

کوسوو، ابخاز و اوستیای جنوبی

آیا خلق‌ها از حق تعیین سرنوشت خویش برخوردارند؟

نوشته: برونو کویترس*

* استاد علوم سیاسی در دانشگاه Vrije بروکسل. وی با همکاری روبرت لوگوگ کتاب کشورداری و امنیت: گرجستان پس از انقلاب صورتی را برشته تحریر درآورده است، انتشارات ام.آی.تی.، کمبریج (ماساچوست)، ۲۰۰۵.

تاکنون فقط کمتر از یک چهارم اعضای سازمان ملل متحد استقلال کوسوو را که در فوریه ۲۰۰۸ به طور یک جانبه اعلام گردید به رسمیت شناخته‌اند. قدرت‌های بزرگ غربی نتوانستند از حق خلق‌ها در تعیین سرنوشت خویش که حقوق بین‌الملل تعریفی جامع و مانع از آن به دست داده است یاری جویند. ناگزیر اصولی را سرهم بندی کردند که روسیه نیز به سهم خویش از آن سود جست تا با نادیده انگاشتن موازین پذیرفته و مفهوم آزاد سازی از قیمومت، حاکمیت استان‌های آبخاز و اوستیای جنوبی گرجستان را به رسمیت بشناسد.

شناسائی استقلال کوسوو در ماه فوریه ۲۰۰۸ به دست دولت‌های معتبر غرب و سپس استقلال آبخاز و اوستیای جنوبی در ماه اوت گذشته که اینبار روسیه آنرا به رسمیت شناخت، گواه دگرگونی حیاتی و حساسی در مناسبات دولتهاست. اصل همزیستی مسالمت آمیزی که تاکنون وجه غالب روابط میان دولت‌ها به شمار رفته، بر فرض پایبندی متقابل به برخی موازین استوار بوده که احترام به تمامیت ارضی کشورها از آن جمله است. ناگزیر شناسائی حاکمیت قلمروی جدائی طلب، بر خلاف اراده حکومت مرکزی، به منزله گسستن از چنین رویکردی است که به آسیب پذیری بسیاری از کشورهای چند قومی انجامیده که با جنبش‌های خواستار خودمختاری و یا استقلال طلب رو در روی اند.

پایان جنگ جهانی دوم شاهد ترسیم دوباره مرزهای بین‌المللی و آنگاه تقسیم آلمان بود. اما حتی در طول دوران جنگ سرد، قدرت‌های بزرگ از گسترش میدان رویارویی‌های خویش به جبهه تازه‌ای دوری گزیدند که ایجاد کشورهای جدید می‌توانست بگشاید. هرچند اتحاد شوروی و ایالات متحده فعالانه از استعمارزدائی حمایت کردند و درست است که وقتی کشوری در اثر جنگ داخلی از درون می‌پاشید قدرت‌های بزرگ لزوماً حکومتی که در مسند قدرت بود را نماینده مقبول آن کشور نمی‌شناختند، اما این دو رویکرد برخلاف آنچه امروز در صربستان و گرجستان می‌گذرد هرگز به تجزیه کشورهای موجود راه نمی‌گشود.

نمونه‌ای برعکس مورد بنگلادش است، که پیشترها سرزمین خاوری پاکستان بود و در سال ۱۹۷۱ به حمایت اتحاد شوروی و به ویژه هند استقلال یافت. اما گذر فقط چند سال پس از اعلام استقلال لازم بود تا دولت پاکستان کشور نو بنیاد را به رسمیت بشناسد. به نظر می‌رسد که این گونه عادی ساختن روابط در مورد کوسوو، آبخاز و اوستیای جنوبی را باید منتفی دانست.

