

رضا نظرآهاری<sup>۱</sup>

اکنون بیش از دوازده سال است که از درگیری جمهوری آذربایجان و ارمنستان، دو همسایه شمالی کشورمان در مورد منطقه ناگورنو قره‌باغ (قره‌باغ کوهستانی) می‌گذرد. هرچند درگیری نظامی در این منطقه با آتش‌بس موجود به حداقل رسیده و دستیابی به یک توافق پایدار توسط دو طرف چندان دور از دسترس جلوه نمی‌کند. قفقاز به‌طور سنتی حوزه نفوذ روسیه بوده و همواره در تلاش آن کشور برای دسترسی به آبهای خلیج فارس نقش ویژه‌ای بازی می‌کرد. از سوی دیگر، امتداد حوزه جغرافیایی نهادهای اروپایی مانند ناتو و سازمان امنیت و همکاری اروپا به شرق پای بسیاری از کشورهای غربی را به اینجا کشانیده است. لذا می‌توان گفت قفقاز محل برخورد دو عرصه شرق و غرب بوده و هست. در این نوشته سعی شده تا اطلاعاتی در مورد تلاش‌های سازمان امنیت و همکاری در اروپا برای حل و فصل مناقشه جمع‌آوری شود. جمهوری آذربایجان و ارمنستان هر دو در سال ۱۹۹۲ به عضویت OSCE درآمدند و در فاصله کمی این سازمان، مناقشه ناگورنو قره‌باغ را که از سال ۱۹۸۸ ایجاد و شعله‌ور شده بود در دستور کار خود قرار داد.

## بحران قره‌باغ و زمینه‌های تاریخی آن از ابتدا تاکنون

بحران قره‌باغ که با اسکان آرامنه در سرزمین مسلمان‌نشین قفقاز به وجود آمد سابقه‌ای بیش از یک قرن دارد. روسیه تزاری در راستای سیاست گسترش به جنوب و اهمیتی که منطقه قفقاز از هر نظر دارا بود اصلی‌ترین عامل این بحران در مراحل اولیه بود. روسیه تزاری که در مرزهای جنوبی در نیمه اول قرن ۱۹ توانسته بود دو دولت ایران و عثمانی را شکست دهد بتدریج به سوی استقرار ثبات مورد نظر خود در این منطقه گام برداشت. استفاده از خلاء قدرت ناشی از شکست عثمانی به سیاست اسکان آرامنه مهاجر از ایران، آناتولی و آسیای صغیر، لبنان و دیگر نقاط جهان در قفقاز جنوبی در راستای تحقق این هدف بود. این مهاجرت‌ها با تمایلی که آرامنه به ایجاد دولت -

۱. آقای دکتر رضا نظرآهاری معاون اداره کل اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه است.

ملت فراگیر از قرن‌ها پیش تاکنون از خود بروز می‌دادند میسر شد. در سالهای پایانی حکومت تزارها بخصوص در سال ۱۹۱۵ پس از مهاجرت صدها هزار ارمنی به صورت یک واقعیت درآمد و درگیری بین آنان و آذری‌ها بتدریج نمودار شد.<sup>(۱)</sup>

حتی اضمحلال حکومت تزارها و روی کار آمدن بلشویک‌ها نیز مانع ادامه این مهاجرت نشد و اکنون آنچه از سیاست اولیه باقی ماند ایجاد یک منطقه بحرانی در جنوب قفقاز است. در دهه‌های ۱۹۴۰ و بعد از آن نیز اوضاع همچنان بحرانی باقی ماند. در زمان حاکمیت کمونیسم بر منطقه به لحاظ سیاست مرکزگرایی و کنترلی که بر تمامی مناطق تحت قلمرو شوروی اعمال می‌شد بحران قره‌باغ همچنان به صورت آتش زیر خاکستر باقی ماند. جمهوری آذربایجان مهمترین منبع نفتی شوروی بود و لذا وجود هرگونه بحران می‌توانست مانع از بازدهی حیاتی این بخش از اتحاد جماهیر شوروی شود. تنها در اواخر دهه ۱۹۸۰ بود که با تضعیف کنترل مرکزی از مسکو و رهایی اقوام و نژادها و مذاهب گوناگون آن زخم‌های کهنه اختلاف بین آذری‌های مسلمان و ارمنه دوباره سرباز کرد و آتش درگیری و جنگ دوباره بین آنان شعله‌ور شد. سال ۱۹۸۹ اوج چنین تحولی بود. رشد احساسات ناسیونالیستی و رشد جنبش‌های استقلال طلبانه متعاقب عقب‌نشینی مسکو به مرحله‌ای رسید که جمهوری آذربایجان قوانین ملی را به جای قوانین اتحاد شوروی به رسمیت شناخت. این تصمیم یعنی قطع سوخت و مواد غذایی برای ارمنستان، که تا این تاریخ از طریق جمهوری آذربایجان تأمین می‌شد. از طرف دیگر، جمهوری آذربایجان خواهان وحدت و تمامیت ارضی خود یعنی کنترل مجدد قره‌باغ و همچنین اتصال جغرافیایی نخجوان به جمهوری آذربایجان بود. در مقابل این اقدامات، ارمنستان نیز تلاش خود را برای اتحاد با قره‌باغ افزایش داد. از ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۱ که پس از شکست کودتای نافرجام در مسکو جمهوری آذربایجان اعلام استقلال نمود روحیه خصومت و دشمنی بتدریج بین دو طرف چه داخل جمهوری آذربایجان و چه بین دو کشور جمهوری آذربایجان و ارمنستان شعله‌ور شد و از اوایل سال ۱۹۹۲ جنگ قره‌باغ آغاز و سیاستهای جمهوری آذربایجان را تحت تأثیر قرار داد.<sup>(۲)</sup> تحولات جمهوری آذربایجان و بحران قره‌باغ و اقدامات ارمنستان خود نیازمند مقاله‌ای مستقل است و در این نوشتار فرصت پرداختن بدان نیست. موضوع این مقاله اقدامات سازمان امنیت و همکاری در اروپا در قبال این بحران است که در زیر به آن پرداخته خواهد شد.

