم زیر سلطه کشورهای استبدادی تسری مفهومی و مصداقی پیدا کرد. (امیدی، ۱۳۸۰: ۱۱۷) حق تعیین سرنوشت برای اقلیت‌ها دو مفهوم زیر را متبادر می‌کند:

۱. خودمختاری سرزمینی و فرهنگی؛

۲. مشارکت مؤثر اقلیتها در تصمیم‌گیری‌های کلان جامعه.

خودمختاری به معنای بهره‌مندی حق تعیین سرنوشت داخلی در چارچوب یک حاکمیت سیاسی و به رسمیت شناختن حق انحصاری دولت مرکزی در امور دفاعی و سیاست خارجی است. این الگو عموماً در کشورهایی پیاده می‌گردد که یک گروه اقلیت قومی / فرقه‌ای تحت سیطره یک قوم غالب قرار دارد و خطر ادغام اقلیت در اکثریت یا نقض حقوق بنیادی آنها می‌رود. در اینگونه مواقع، برای حفظ هویت فرهنگی و بهره‌مندی عادلانه از منابع سیاسی و

اقتصادی، خودمختاری منطقه‌ای (در صورت تمرکز جغرافیایی) و خودمختاری فرهنگی (در صورت پراکندگی) برای آنها در نظر گرفته می‌شود. (Hannum 1996: 287-296)

«رودولف برنهارت» بین مفهوم موسع و مضیق خودمختاری تمایز قائل است. در مفهوم موسع، خودمختاری اشاره به حق اختیار دولتها در تنظیم امور داخلی و برقراری روابط خارجی دارد. در حالی که در مفهوم مضیق، خودمختاری به معنی محافظت و اعطای حق تعیین سرنوشت به اقلیت‌هاست. به نظر او، در حقوق بین‌الملل امروزی، وقتی صحبت از خودمختاری می‌شود، بیشتر مفهوم مضیق آن مورد نظر است. (Bernhardt 1981: 23-28, 25-26)

«جیمز کرافورد»، یک تعریف محدودتری ارائه کرد. به نظر او، مناطق خودمختار، جزو مناطق یک دولت به‌شمار می‌آیند، به دلیل تمایزات نژادی یا فرهنگی، نوعی خودگردانی داخلی به آنها داده می‌شود، ولی به هر صورت، آنها از دولت متبوع خود مستقل یا جدا نیستند. (Crawforth 1979: 211)

«ریچارد لیلیچ» و «هرست هانوم» در مقاله‌ای تحت عنوان «مفهوم خودمختاری در حقوق بین‌الملل» دیدگاه‌های خود را درباره خودمختاری چنین بیان می‌کنند:

«خودمختاری معمولاً اشاره به استقلال عمل یک واحد خودمختار در سطوح محلی و داخلی دارد، در حالی که امور خارجه و امنیتی، معمولاً تحت کنترل دولت ملی یا مرکزی قرار دارد. اماگاه انعقاد برخی از توافقنامه‌های بین‌المللی در زمینه اقتصادی و فرهنگی ممکن است در اختیار واحد خودمختار قرار بگیرد». (Hannum and Lilich 1980: 858-889)

تحول حقوق اقلیت‌ها

تا قبل از جنگ جهانی اول، اقلیت‌ها چندان تحت حمایت نبودند. آنها اغلب از تبعیض اعمالی علیه خود رنج می‌بردند، و تنها شمار اندکی قانون و معاهده در جهت حفظ برابری و حمایت از آنها دایر بر آزادگذاشتن آنها در دنباله‌روی از آداب، سنن و مذهب خود وجود داشت. پس از جنگ جهانی اول از حقوق اقلیت‌ها در پاره‌ای از کشورها - کشورهای جدیدالتأسیس،