قدرت های خارجی با روی برتافتن از اصل پرهیز از دخالت در امور داخلی کشورها که تا کنون اصل بنیادینی در نظم بین المللی به شمار رفته است استقلال این سه قلمرو را به رسمیت شناختند. در واقع بدون فرمانروائی انحصاری یک دولت بر سرتاسر سرزمین خویش مفهوم مدرن حاکمیت صورت پذیر نیست. در پی لشکرکشی سازمان پیمان ائتلاف شمالی به کوسوو، در سال ۱۹۹۹، شورای امنیت سازمان ملل همان وقت هم اداره آن قلمرو را بدست نهادی بین المللی به جایگزینی اقتدار صربستان سپرده بود. اما چنین تصمیمی با رعایت مفاد منشور ملل متحد گرفته شده بود که بهر رو تمامیت ارضی صربستان را رسماً نادیده نمی انگاشت، گرچه نه سال بعد با شناسائی استقلال کوسوو حق کشور مزبور بر یکپارچگی سرزمینی خویش را زیر پا نهادند. در آن لحظه شورای امنیت را در برابر عملی انجام یافته قرار دادند^۵، چنانکه چند ماه بعد در مورد آبخاز و اوستیای نیز چنین شد.

اصل حق تعیین سرنوشت خلق ها را نیز نمی توان در توجیه وضعیت این سه کشور تازه پیش کشید. این اصل که رسم و حد آنرا حقوق بین الملل در سال های دهه ۱۹۶۰ تعریف کرده بود، حق بهره یابی از استقلال را فقط برای مستعمرات یا سرزمین های می دارد که تحت سلطه بیگانگان قرار دارند. هرچند قوانین اساسی یوگسلاوی و شوروی اختیار گسستن را برای جمهوری های پیوسته به فدراسیون مانند کرواسی و گرجستان تضمین کرده بودند، اما چنین حقی را به قلمروهای متعلق به این جمهوری ها مانند کوسوو، آبخاز یا اوستیای جنوبی نمی دادند.

جنگ تفسیرها

وانگهی، دولت های موافق استقلال کوسوو آنها همچون رویدادی یگانه و منحصر به فرد^۶ عرضه داشته اند که نمیتوان از آن الگو برداشت. آنها ابدای خیالی در سر ندارند که آموزه سیاسی جدیدی بدعت بگذارند یا پیشنه ای در حقوق بین الملل پدید آورند. این رویکرد به آنها رخصت داده است که رویاروی ستیزه های جدائی طلب دیگر دستشان باز باشد و به همپیمانانی چون اسپانیا و یا قبرس که با ستیزه های مشابهی دست به گریبان اند آسودگی خاطر بخشند که بیم آن نیست که سیاست آنها [در قبال استقلال کوسوو] به زیان ایشان تمام شود.

از دیگر سو حکومت روسیه همانوقت این موضع گیری را محکوم و خاطرنشان کرد که جانبداری برخی از کشورهای غربی [از استقلال کوسوو] با سیاست خود آنها در مناطق دیگر جهان در تضاد است و شاید بر قلمروهای جدائی طلب گرجستان نیز اثر بگذارد. و وقتی خود، استقلال قلمروهای جدائی طلب گرجستان را به رسمیت شناخت، یادآور حق هر کشور مستقل در شناسائی کشورهای دیگر حاکم بر سرنوشت خویش شد و زنجیره ای از استدلال های در پیوند با موقعیت خاص آبخاز و اوستیای جنوبی ارائه داد. روسیه از این گام فراتر نگذاشت زیرا از دردسرهای آگاه بود که ترویج آموزه ای تعمیم پذیر بر زمینه ای دیگر و مشخصاً در وضعیت شمال قفقاز می تواند در پی آورد.

نمی توان منتفی انگاشت که قدرت های بزرگ در آینده، از نو به دشواری های بیاندیشند که [اعلام استقلال] این سه قلمرو پدید آورده است و یا شاید حتی به وجه المصلحه ای روی آورند بدون آنکه آنقدر جلو بروند که موضوع حاکمیت را فیصله دهند. تا دستیابی به ثبات، دشواری های عمده ای را می باید از پیش راه برداشت: تأمین امنیت مرزهای تازه، اما همچنین درخویش پذیرفتن و ادغام اقلیت های قومی محل در بافت جامعه و بازگرداندن مردمی که [خصومت های میان قومی] از خان و مان خویش رانده است. از لحاظ حقوقی نیز پذیرفتن سازشی در باره وضعیت این سرزمین ها در مناسبات میان ملل دشوار می نماید. زیرا هر سازشی گذشته از آنکه بی تردید به تقسیم این سرزمین ها بر پایه جدائی های قومی خواهد انجامید، نافی پیمانی های است که میان روسیه و صربستان از یکسو و کشورهای غربی و گرجستان از سوی دیگر منعقد گردیده است.