**اقدامات سازمان امنیت و همکاری در اروپا برای در دستور کار قرار دادن بحران**

سازمان امنیت و همکاری در اروپا که تا سال ۱۹۹۵ با عنوان کنفرانس امنیت و همکاری اروپا (CSCE) شناخته می‌شد حوزه خود را به مناطق آسیای مرکزی و قفقاز توسعه داده و اکنون با ۵۵ کشور عضو به فعالیت خود ادامه می‌دهد. این سازمان به دنبال امضای اعلامیه هلسینکی در سال ۱۹۷۵ به وجود آمد و وظایف اصلی آن عبارتند از: تلاش برای حاکم نمودن ارزشهای مشترک، هماهنگ‌کننده گفتگو در مورد مسایل امنیتی در اروپا، کنترل تسلیحات و خلع سلاح و بالاخره دخالت در بحرانها و جنگهای منطقه‌ای در جهت کاهش تنش و درگیری. این وظایف قرار است با بکارگیری ابزارهایی مانند هشدارهای اولیه، دیپلماسی پیشگیرانه، مدیریت بحرانها به عنوان میانجیگر در مناقشه‌های منطقه‌ای، تعمیم ارزشهای دموکراتیک، ترویج حقوق انسانی و آزادی‌های اساسی تحقق پذیرد. دلایل عدیده‌ای را می‌توان برای دخالت سازمان امنیت و همکاری در اروپا در مناقشه میان جمهوری آذربایجان و ارمنستان بر سر منطقه ناگورنو قره‌باغ برشمرد. پس از اضمحلال شوروی و تشکیل جمهوری‌های تازه استقلال یافته بروز درگیری و تنش در منطقه اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسید. در گرجستان، بحران آبخازیا، در تاجیکستان تقسیم قدرت داخلی و در روسیه بحران چچن مواردی بود که در کنار بحران قره‌باغ محیطی پراز تنش و التهاب را آفریده بود. لذا این نگرانی که جنگ در قفقاز که مرز طبیعی بین اروپا و آسیا است محدود نماند و به قاره اروپا نیز سرایت کند می‌توانست یکی از دلایل حضور OSCE در منطقه باشد. دو کشور ارمنستان و جمهوری آذربایجان پس از اعلام استقلال خود در سال ۱۹۹۲ به عضویت OSCE درآمدند و اکنون آن سازمان خود را موظف به میانجیگری برای حل اختلاف آن دو می‌داند. علاوه بر این باید در نظر داشت که با افول قدرت کمونیزم در منطقه و فروپاشی ابرقدرت شوروی، نهادهای نظامی و امنیتی غرب مانند ناتو و OSCE به همراه نهادهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی برای پر کردن خلاء حضور شوروی در منطقه قفقاز بسیج شدند و هر کدام با درجه‌ای از خوشبینی نسبت به توانایی‌ها و قابلیت‌های خود برای تبدیل منطقه به سرزمینی در داخل مرزهای اقتصادی و فرهنگی و نظامی غرب وارد عمل شدند. کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا در این چارچوب تلاش خود را برای حل بحران ناگورنو قره‌باغ

آغاز کرد. OSCE از ۲۴ مارس ۱۹۹۲ وارد مناقشه ناگورنو قره‌باغ شد. در آن تاریخ در شورای وزیران CSCE که یک اجلاس اضافه در هلسینکی برگزار کرده بودند تصمیماتی گرفته شد که برای اولین بار به کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا مجوز حضور در آسیای مرکزی و میانجیگری در بحران ناگورنو قره‌باغ را می‌داد. در بند سوم از سندی که تحت عنوان خلاصه نتایج اجلاس انتشار یافت<sup>(۳)</sup> خطر گسترش این بحران نسبت به امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی یادآوری شده بود. در بند ششم لزوم مداخله نمودن OSCE در بحران ناگورنو قره‌باغ و ایفای نقشی کلیدی مورد تأکید قرار گرفت. در بند بعد از رئیس وقت سازمان خواسته شد تا ضمن سفر به منطقه زمینه‌های اجرای یک آتش‌بس را در منطقه مورد بررسی قرار دهد. در بند هشتم و نهم گفته شد که در اولین فرصت ممکن کنفرانسی تحت نظارت OSCE برگزار شود تا زمینه برای ایجاد یک چارچوب مناسب جهت مذاکره برای فرو نشاندن صلح‌آمیز مناقشه مسلحانه مذکور فراهم آید. قرار شد این کنفرانس در شهر مینسک برگزار شود و ۱۱ عضو در آن شرکت نمایند. ارمنستان، آذربایجان، تروپیکای CSCE (رؤسای فعلی، قبلی و آتی CSCE در آن زمان یعنی جمهوری چکسلواکی، آلمان، سوئد)، کشور میزبان (بیلوروس) و چند کشور علاقمند (فرانسه، ایتالیا، روسیه، ترکیه و آمریکا). هرچند کنفرانس مینسک بخاطر فقدان توافق بین گروه‌های درگیر در مناقشه هرگز برگزار نشد، اما کشورهای فوق (البته بدون جمهوری آذربایجان و ارمنستان) گروه مینسک را تشکیل دادند تا براساس قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد به شماره‌های ۸۲۲، ۸۵۳، ۸۷۴ و ۸۸۴ در سال ۱۹۹۳ راه‌حلی سیاسی برای بحران بیابند.