کشورهایی که قلمرو سرزمینی خاک آنها افزایش یافته و کشورهای شکست خورده (به استثنای آلمان) - حمایت به عمل آمد، این حمایت یا در پی انعقاد یک معاهده بین‌المللی چندجانبه یا دوجانبه و یا در آستانه پذیرش کشوری به عضویت جامعه ملل به وقوع می‌پیوست. یک سازوکار نظارتی مرتبط با جامعه ملل نیز بدنبال این تحولات تمهید گردید. در برخی از کشورها، نه تنها به اقلیت‌ها اجازه داده شد که از حقوق اساسی برای حفظ هویت خود برخوردار باشند، بلکه نوعی خودمختاری فرهنگی جهت حفظ شاخص‌های فرهنگی نیز به آنها داده شد. (امیدی: ۱۲۵-۱۱۷)

پس از جنگ جهانی دوم، تأکید مجامع جهانی بر حمایت از حقوق افراد متمرکز شد و بدنبال آن بسیاری از معاهدات مربوط به حقوق بشر چندان توجهی به مسئله اقلیت‌ها نمی‌کرد. (امیدی: ۱۲۵-۱۱۷)

اما دیری نگذشت که طرفداران حقوق اقلیت‌ها متوجه شدند که مقررات و قواعد موضوعه حقوق بشر به تنهایی برای حفظ حقوق اقلیت‌ها کافی نمی‌باشد. نتیجه این شد که جامعه بین‌المللی دوباره توجه خود را به قضیه اقلیت‌ها معطوف ساخت. اولین پیشرفت کاری در این زمینه مفاد مندرج در ماده ۲۷ میثاق بین‌الملل حقوق سیاسی و مدنی (۱۹۶۶) بود که مقرر می‌دارد: «در کشورهایی که در آنها اقلیت‌های زبانی، مذهبی و قومی وجود دارند، افراد متعلق به آنها نباید از حقوق خود محروم گردند، آنها باید بتوانند طبق فرهنگ و مذهب خود عمل کرده و بر اساس زبان خود مرادده نمایند» (Thornberry 1991: 141). هرچند مفاد ماده فوق‌الذکر دامنه محدودی داشته، ولی آغاز خوبی برای تلاش‌های بین‌المللی در جهت حفظ حقوق اقلیت‌ها به حساب می‌آید. البته اسناد حقوقی دیگری دال بر حقوق اقلیت‌ها به تصویب جامعه بین‌المللی رسیده است.

با تشدید جنگ سرد تلاش‌های مربوط به حقوق بشر، از جمله حقوق اقلیت‌ها مدتی به فراموشی سپرده شد. با آرام شدن جو سیاسی بین‌المللی، اقداماتی در جهت شناسایی حقوق اقلیت‌ها در مجامع بین‌المللی خصوصاً سازمان ملل و کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا (این

مجمع در سال ۱۹۹۵ به سازمان امنیت و همکاری در اروپا تغییر نام یافت) صورت پذیرفت. کامل ترین سندی که منحصرأً به حقوق اقلیت‌ها می‌پردازد، «اعلامیه حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، دینی و زبانی» است که در ۱۹۹۲ در مجمع عمومی ملل متحد به اتفاق آراء به تصویب رسیده است. در دیباچه این اعلامیه آمده است که «ترویج و تحقق حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌ها بخش جدایی ناپذیر تحول جامعه ... در یک چارچوب دموکراتیک مبتنی بر حاکمیت قانون است...». در ماده اول اعلامیه از دولتهای عضو خواسته شده که هویت اقلیت‌ها را شناسایی و تقویت کنند. مجمع عمومی نیز دولتها را دعوت کرده که «برای ترویج عملی ساختن شایسته و بایسته اصول این اعلامیه، تمام تدابیر ضروری را، به‌ویژه در عرصه قانونگذاری، در پیش گیرند». (Unhchr)

در گزارش «دستور کار برای صلح» از سوی پطروس گالی دبیرکل سابق سازمان ملل متحد که به عنوان یک سند مهم بین‌المللی مورد استناد قرار می‌گیرد خاطر نشان می‌شود که به‌رغم همکاری فزاینده دولتها در چارچوب اتحادهای منطقه‌ای و قاره‌ای، «ملی‌گرایی و استقلال طلبی در اینجا و آنجا با شدتی تازه پدیدار می‌شوند و مبارزات خشونت‌آمیز قومی، دینی، اجتماعی، فرهنگی یا زبانی، وحدت و یکپارچگی دولتها را به مخاطره می‌افکند». او همچنین تاکید می‌ورزد که «یکی از شرایط ضروری برای حل این مسایل، رعایت حقوق بشر و به‌ویژه حقوق اقلیت‌ها - اعم از اقلیت‌های قومی یا دینی، اجتماعی یا زبانی - است». (لوین ۱۳۷۷: ۶۸)