بدینگونه برد حقوق بین الملل و اقتدار شورای امنیت را تضعیف کرده اند بدون آنکه هیچگونه اصلاحی را [در موازین و نهادها] در نظر گیرند. این امر مانع از آن نیست که هم غرب و هم روسیه، از شماری از اصول [ابداعی] در کلام و در عمل بهره جویند. اما هر طرف خود را داوری یگانه در به کار بستن این اصول قلمداد می کند. و چنین است که استدلال هائی مبتنی بر هنجارهای خویش را به خدمت می گیرند تا به توجیه گزینه های استثنائی بر آیند که به آن دست یازیده اند. از اینرو نگاهی گذرا [به اصول خود بافته] امکان می دهد که به طور مؤثری سیاست های گوناگونی را که در کار است با یکدیگر سنجد. در این زمینه شش اصل را می توان بر شمرد (۱).

اصل نخست که در سخنرانی های غربی ها و روس ها مشترکاً باز می یابیم آن است که گسستن قلمروی از حیطه اقتدار کشوری مستقل ناگزیر باید «مدعای عادلانه ای» داشته باشد. بدینگونه، راندن نزدیک به هفتصد هزار آلبانیائی کوسوو به زور از شهر و دیار خویش، پیش از ستیز میان ناتو و صربستان در سال ۱۹۹۹ و در جریان آن، دستاویز محروم ساختن بلگراد برای ابد از حق اعمال کنترل بر استان شورشی خود گردید. درست همین اصل را دولت روسیه نیز پیش کشید و تقلیس را به «نسل کشی» خلق «اوستیا» متهم ساخت. مخالفان این خط مشی هم، به این مسئله از دریچه «داو عادلانه» می نگرند. بلگراد و تقلیس هر دو تصریح دارند که مقامات جدائی طلب، عملیات پاکسازی قومی را علیه مردم صرب و گرجی پیش برده بودند.

در این گونه جنگ ها، واژگان اهمیت فراوانی به خود می گیرند. مقامات روسی در توجیه شناسائی اوستیای جنوبی از واژه «نسل کشی» به اصراف بهره جستند. اما با اینهمه آشکار است که نتوانسته اند دلائل قانع کننده ای در اثبات تهمتی که بسته اند ارائه دهند. مقامات گرجی هم به سهم خود در شمار پناهندگان آبخاز بیش از حد اغراق کرده اند تا مدعای خویش را برحق جلوه دهند. میخائیل ساکاشویلی رئیس جمهور گرجستان وانمود ساخته که نیم میلیون پناهنده آبخازی آواره گردیده اند، که این رقم کم و بیش برابر تعداد ساکنانی است که آمار سرشماری آن قلمرو پیش از جنگ ۱۹۹۳-۱۹۹۲ نشان می دهد (۲).

به موجب دومین اصلی که به کار گرفته اند، هر گونه تصمیمی می باید مبتنی بر پی گیری مدعائی عادلانه باشد. حکومت هائی که بدان متوسل می شوند می کوشند آنرا به جهانیان ثابت کنند. همزمان چنین جلوه می دهند که نیات دشمنان آنها در جهت مخالف مدعائی است که آنها داعیه دفاع از آنها دارند. چنین است که مسکو را متهم ساخته اند که در راه یگانه هدف تحقق مقاصد سیطره جویانه خویش بر قفقاز جنوبی است که از آبخاز و اوستیای جنوبی دفاع می کند. روسیه نیز ایالات متحده را سرزنش می کند که گرجستان را با هدف تقویت حضور نظامی خویش در منطقه مسلح کرده است.

سومین اصلی که بر می شمارند آن است که اعلام یک جانبه استقلال فقط می تواند «چاره ناچار» باشد. یعنی پیش از توسل به چنین چاره ناگزیری، همه کوشش ها به قصد رسیدن به توافقی میان قلمرو جدائی طلب و حکومت مرکزی باید به کار رفته و توفیقی از آن به دست نیامده باشد. بدینسان در ماه مارس ۲۰۰۷ آقای مارتی اتیساری فرستاده ویژه دبیر کل سازمان ملل متحد، در دفاع از اعطای استقلالی تحت نظارت به کوسوو، خاطر نشان ساخت که بر وی «آشکار گردیده است که طرفین دعوی در موقعیتی نیستند که بر سر وضعیت حقوقی آتی کوسوو با یکدیگر به توافقی برسند (۳)». دیمتری مدودوف، رئیس کشور روسیه نیز به مذاکرات طولانی و بی حاصل پیش از تصمیم خود به شناسائی دیپلوماتیک قلمروهای جدائی طلب گرجستان اشاره کرده بود.