### اولین طرح عملی برای حل و فصل بحران توسط گروه مینسک

در سال ۱۹۹۳ در پی یک سلسله اقدامات گسترده، گروه مینسک یک جدول زمانی تنظیم شده را براساس یک دیدگاه گام به گام پیشنهاد کرد که یک رشته از اقدامات شامل عقب‌نشینی نیروها از سرزمین‌های اشغالی، راه‌اندازی وسایل ارتباطی و حمل و نقل در منطقه و مبادله اسرای جنگی و گروگانها را شامل می‌شد. به‌طور مشخص در این جدول زمانی گام به گام خواسته شده بود تا در راستای اجرای قطعنامه‌های ۸۲۲ و ۸۵۳ شورای امنیت در ابتدا نیروهای

درگیر از مناطق کوباقلی، اقدام، فیزولی، جبرالی، کلبجر و مارتاکرت عقب‌نشینی کنند. متعاقب آن، ارتباطات و حمل و نقل به حالت عادی خود باز گردد. پس از این مراحل هم تحت نظارت CSCE آتش‌بس دائمی و فراگیر برقرار شود. مرحله بعدی این جدول زمانی به بعد انسانی موضوع پرداخته بود و تبادل اسیران و زندانیان جنگی، ایجاد سهولت در دسترسی سازمانهای کمک‌رسان بین‌المللی و نظایر آن را پیشنهاد می‌کرد. ضمناً پیشنهاد اعزام هیأت ارزیاب CSCE به منطقه برای بررسی زمینه‌های اعمال نظارت آن سازمان نیز ارائه شد. ترتیباتی که در فوق بدانها اشاره شد به دلیل فقدان توافق بین طرفهای درگیر رعایت نشد. حتی آتش‌بسی که در اواخر اوت ۱۹۹۳ برقرار شد در ۲۱ اکتبر آن سال نقض شد و در عمل پیشرفتی از طرح ارائه شده توسط CSCE حاصل نیامد. اما به‌رغم آن، سازمان به دنبال یافتن جای پای برای خود و حضور عملی در منطقه برآمد و در اوج‌گیری سعی در ایجاد یک نمایندگی دائمی برای خود نمود. از ۶ تا ۱۴ اکتبر ۱۹۹۳ رئیس سازمان یک نماینده ویژه را با جمعی از کارشناسان به منطقه اعزام نمود تا آنها گزارشی کامل از وضعیت سیاسی - نظامی منطقه به همراه نتیجه‌گیری‌ها و ملاحظات و توصیه‌هایشان ارائه دهند تا مدیریت این بحران توسط CSCE مشخص گردد. در گزارش این گروه پیشنهاد اعزام نماینده دائم سازمان در منطقه برای عملی نمودن حضور فعال و جدی سازمان در جهت حل بحران و بررسی زمینه‌های نظارت آن جهت آتش‌بس احتمالی ارائه شده بود. در این گزارش همچنین پیشنهاد شده بود تا بین CSCE و دیگر میانجیگران بحران ارتباط نزدیک‌تری برقرار شود.<sup>(۴)</sup> اما در عوض طرف‌های درگیر در مناقشه در تاریخ ۱۲ مه ۱۹۹۴ توافق کردند که یک آتش‌بس غیررسمی را با وساطت روسیه بپذیرند.

در سال ۱۹۹۴ تلاش‌های اصلی گروه مینسک مصروف یافتن راه‌حلی برای تحقق یک آتش‌بس و تمرکز بر روی یک طرح صلح جامع و قابل حصول شد. متعاقب آتش‌بس غیررسمی که در ۱۲ مه ۱۹۹۴ به‌دست آمد مذاکرات برای تهیه یک سند که در آن سه توافق به‌دست آمده را شامل شود آغاز شد. این سه موضوع عبارت بودند از: توافقی که براساس آن آتش‌بس برقرار شده بود، طرح صلحی که روسیه ارائه داده بود و جدول زمانی که گروه مینسک در نوامبر سال ۱۹۹۳ ارائه کرده بود. این اقدامات در نهایت با هدف تحکیم آتش‌بس انجام شد چرا که طرفهای