مسئله اقلیت‌های قومی به طور گسترده‌ای در جریان بحران یوگسلاوی مورد توجه دوباره قرار گرفت. در ۲۷ اوت ۱۹۹۱ جامعه اروپا یک کنفرانس صلح (که در لاهه تشکیل شد) و یک کمیسیون داوری (یا کمیسیون بادینتر) در رابطه با ابعاد مختلف بحران یوگسلاوی تأسیس کرد. در کنفرانس صلح مسایل مختلفی مورد بحث قرار گرفت که یکی از آنها «پیش‌نویس کنوانسیون کارینگتون در ۴ نوامبر ۱۹۹۱» بود که در برخی از مفاد این کنوانسیون به مسئله اقلیت‌های ملی توجه شد؛ شرکت‌کنندگان این کنفرانس توصیه تشکیل ساختارهای خودمختار

(که عهده‌دار وظایف قانونگذاری، اجرایی و قضایی باشد) برای مناطقی که اقلیت‌ها در آنجا اکثریت را تشکیل می‌دهند، ارائه نمودند. (امیدی: ۱۲۱)

نقطه عطف حقوق بین‌الملل در خصوص حفظ هویت اقلیت‌ها را می‌توان اقدامات شورای امنیت در ایجاد منطقه امن در کردستان عراق در سال ۱۹۹۱ و بر اساس قطعنامه ۶۸۸ و صدور قطعنامه ۱۲۴۴ در تاریخ ۱۰ ژوئن ۱۹۹۹ در خصوص کوزوو ذکر کرد. در قطعنامه ۱۲۴۴ با استقبال از تصمیم یوگسلاوی، در بند ۵ قسمت ضمیمه قطعنامه شورای امنیت چنین آمده است: «مردم کوزوو می‌توانند از خودمختاری ماهوی در داخل جمهوری فدرال یوگسلاوی برخوردار باشند». همچنین در بند ۸ قطعنامه، چنین مقرر می‌گردد: «روند سیاسی به سمت تأسیس یک چارچوب موافقتنامه موقت سیاسی که خودگردانی ماهوی برای کوزوو ایجاد نماید باید با در نظر گرفتن توافقات پرامبویه و اصول حاکمیت و تمامیت ارضی جمهوری یوگسلاوی و دیگر کشورهای منطقه صورت پذیرد و مذاکرات بین طرفین برای حل و فصل مسائل نیاستی تأسیس نهادهای خودگردان و دموکراتیک را به تأخیر انداخته یا از بین برد». (Security Council Resolution 1244). مواردی چون کوزوو و منطقه امن شمال عراق نشان داد که در برخی شرایط، برقراری سیستم خودمختاری الزامی است. این الزام در جایی است که شورای امنیت تنها راه حفظ هویت اقلیت‌ها را برقراری خودمختاری تشخیص می‌دهد و یا به هنگامی که دولت مرکزی، حقوق اقلیت‌ها را به سختی در معرض تهدید قرار می‌دهد.

اقلیت‌ها و تجزیه طلبی

دیدگاه جامعه بین‌المللی در قبال حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها بسیار محتاطانه، محافظه کارانه و براساس واقعیات موجود، از جمله دولت - محوری بودن نظام بین‌الملل شکل گرفته است. در رویکرد جامعه بین‌الملل، مرزهای دولتهای تثبیت شده یک واقعیت غیرقابل انکار و تغییر است و حق تعیین سرنوشت تنها با احترام به تمامیت ارضی، برای تعیین حاکمان یک کشور مصداق دارد. (Cassese 1995: 341) به نظر کاسسه، حتی مفهوم دموکراسی