به موجب چهارمین اصل، لازم است «مرجعی مقبول» هر اعلام استقلالی را به رسمیت بشناسد. چنانچه تجزیه قلمروی با توافق حکومت مرکزی بدست آید حرفی در آن نیست. اما اگر چنین نشد چه پیش خواهد آمد؟ کدام مرجع می تواند خود را به جایگاه «اقتداری مقبول» برکشد تا حاکمیت کشوری تازه را تأکید کند؟ هواداران شناسائی کوسوو به عنوان کشوری مستقل که با رد و امتناع بلگراد روبرو شدند، امید داشتند که شورای امنیت سازمان ملل متحد «استقلال تحت نظارت» آن سر زمین را بقبولاند. اما مخالفت شوروی و چین کوشش آنها را به شکست کشانید. ناگهان دولت های هوادار شناسائی مدعی اعمال حق خویشتن به عنوان دولت های مستقل دراتخاذ چنین تصمیمی شدند که در تمتع از این حق رضایت و تأیید هر مقام و مرجع دیگری بیجاست.

«انتظاری معقول» که در آینده کم و بیش دوری، اکثر با حتی همه کشورها دولت تازه را به رسمیت بشناسند، اصل پنجمی است که پیش کشیده اند. هنگامی که امکانات موفقیت چنین اصلی را در مورد کوسوو در نظر گیریم، ناچار از پذیرفتن آنیم که هواداران استقلال آن سرزمین با زیاده روی در خوش بینی خویش به گزراهه رفته اند. آنها در آغاز می پنداشتند که وزنه ایالات متحده و قدرت های اصلی اروپا کافی است تا این سرزمین به سرعت در خانواده ملل پذیرفته شود. اما در حال حاضر شور و شوق نخستین فرو نشسته است. در میانه ماه سپتامبر ۲۰۰۸، یعنی هفت ماه پس از اعلام استقلال یک جانبه، فقط چهل وهفت کشور، از مجموع صد و نود و دو کشور عضو سازمان ملل متحد یعنی تقریباً یک چهارم اعضاء، آنرا به رسمیت شناخته اند.

اما هنگامی که روسیه تصمیم گرفت دو درون بوم جدائی طلب گرجستان را به رسمیت بشناسد کاملاً به تنهایی دست به کار شد و پنداشت که تصمیم یک دولت کافی است تا این قلمروها به عنوان یک کشور موضوع حقوق بین الملل بشوند. از نظر روسیه آبخاز و اوستیای جنوبی از این پس از حقوقی یکسان با گرجستان برخوردارند؛ این دو قلمرو از این رو [به عنوان دولت های مستقل] از اختیار و صلاحیت حقوقی برخوردارند تا استقرار سپاهیان روسی در خاک خویش را مجاز بشمارند. هرچند تغییر وضعیت حقوقی آندو را تنها مسکو پذیرفته، اما همین هم کافی است که چهارچوب رسمی مذاکرات با تفلیس را تغییر دهد.

چه هزینه هائی و برای کدام دست آورد؟

ششمین اصل اقدام، رعایت «تناسب» است. در این زمینه هم آشکار گردید که مورد هر سه قلمرو مشکل آفرین است. مرسوم بود که قدرت های بزرگ بیانگرند که شاید صرفه شناسائی استقلالی یک طرفه به ویژه در دراز مدت بسیار کمتر از هزینه ای باشد که باید پرداخت. در [شناسائی استقلال] کوسوو قدرت های غربی برعکس بر منافع و فوایدی تأکید ورزیدند که انتظار داشتند به دست آید، که مهمترین آنها ثبات کشور بود. همین قدرت ها تشریح می کردند که چنانچه این قلمرو به استقلال دست نیابد بیم آن می رود که ناسیونالیست های آلبانیائی کوسوو خشم و خروش خویش را با تظاهراتی خشونت بار به نمایش در آورند که در آنصورت پیامدهای وخیمی برای اقلیت قومی صرب و کشورهای همسایه در بر خواهد داشت. گذشته از آن [می گفتند که] انتظار می رود که این گزینه سرمایه گذاری های خارجی را آسان سازد و امکان عضویت کوسوو در سازمان های بین المللی را نیز فراهم آورد.