درگیر هر لحظه ممکن بود آن را نادیده بیانگارند و درگیری را آغاز کنند. در این مرحله نیز توافق برای ادغام سه موضوع فوق بخصوص جدول زمانی CSCE و ابتکارات روسیه میسر نشد و تلاشهایی که در سال ۱۹۹۴ در این زمینه صورت گرفته راه به جایی نبرد. گروه برنامه‌ریزی عملیاتی مقدماتی<sup>(۵)</sup> در CSCE که در سال ۱۹۹۳ تلاشهایی را برای تدوین برنامه‌های نظارتی سازمان در شرایط برقراری یک توافق صلح بررسی می‌کرد در این مرحله بر تلاشهای خود افزود. این بدین معنا بود که سازمان در صدد تقویت ابتکار سال گذشته خود است. براساس این اقدامات یک گروه اولیه مرکب از پرسنل بین‌المللی انتخاب و به استخدام درآمدند و یک دوره آموزشی ۵ روزه را در اواخر ماه مه ۱۹۹۴ در وین گذراندند تا برای اعزام در شرایط مساعد آماده شوند. در آن تاریخ اعلام شد که سازمان آماده است تا یک تیم ۲۴ نفره به همراه ۱۰ متخصص مین‌یاب را حداکثر تا ۳ روز به منطقه اعزام کند و تا ۱۴ روز آنها را به ۵۶ نفر افزایش دهد.<sup>(۶)</sup> در فازهای بعد این نیرو قابل افزایش بیشتر بود. همزمان با آن رئیس CSCE ضمن مذاکره با طرفهای ذینفع تصمیم گرفت تا امکان سازماندهی یک نیروی حافظ صلح بین‌المللی در چارچوب CSCE را در قالب فصل سوم از سند هلسینکی در سال ۱۹۹۲ مورد بررسی قرار دهد.

### تصمیمات اجلاس بوداپست در سال ۱۹۹۴ و اثرات آن

در ژانویه ۱۹۹۵ رئیس سوئدی سازمان، آقای یان الیاسون و یک نماینده از روسیه را به عنوان رؤسای مشترک کنفرانس مینسک برگزید. این تصمیم متعاقب تصمیمی بود که در خلال اجلاس سران سازمان در بوداپست در سال ۱۹۹۴ در زمینه وحدت عمل روسیه و OSCE در زمینه بحران مذکور اتخاذ شده بود. اندکی بعد با ریاست فنلاند، آقای الیاسون جای خود را به نماینده فنلاند به عنوان رئیس مشترک کنفرانس مینسک داد. در خلال اجلاس بوداپست کشورهای عضو بر اعزام نیروهای چندملیتی حافظ صلح OSCE براساس یکی از قطعنامه‌های شورای امنیت به منطقه برای حفظ آتش‌بس به وجود آمده توافق کردند. برای ادامه این فعالیت‌ها در زمینه تشکیل چنین نیرویی یک گروه برنامه‌ریزی عالی‌رتبه<sup>(۷)</sup> بجای گروه مقدماتی اول در وین تشکیل شد. در اوت ۱۹۹۵ رئیس وقت سازمان، یک لهستانی را به عنوان نماینده

شخصی رئیس در بحران ناگورنو قره‌باغ منصوب نمود.<sup>(۸)</sup> وی موظف بود براساس تصمیمات متخذه در اجلاس بوداپست فعالیت‌ها را برای دستیابی به یک صلح پایدار ارتقا بخشد. وظیفه این نماینده ارسال اطلاعات و اخبار مربوط به بحران ناگورنو قره‌باغ بخصوص در رابطه با آتش‌بس به‌دست آمده و نحوه اجرای عملیات حفظ صلح توسط OSCE بود. دیگر وظایف این نماینده ویژه عبارت است از: کمک به HPLG، کمک به طرفهای درگیر جهت اجرا و گسترش اعتمادسازی بین یکدیگر، اقدامات انسانی و نظایر آن برای تسهیل در روند صلح به‌ویژه از راه برقراری تماس مستقیم با آنها، گزارش در خصوص فعالیتهای انجام شده در منطقه، همکاری با نمایندگان سازمان ملل و دیگر سازمانهای بین‌المللی که برای حل این مناقشه اقدام می‌کنند. این نماینده ویژه در تفلیس (گرجستان) مستقر شده و پنج دستیار که در باکو، ایروان و خانکندی در رفت و آمد هستند وی را همراهی می‌کنند. بیشتر وقت آنها به نظارت بر برقراری تماس بین گروههای متخاصم می‌گذرد.

### اجلاس سران در لیسبون در سال ۱۹۹۶ و دست‌آورد آن

تا آن زمان اقداماتی که دور رئیس گروه مینسک (در آن تاریخ فنلاند و روسیه) برای تقریب نظرات جناح‌های درگیر جهت دستیابی به یک راه‌حل مسالمت‌آمیز برای پایان بحران انجام داده بودند بی‌نتیجه ماند. ولی در اجلاس سران سازمان در لیسبون در سال ۱۹۹۶ رئیس سازمان بیانیه‌ای صادر کرد که همه کشورهای عضو بجز ارمنستان از آن حمایت کردند. این بیانیه سه راه را برای حل بحران ناگورنو قره‌باغ پیشنهاد می‌کرد:

۱. تمامیت ارضی جمهوری‌های ارمنستان و آذربایجان؛
۲. تبیین وضعیت حقوقی ناگورنو قره‌باغ طبق قراردادی که بر مبنای حق تعیین سرنوشت آن بوده و بالاترین درجه از خودگردانی را در داخل جمهوری آذربایجان به ناگورنو قره‌باغ می‌دهد؛
۳. امنیت تضمین شده برای ناگورنو قره‌باغ و کلیه سکنة آن که لزوم تبعیت همه طرفهای درگیر برای تحقق این روند را شامل می‌شد.<sup>(۹)</sup>

در بیانیه رئیس اجلاس، پذیرش اکثریت قریب به اتفاق اعضا دستاورد مهمی در جهت حل بحران قلمداد شد و مخالفت تنها یک عضو (ارمنستان) با آن را عامل خدشه در چنین توافقی نمی‌دانست. ولی نماینده ارمنستان در بیانیه خود گفت که این طرح روح و محتوای مأموریتی که گروه مینسک به عهده داشته را منعکس نمی‌کند چرا که در جهت دستیابی به یک توافق سیاسی از راه مذاکره دو طرف نیست.<sup>(۱۰)</sup> وی خواهان دستیابی به یک راه حل از طریق حقوق بین‌الملل و اصولی که در بیانیه نهایی هلسینکی بخصوص بخشی که مربوط به حق تعیین سرنوشت می‌باشد بود. همزمان با این اقدامات که در سطوح عالی در جریان بود بتدریج در سطح فنی سازمان و گروه برنامه‌ریزی آن نیز تغییراتی به وجود آمد. این گروه که تاکنون زمینه را برای حضور نیروی حافظ صلح چندملیتی در منطقه مطالعه می‌کرد و حتی به ایجاد و آموزش آن همت گمارده بود در سال ۱۹۹۶ به ایجاد اعتمادسازی بین دو طرف و تمهیداتی برای کاهش تنش میان آنان روی آورد. در این راستا نماینده ویژه رئیس سازمان با همکاری با طرفهای ذینفع یک «مکانیزم برای نظارت بر بحران» ایجاد نمود تا بتوان براساس آن صحت ادعاهای هرکدام از طرفین مبنی بر نقض آتش‌بس توسط طرف دیگر را مورد بررسی قرار داد.<sup>(۱۱)</sup> در سال ۱۹۹۷ رئیس OSCE تصمیم گرفت تا ترکیب رؤسای گروه را افزایش دهد به طوری که فرانسه و آمریکا را نیز در کنار روسیه شامل شود. این سه رئیس، ابتکار صلح جدیدی را براساس یک نگرش دو مرحله‌ای ارائه دادند. اولین مرحله، غیرنظامی کردن خط تماس بین گروههای متخاصم و بازگشت پناهندگان بود. دومین مرحله، طرحی را درباره وضعیت ناگورنو قره‌باغ ارائه می‌داد. اما این ابتکار نیز موافقت همه طرفهای درگیر را به دست نیاورد و به شکست انجامید. براساس گزارش دبیرکل OSCE در سال ۱۹۹۸ هیچ‌گونه پیشرفتی در طرحی که سال گذشته برای خاتمه بحران در منطقه تهیه شده بود حاصل نشد و ارمنستان که این طرح را به عنوان مبنای خوبی برای مذاکرات پذیرفته بود پس از انتخابات ریاست جمهوری آن را رد کرد و مجدداً فعالیتهای سازمان بر روی سه موضوع قبل یعنی ادامه تماس‌ها بین طرفهای درگیر، نظارت بر حسن اجرای آتش‌بس و موارد انسانی مانند اسرای جنگی متمرکز شد.<sup>(۱۲)</sup> در اجلاس سران OSCE در استانبول در سال ۱۹۹۹ موضوع ناگورنو قره‌باغ تنها در بند ۲۰ از بیانیه پایانی مورد اشاره قرار



گرفت. در این بند ضمن استقبال از ملاقاتی که بین رؤسای جمهور آذربایجان و ارمنستان صورت گرفته بود خواستار تداوم چنین دیدارهایی برای زنده نگه داشتن روند مذاکرات و ایجاد امید و دلگرمی برای حل و فصل نهایی بحران شد. این اجلاس نیز نتوانست تضمینی برای تعهدی پایدار جهت حل نهایی مناقشه به دست آورد.<sup>(۱۳)</sup> در سال ۱۹۹۸ رؤسای کنفرانس مینسک بر تلاشهای خود برای ارائه طرحی که همه طرفها با آن موافقت کنند افزودند. ولی نتیجه‌ای حاصل نشد. تحت تأثیرات منفی تروری که در سال ۱۹۹۹ در ایروان به وقوع پیوست فعالیت‌های HPLG نیز تا اواخر سال ۲۰۰۰ دچار سستی و رخوت شد. از آن تاریخ تاکنون امید اصلی برای حل و فصل بحران ناگورنو قره‌باغ، ملاقات مستقیم سران دو کشور درگیر در بحران یعنی جمهوری آذربایجان و ارمنستان بود. از سال ۱۹۹۹ حیدرعلی اف و رابرت کوچاریان رؤسای جمهور دو کشور گفتگوهای مستقیمی را آغاز کرده‌اند که تاکنون چند ملاقات از این نوع به انجام رسیده است. در نیمه اول سال ۲۰۰۱، سه ملاقات صورت گرفته که اولین آن در ۲۶ ژانویه بود. در خلال کنفرانس OSCE در ۴ مارس همان سال در پاریس این دو رئیس جمهور در حضور ژاک شیراک مجدداً ملاقات نمودند که دستور کار آنها ادامه مذاکرات برای حل و فصل بحران بود. آنها در ۳ آوریل ۲۰۰۱ نیز در کیوست آمریکا میهمان کولین پاول وزیر خارجه آمریکا بودند تا مذاکرات مستقیم خود را ادامه دهند.