نمایندگی نیز در متون بین‌المللی از جمله میثاقین ۱۹۶۶ ناظر بر حقوق مدنی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی با قاطعیت تعریف و تجویز نشده است، به طوری که مهمترین اسناد بین‌المللی (میثاقین، اعلامیه روابط دوستانه و سند پایانی هلسینکی) همگی بین حق تعیین سرنوشت از یک سو و حمایت از اقلیت‌ها تفاوت آشکاری قائل شده است. دولت‌ها آشکارا از تدوین اسنادی که بین این دو پیوند قائل باشد دوری گزیده‌اند. (Cassese: 352-355)

از یک سو، جامعه بین‌المللی با تفسیر موسع حق تعیین سرنوشت که مساوی با جدایی طلبی باشد مخالفت شدید دارد و حتی ممکن است چنین تفسیری به خونریزی شدیدی منجر شود و از سوی دیگر، رعایت حقوق افراد و گروه‌ها (شامل اقلیت‌ها) در زمره وظیفه دولت‌ها شناخته شده است. به نظر کاسسه سازوکاری که این دو را به یکدیگر آشتی می‌دهد «خودمختاری» است. (Cassese: 350-351)

به نظر کاسسه، هرچه که مفهوم حق تعیین سرنوشت از استقلال خواهی و جدایی طلبی فاصله بگیرد، شکاف بین حق قانونی و واقعیت سیاسی نظام بین‌الملل بسیار کاهش می‌یابد. وی با صحنه گذاشتن بر مصوبات «نشست کارشناسان کنفرانس امنیت و همکاری اروپا درباره اقلیت‌های ملی» معتقد است که از جمله راه‌کارهای تحقق حق تعیین سرنوشت گروه‌ها و اقلیت‌های قومی عبارت است از تقویت اعمال مثبت^۱، حقوق مشارکتی^۲ و اعطای میزان قابل توجهی خودمختاری به آنها. کاسسه سپس به تشریح هر یک از راه‌کارها می‌پردازد و در تشریح مفهوم اعمال مثبت می‌گوید: با توجه به اینکه اقلیت‌ها مجبور به تحمل نابرابری و تبعیض‌های زیادی بوده‌اند، دولت‌ها برای تسکین این نابرابری‌ها موظفند که عقب‌ماندگی آنها را در تمامی زمینه‌ها جبران کنند. حقوق مشارکتی عبارت از حقوقی است که به اقلیت‌ها امکان و تضمین مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی می‌دهد. کاسسه نتیجه می‌گیرد که اگر اقلیت‌ها دارای تمرکز سرزمینی باشند و خواهان خودمختاری سرزمینی هستند، دولت‌ها موظفند که به آنها خودمختاری اعطا کنند. (Cassese: 325-355) از سوی دیگر، جیمز کرافورد از حقوقدانان

1. Positive actions

2. Participatory rights

صاحب‌نام بین‌المللی نیز تأکید دارد که در حقوق بین‌الملل هیچ نوع شناسایی برای جدایی طلبی یکجانبه صورت نگرفته است، گروه‌های قومی و اقلیتها نمی‌توانند با استناد به حقوق بین‌الملل به‌طور یکجانبه خواستار جدایی شوند. حق تعیین سرنوشت در داخل یک دولت به معنی مشارکت گروهها و مردم در نظام سیاسی با احترام به تمامیت ارضی آن معنی می‌دهد. حتی اگر درخواست مستمر و قوی برای استقلال باشد، این تنها حق دولت مرکزی است که چگونه به این درخواست پاسخ دهد. به نظر کرافورد، در جامعه بین‌المللی از ۱۹۴۵ سابقه ندارد که پاره‌ای از سرزمین یک دولت مستقر و حاکم قصد جدایی داشته باشد و سازمان ملل بر آن صحنه گذاشته باشد. (Crawford 1997) سازمان ملل در اغلب اسناد مربوط به اقلیتها و حق تعیین سرنوشت از جمله «اعلامیه پنجاهمین سال تأسیس سازمان ملل» و «کنفرانس جهانی ۱۹۹۳ در باره حقوق بشر»، قاطعانه ایجاد همبستگی بین حقوق اقلیتها یا حق تعیین سرنوشت و جدایی طلبی را صراحتاً رد کرده است. (Van der Vyver 2000:21)