مخالفان آنها در عوض روی هزینه هائی انگشت نهاده اند که مهم تر از همه تشویق جنبش های استقلال طلب در سرتاسر جهان و دلگرم ساختن آنان است. به نظر مخالفان شناسائی استقلال، سهمگینی چنین مخاطره ای بر منافع احتمالی آن می چربد. سربر تافتن بسیاری کشورها از پشتیبانی از خودمختاری بر چنین توجیهی استوار بوده است.

در قلب بحث و گفتگوهای روسیه نیز موضوع تناسب جای داشت. گذشته از هراس از منزوی شدن در صحنه بین المللی، حکومت روسیه نمی خواست بحث و گفتگوئی در باره حق برخورداری از استقلال را در روسیه برانگیزاند، هرچند مخاطره بیدرنگ تجزیه طلبی در آن کشور وجود ندارد. اما جنگ ماه اوت ۲۰۰۸ [در گرجستان] تعادل موجود را برهم زد و برای همیشه وزنه را به سود دفاع از تجزیه طلبان سنگین تر کرد. به چشم مسکو، تجزیه گرجستان به تمام بحث و گفتگوها در باره وضعیت حقوقی آبخاز و اوستیای جنوبی و لزوم بین المللی کردن نیروهای حافظ صلح در این دو سرزمین پایان بخشیده است.

کوسوو، آبخاز و اوستیای جنوبی خود خویشان را چون کشورهای مستقل نمایانده اند. شناسائی آنها، که البته نیمه کاره مانده، یادآور آن است که تا چه اندازه «جامعه بین المللی» در رویکرد و موضع گیری خود در این زمینه دچار تفرقه است. اما همین تفرقه مانع از آن نیست که همگی در توجیه تولد یک کشور تازه یا مخالفت با آن به همان اصول دست یازند. دست کم می توان در توسل به این

اصول زبان مشترکی را دید. اما بی تردید در مناسبات دولت‌ها، رویاروی مخاطرات بی ثباتی که کنشی تازه برانگیخته است این همه چیزی جز مایه تسلی بی رمقی، بیرون از حوزه اقتدار حقوق بین الملل، نیست.

° به محض اعلام یک جانبه استقلال کوسوو در تاریخ ۱۷ فوریه ۲۰۰۸، دولت صربستان و رهبران محلی صرب از نماینده ویژه دبیرکل سازمان ملل متحد در اداره موقت بین المللی خواستند که این عمل غیر قانونی را به موجب اختیارات خویش لغو کند. اما وی به استمهال نظر دبیر کل را جویا شد تا در این فاصله برخی اعضای مؤثر سازمان ملل متحد استقلال اعلام شده را به رسمیت بشناسند. از آن لحظه انجام عملی خلاف تصمیم مستقل اعضای سازمان ملل متحد میسر نبود. (م)

sui generis •

◊ حقوق بین الملل عمومی تنظیم کننده مناسبات میان کشورهای مستقل و حاکم بر خویش است. از اینرو کشور مستقل را واحد یا موضوع حقوق بین الملل شناخته اند (م).

زیرنویس‌ها

۱- این اصول از سنت «جنگ عادلانه» به وام گرفته شده است. نگاه کنید به محدودیت‌های اخلاقی در جنگ: اصول و موارد، انتشارات لکسینگتون بوکس، لانهام (ماری لند)، ۲۰۰۸ (چاپ دوم)، صفحات ۲۵۹-۲۳۷.

۲- جورجیا نیو دایجست، ۲۱ فوریه ۲۰۰۸.

۳- نامه مورخ ۲۶ مارس ۲۰۰۷ دبیرکل سازمان ملل متحد به رئیس شورای امنیت، نشر سازمان ملل متحد، شورای امنیت، S/2007/168، صفحه ۲.

www.unosek.org/docref/rapport-francais.pdf