به رغم این تماس‌ها از آن تاریخ تاکنون روند کاری در گروه مینسک به دلیل فقدان توافق در سطوح پایین تر به حالت تعلیق درآمده و تلاشها مجدداً برای یافتن یک زمینه کاری مشترک مورد قبول طرفین به نقطه اول بازگشته است.

### دلایل عدم توفیق OSCE برای دستیابی به یک راه حل در بحران ناگورنو قره‌باغ

مقامات سازمان امنیت و همکاری در اروپا بر این باور نیستند که تلاشهای آن سازمان برای دستیابی به یک راه حل نهایی جهت پایان بخشیدن به بحران ناگورنو قره‌باغ به شکست کامل انجامیده است. آنها بر این باورند که آتش بس موجود بین طرفهای درگیر از سال ۱۹۹۴ تاکنون نتیجه تلاش‌ها و رایزنی‌های این سازمان بوده است. حتی آزادی برخی اسیران جنگی در سال گذشته را حاصل فعالیت‌ها و پیگیری‌های خود می‌دانند. آنها بر این باورند که سازمان

توانسته در سالهای گذشته از اوج‌گیری و گسترش دامنه بحران جلوگیری کند و رؤسای جمهور آذربایجان و ارمنستان را در کنار دیگر سران کشورهای جهان در کنار هم بنشانند. همچنین معتقدند که اکنون تنها مرجعی که در منطقه به‌طور عملی حضور داشته و بیشترین اقدامات را در جهت اعتمادسازی بین طرفهای درگیر به انجام می‌رساند، سازمان مذکور می‌باشد. به‌رغم درستی همه این استدلالها باید گفت که OSCE از ابتدای ورود به عرصه بحران قره‌باغ تاکنون توفیقی اساسی در جهت حل و فصل بحران به‌دست نیاورده است. با توجه به زمینه‌های بروز و تداوم بحران در منطقه قفقاز جنوبی و بخصوص ناگورنو قره‌باغ می‌توان دلایل زیر را برای عدم توفیق سازمان امنیت و همکاری در اروپا برشمرد:

### ۱. مشکل ساختاری OSCE

سازمان امنیت و همکاری اروپا در بین سازمانهای منطقه‌ای جهان وضعیتی منحصر به فرد دارد. کلیه تصمیمات و مواضع سازمان جنبه سیاسی دارد و موضوعاتی که در این سازمان مورد بررسی قرار می‌گیرد به مسایل امنیتی و سیاسی مربوط می‌شوند. هرچند این امر دستیابی به توافق سیاسی برای حل بحران‌ها را آسان می‌کند، اما در عوض ابزار حقوقی الزام‌آوری در این سازمان پیش‌بینی نشده تا این تصمیمات را به مرحله عمل برساند. فقدان الزامات حقوقی به‌طوری که در چارچوب نظام حقوق و قوانین بین‌المللی این الزامات تعریف شوند میزان مشروعیت عملیات این سازمان را در کشورها زیر سؤال می‌برد.<sup>(۱۴)</sup> OSCE مجبور است برای حضور نیروهای حافظ صلح خود در منطقه ناگورنو قره‌باغ به‌دنبال یک توافق و قرارداد بین‌المللی باشد و لذا در صدد است حضور این نیرو را براساس یکی از قطعنامه‌های چهارگانه شورای امنیت در مورد بحران قره‌باغ توجیه نماید. از دیگر نهادها و ارگانهای بین‌المللی که ابزاری حقوقی برای اجرای مصوبات OSCE داشته باشند نیز انتظاری بیش از این نمی‌رود.

### ۲. دخالت قدرتهای فرامنطقه‌ای در بحران

شاید مهمترین عاملی که هرگونه تلاش برای دستیابی به یک راه‌حل همه‌جانبه و دائم را

در بحران ناگورنو قره‌باغ باشکست مواجه کرده است، اتهاماتی است که طرفهای درگیر در رابطه با حمایت یک عامل خارجی از رقیب وارد می‌کنند. حیدر علی اف رئیس جمهور آذربایجان در سال ۱۹۹۹ مصاحبه‌ای تلویزیونی با ویکتور چرنومیردین نماینده ویژه یلتسین در امور یوگسلاوی داشت که در آن بحران قره‌باغ نیز مورد اشاره قرار گرفت.

علی اف که خود از کمونیست‌های سابق است در مورد حمایت روسیه از ارمنستان به چرنومیردین گفت: «در اوایل سال ۱۹۹۷ گزارش‌هایی در روسیه منتشر شد مبنی بر اینکه وزارت دفاع روسیه اسلحه و ابزارهایی را به ارزش یک میلیارد دلار به ارمنستان فرستاده است. ما این مسأله را چندین بار با فدراسیون روسیه و رئیس جمهور این کشور مطرح کرده‌ایم... ما نمی‌دانیم که به چه علت روسیه به پایگاههای خود در ارمنستان نیاز دارد. این پایگاهها از مدت‌ها قبل در این کشور مستقر شده‌اند، اما اکنون در حال تقویت آنها هستند. سیستم‌های موشکی S-۳۰۰ و جنگنده‌های Mig-۲۶ را در اختیار این پایگاهها قرار داده‌اند.