نتیجه‌گیری

بررسی تاریخ جدایی طلبی در آبخازیا و اوستیای جنوبی نشان می‌دهد که از نظر موازین حقوق بین‌الملل، آنها فاقد شرایط لازم برای تشکیل یک دولت مستقل هستند. تاریخ دولت‌سازی در قرن بیستم نشان داده است که یک دولت جدید می‌باید در نتیجه انفصال یک دولت بزرگ، ادغام ارادی دو دولت مستقل، استقلال از دولت استعمارگر و یا شناسایی وسیع بین‌المللی ایجاد گردد. آبخازیا و اوستیای جنوبی مصداق هیچ‌یک از فرآیندهای بارز دولت‌سازی در قرن بیستم نیستند. هرچند از دیرباز، مردمان این دو منطقه در پی نوعی استقلال بودند؛ ولی هیچ‌وقت شرایط سیاسی برای تشکیل دولت مستقل ملی برای آنها فراهم نگردید. اگر تقاضای آنها را مطابق حق تعیین سرنوشت بدانیم؛ حقوق بین‌الملل با توجه به دولت محوری بودن آن هیچ‌وقت حق تعیین سرنوشت را به ضرر تجزیه یک حاکمیت سیاسی تثبیت شده تفسیر نکرده است. عدم ایجاد همبستگی بین حق تعیین سرنوشت و جدایی طلبی با

صراحت در حقوق بین‌الملل قراردادی و عرفی مورد تأکید قرار گرفته است. در حقوق بین‌الملل بعد از جنگ جهانی دوم، اصل دوام دولتها نهادینه شده است و جدایی طلبی با این اصل منافات دارد. از طرف دیگر، یکی از عناصر اصلی دولت بودن، شناسایی آن در عرصه بین‌المللی است. دولت انگاشتن این دو منطقه صراحتاً از طرف جامعه بین‌المللی انکار شده است و جامعه بین‌المللی این دو منطقه را بخش جدای ناپذیر گرجستان اطلاق کرده است. اگر قرار بود اقلیتها بر اساس حق تعیین سرنوشت مجاز به تشکیل دولت مستقل ملی باشند، نظم جامعه بین‌المللی مختل می‌گردد. با توجه به اینکه تنها در ۱۴ کشور جهان دولت نسبتاً همگن قومی وجود دارد و بقیه کشورها دارای بافت متکثر قومی هستند، تجزیه طلبی هیچ‌وقت مورد تایید حقوق بین‌الملل نبوده است.

هرچند در بحث شناسایی دو مکتب تأسیسی و اعلامی وجود دارد و در مکتب اعلامی ارزش شناسایی شدیداً تقلیل می‌یابد، ولی شکی نیست که شناسایی در اعطای اهلیت و مشروعیت یک واحد سیاسی برای ورود در عرصه بین‌المللی نقش مهمی ایفا می‌کند؛ مثلاً رژیم طالبان بخاطر فقدان شناسایی بین‌المللی با بحران مشروعیت شدیدی روبرو بود.

اگر آبخازی‌ها و اوستی‌ها را مصداق اقلیت بدانیم، حقوق سیاسی، فرهنگی و اقتصادی آنها را باید در بحث حقوق اقلیتها جستجو کرد. در مورد اقلیتها، هرچند حقوق آنها باید از سوی دولتهای مربوطه محترم شمرده شود؛ ولی اقلیتها برای احراز و تحقق حقوق خود در حد اعلا می‌توانند تقاضای خودمختاری سرزمینی داشته باشند. در رژیم خودمختاری سرزمینی، نهایتاً اقلیتها در حوزه داخلی خود از خودگردانی سیاسی، فرهنگی و اقتصادی برخوردار خواهند شد؛ ولی در سیاستهای امنیتی و سیاست خارجی تابع دولت مرکزی خواهند بود. تجربه کردستان عراق و کوزوو ثابت کرده است که حقوق بین‌الملل برای اقلیتها نهایتاً حق خودمختاری تضمین شده قائل است، نه تشکیل دولت مستقل ملی. خلاصه سخن اینکه، طبق موازین حقوق بین‌الملل نمی‌توان جدایی طلبی در آبخازیا و اوستیای جنوبی را موجه دانست. این دو منطقه با توجه به مخاصمات گذشته نهایتاً می‌توانند خواستار رژیم خودمختاری تضمین شده و تحت