به هر حال بین جمهوری آذربایجان و ارمنستان جنگ درگرفته است و قوای نظامی بسیار زیادی نیز از جانب فدراسیون روسیه به خاک ارمنستان گسیل می‌شوند. چه ضمانتی است که این افراد و تجهیزات علیه جمهوری آذربایجان استفاده نشود؟<sup>(۱۵)</sup> در یک اظهار نظر، رئیس جمهور آذربایجان گفته بود که کشورش سه دشمن استراتژیک و سه دوست استراتژیک دارد. وی دشمنانش را ایران، ارمنستان و روسیه و دوستانش را ترکیه، آمریکا و اسرائیل نام برده بود. نقش آمریکا نیز در این بحران حائز اهمیت فراوان است. آمریکا که از سوی جمهوری آذربایجان یک دوست استراتژیک نامیده شد در جریان بحران قره‌باغ موضعی کاملاً دوگانه ایفا نمود.

جمهوری آذربایجان بسیار مایل بود که آمریکا ارمنستان را وادار کند تا نیروهای خود را از مناطق اشغالی خارج کند، ولی این خواسته عملی نشد. چرا که افکار عمومی آمریکا با ارامنه مسیحی بیش از مسلمانان آذری احساس همبستگی و همدردی می‌کردند. در برهه‌هایی از بحران قره‌باغ در حالی که کمک‌های آمریکا به سوی سکنه قره‌باغ سرازیر شد، کمکهای مشابه به جمهوری آذربایجان قطع می‌گردید.

ارامنه به تعداد زیاد در کشورهای آمریکا و فرانسه به لابی برای ارمنستان مشغول بودند،

در حالی که جمهوری آذربایجان از وجود چنین نیروهایی در غرب محروم بود. اما به رغم همه این موانع، آمریکا دوست و متحد استراتژیک جمهوری آذربایجان باقی ماند و چیزی که به پیچیدگی مسأله افزود همین مطلب بود. کشیدن بیش از حد پای آمریکا به منطقه، روسیه یا دوست استراتژیک ارمنستان را بیش از پیش آشفته تر ساخت و حضور این دشمن دیرینه را در قفقاز بیش از پیش غیر قابل تحمل نمود. روسیه برای اخراج آمریکا از این عرصه مجبور بود ارمنستان را در برابر جمهوری آذربایجان بسیج کند تا بتواند هرگونه شانس پیروزی جمهوری آذربایجان را که می توانست به معنی حضور دائم آمریکا و جای پای محکمی برای آن کشور در منطقه تلقی شود به یأس مبدل سازد.

### ۳. گره زدن سرنوشت ناگورنو قره باغ به حاکمیت سیاسی در دو کشور درگیر

یکی از عواملی که بر پیچیدگی معضل ناگورنو قره باغ افزوده است گره خوردن سرنوشت این بحران به سرنوشت سیاسی جمهوری آذربایجان و ارمنستان است. در طول بحران، بقای رؤسای جمهور در جمهوری آذربایجان و ارمنستان به نوعی به میزان موفقیت آنان در جبهه جنگ قره باغ بستگی پیدا کرد. ایلچی بیگ با شکست در جبهه نظامی دچار ضعف سیاسی و در نهایت گریز به نخجوان شد. حتی ارمنستان در سال ۱۹۹۸ وقتی خواست آذری ها را از نامزدی علی اف برای انتخابات ریاست جمهوری منصرف سازد، اندکی قبل از انتخابات برای آنکه آذری ها را به اشتباه بیاندازند اعلام نمود که از فکر استقلال قره باغ منصرف شده است.

از سوی دیگر موضوع قره باغ کوهستانی برای ارمنه نیز از اهمیت خاصی از نظر سیاسی برخوردار بود. رابرت کوچاریان رئیس جمهور فعلی ارمنستان قبلاً رئیس جمهور خود خوانده ناگورنو قره باغ بود و آذری ها تلاش خود را به کار بسته بودند تا از تکیه زدن چنین فردی بر مسند ریاست جمهوری ارمنستان جلوگیری کنند. آذری ها وی را طرفدار ارمنستان بزرگ می دانند و بر این باورند که نمی توان کوچاریان و همفکرانش را که حتی در دوران کمونیستی از هیچ گونه کوشش برای تشکیل ارمنستان بزرگ و واحد دریغ نمودند از این کار باز دارند.

## نتیجه‌گیری

عملکرد سازمان امنیت و همکاری در اروپا در حل مناقشه ناگورنو قره‌باغ بیانگر آن است که این سازمان ابتدا با خوش‌بینی با قضیه برخورد نمود. شاید سازمان مذکور تنها می‌خواست موقعیت خود را در منطقه قفقاز تثبیت کند و در نهایت به دنبال حل واقعی این بحران نبود ولی به هر حال آنچه به عنوان ماحصل حدود ۱۰ سال تلاش OSCE در بحران ناگورنو قره‌باغ می‌توان به‌عنوان ارزیابی و نتیجه‌گیری ارائه داد به شرح زیر است:

الف) بحران ناگورنو قره‌باغ بر محورهایی استوار است که ریشه در تاریخ قفقاز جنوبی دارد و دشمنی و اختلاف بین مردم آن منطقه حداقل در دو نسل وجود داشته است. لذا نمی‌توان با ارائه قطعنامه‌ها و مصوبات بدون پشتوانه اجرایی انتظار داشت که طرفهای درگیر فارغ از اینگونه سوابق تاریخی و ریشه‌های اجتماعی به راه‌حلهای OSCE پاسخ مثبت دهند.

ب) حضور دو ابرقدرت آمریکا و شوروی در دوران جنگ سرد و آمریکا و روسیه در سالهای پس از آن، حل بحران را منوط به توافق آن دو بر سر بحران نموده است. توافقی که یقیناً به سهولت به‌دست نخواهد آمد و در چارچوب منافع متقابل دیگر آن دو معنی خواهد شد. از یک سو قفقاز به‌طور سنتی حوزه نفوذ روسیه بوده و همواره در تلاش آن کشور برای دسترسی به آبهای خلیج فارس نقش ویژه‌ای بازی می‌کرد. از سوی دیگر، امتداد حوزه جغرافیایی نهادهای اروپایی مانند ناتو و سازمان امنیت و همکاری اروپا به شرق پای بسیاری از کشورهای غربی را به اینجا کشانیده است. لذا می‌توان گفت قفقاز محل برخورد دو عرصه شرق و غرب بوده و هست. سازماندهی بحرانی نظیر ناگورنو قره‌باغ مستلزم توجه به زمینه‌های استراتژیک و امنیتی در سطح کلان‌تر می‌باشد.

ج) به‌رغم عدم توفیق رهبران دو کشور برای دستیابی به یک راه حل نهایی می‌توان به جرأت ادعا نمود که مؤثرترین راه برای پایان دادن به بحران توافقی است که بین رهبران دو کشور حاصل می‌آید. اکنون هر دو رئیس‌جمهور آذربایجان و ارمنستان به لزوم پایان درگیری و حل بحران واقفند و هر دو به زیانهایی که تاکنون از وضعیت به‌وجود آمده نصیب آنان شده آگاهی کامل دارند. انزوای سیاسی ارمنستان و ناکارآمدی جمهوری آذربایجان در منطقه حاصل این

بحران است. تداوم بحران دستیابی به راه حل را بیش از پیش مشکل می‌کند و زخم کهنه بین دو طرف را عمیق‌تر می‌سازد. سازمان امنیت و همکاری در اروپا در آینده تمرکز بیشتر بر روی ملاقات بین رؤسای جمهور دو کشور و توافق رؤسای مشترک گروه مینسک خواهد داشت. آنچه تاکنون این سازمان انجام داده بیشتر الگوگیری از عملیات ناتو در مناطق بحران خیز بالکان بوده است. ولی این ایده در صورتی که بخواهد به مرحله عمل برسد نیازمند پشتوانه‌های قوی اجرایی است. از سوی دیگر OSCE واقف است که باید چیزی بیشتر از اعطای خودمختاری به ناگورنو قره‌باغ در چارچوب حاکمیت جمهوری آذربایجان به ارامنه اعطا کند. طرح اعطای حاکمیت ارمنستان بر این منطقه نیز در این سازمان فعلاً مطرح نیست. لذا یافتن چارچوبی برای رضایت ارمنستان در اعطای خودمختاری به ناگورنو قره‌باغ در چارچوب جمهوری آذربایجان تلاش دیگر OSCE در آینده خواهد بود.

## یادداشت

۱. بهرام امیراحمدیان، «روند تحولات در بحران قره‌باغ»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، شماره ۲۷، زمستان ۱۳۷۸، ص ۳۲.
۲. همان، ص ۳۷.
۳. از سایت اینترنتی OSCE (www.OSEC.org)
۴. گزارش سالانه دبیرکل OSCE در سال ۱۹۹۳ - دبیرخانه OSCE، وین.
5. Initial Operations Planning Group (IOPG)
۶. گزارش سالانه دبیرکل OSCE در سال ۱۹۹۴، دبیرخانه OSCE، وین.
7. High Level Planning Group (HLPG)
۸. گزارش سالانه دبیرکل OSCE در سال ۱۹۹۵، دبیرخانه OSCE، وین.
9. Handbook, OSCE, 2000.
۱۰. اسناد اجلاس سران OSCE در لیسبون، ۱۹۹۶، دبیرخانه OSCE، وین.
۱۱. گزارش سالانه دبیرکل OSCE در سال ۱۹۹۶، دبیرخانه OSCE.
۱۲. گزارش دبیرکل OSCE در ۱۹۹۸، دبیرخانه OSCE.
۱۳. اسناد اجلاس سران OSCE در استانبول، دبیرخانه OSCE، وین.
۱۴. ر.ک. به اظهارات آقای نیکتین در هشتمین همایش آسیای مرکزی و قفقاز، ۲۲ و ۲۳ خرداد ۱۳۷۹، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ماهنامه دیدگاه‌ها و تحلیل‌ها، شماره ۱۴۰، ص ۴۰.
۱۵. ماهنامه دیدگاه‌ها و تحلیل‌ها، شماره ۱۲۷، ص ۹۶.