نظارت مجامع بین‌المللی گردند. از طرف دیگر، دولت گرجستان نیز نمی‌تواند با استناد به اصل حاکمیت بدنبال لغو رژیم خودمختاری در این منطقه یا تغییر بافت جمعیتی آن برآید. احترام به حقوق اقلیتها و حفظ هویت آنها یکی از اصول مصرحه حقوق بین‌الملل نوین تلقی می‌شود.

فهرست منابع

1. امیراحمدیان، بهرام، (۱۳۸۳)، «تحولات گرجستان در صحنه ژئوپلیتیک قفقاز»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، سال دوازدهم، شماره ۴۵.
2. امید، (۱۳۸۰)، خودمختاری و مدیریت مناقشات سیاسی جوامع دارای اقلیت قومی، رساله دکتری روابط بین‌الملل، دانشگاه تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
3. لوین، لیا، (۱۳۷۷)، پرسش و پاسخ درباره حقوق بشر، ترجمه محمدجعفر پوینده، تهران: نشر قطره.
4. مجیدی، محمدرضا و زرگر، افشین، (۱۳۸۲)، «اوستی‌ها زمینه‌ساز اختلافی دیگر در قفقاز»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، شماره ۴۳.
5. معظمی‌گودرزی، پروین، (۱۳۷۸)، گرجستان، چاپ اول، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امورخارجه.
6. موسی‌زاده، رضا، (۱۳۸۰)، بایسته‌های حقوق بین‌الملل تهران: نشر میزان.

7. A: <http://en.wikipedia.org/wiki/Abkhazi>

8. B: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3261059>

9. C: <http://en.wikipedia.org/wiki/SouthWsetia>

10. *Al-Jazeera* (October 18, 2006), "Breakaway Abkhazia seeks recognition".

11. Bernhardt, Rudolf, (1981), "Federalism and Autonomy", in: Dinstein, Yoram (ed.), *Models of Autonomy* New Brunswick, N.J.: Transactions Books.

12. Capotorti, Francesco, (1985), "Minorities", Bernhardt, Rudolf (ed.), *Encyclopedia of Public Interntional Law*, Vol.8.

13. Cassese, Antonio, (1995), *Self Determination of Peoples; A Legal Appraisal*, Cambridge: Cambridge University press.

14. Crawford, James (1997), "State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession",
15. Crawford, James (1979), *the Creation of States in International Law*, Oxford: Clarendon Press.
16. Fars News, <http://www.farsnews.net/newstext.php?nn=8508220343>
17. "Georgia, Ossetia Trade Shelling as Casefire Violated Again", (Aug 16, 2004), *Channel News Asia.com*.
18. Hannum, Hurst, (1996), "The Right to Autonomy: Chimera or Solution"? in: Rupesinghe, Kumar and Tishkov Valery A. (ed.), *Ethnicity and Power in the Contemporary World*, New York: UN University Press.
19. Hannum, Hurst and Lillich, Richard, (1980), "the Concept of Autonomy in International law", *American Journal of International Law*, N. 74.
20. Unhchr: Fact Sheet No. 18 (Rev. 1), Minority rights, from:
<http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs18.htm>
21. Oliker, Olga and Szayna, Thomas, (2003), *Fault lines of Conflict in Central Asia and the South Caucasus: Implications for the U.S. Army*, Santa Monica: Rand.
22. The UN Website, Security Council Resolution 1244 (1999), from:
<http://www.un.int/usa/sres1244.htm>
23. Thornberry, Patrick, (1991), *International law and the Rights of Minorities*, Oxford: Clarendon.
24. Van der Vyver, Johan D., (Fall 2000), "Self-Determination of the People of Quebec under International Law", *Journal of International Law and Policy*, Vol.10:1.