

عملکرد سازمان امنیت و همکاری اروپا در مناقشه قره‌باغ

بین جمهوری آذربایجان و ارمنستان

حسین معین آبادی بیدگلی*

استادیار علوم سیاسی، دانشگاه شهیدباهنر کرمان

صیاد صدری علی بابالو

دانشجوی کارشناسی ارشد دیپلماسی و سازمان‌های بین‌المللی، دانشگاه شهید باهنر کرمان

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۱/۲۷ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۳/۱۱/۰۷)

چکیده

سقوط اتحاد شوروی سبب ایجاد خلأ قدرت در موازنه بین نیروهای موجود در قلمروی این امپراتوری و در کل اروپا شد که این جریان سبب بروز جنگ‌های متعدد شد. رویدادهایی چون جنگ‌های فروپاشی یوگسلاوی و جنگ قره‌باغ متأثر از سقوط این کشور بود که سبب نگرانی جامعه بین‌الملل شد. جنگ قره‌باغ بین جمهوری‌های آذربایجان و ارمنستان که از سال‌های پایانی عمر اتحاد شوروی - در حالی که حاکمیت این کشور هنوز برقرار بود - شروع شده بود، بعد از سقوط آن به اوج خود رسید. این جنگ سبب شد که سازمان امنیت و همکاری به مناقشه وارد شود. بنابراین هدف اصلی نویسندگان پاسخ به این پرسش است که چه عواملی سبب شده است تا سازمان نتواند در حل مناقشه موفق عمل کند؟ بر این اساس فرضیه نوشتار عبارت است از: «انتقال رقابت ابر قدرت‌ها از سازمان ملل به درون سازمان امنیت، سبب عملکرد نامطلوب سازمان در بحران قره‌باغ شده است». در این نوشتار نویسندگان از روش توصیفی-تحلیلی براساس نظریه امنیت جمعی استفاده کرده‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد که سازمان در رسیدن به هدف خود شکست خورده و بعد از گذشت بیست سال نتوانسته است تا مناقشه را خاتمه دهد. شکست سازمان سبب تداوم وضعیت «نه صلح، نه جنگ» در قره‌باغ شده است.

کلیدواژه‌ها

آمریکا، ارمنستان، جمهوری آذربایجان، روسیه، سازمان امنیت و همکاری اروپا، منازعه قره‌باغ.

* E-mail: moeini@uk.ac.ir

مقدمه

منطقه قره‌باغ در قفقاز جنوبی، حدود ۲۰ درصد از کل خاک کشور جمهوری آذربایجان را تشکیل می‌دهد و در مدت شش سال (از سال ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۴) به تدریج به تصرف ارمنستان درآمده است. نقش و دخالت طرف‌های ثالث در این مسئله سبب شده است که پس از گذشت بیست و پنج سال از اشغال آن توسط دولت ارمنستان، هنوز راه حلی پیدا نشود و با وجود امضای آتش‌بس موقت و شکننده در سال ۱۹۹۴، هنوز وضعیت مبهم «نه صلح و نه جنگ» و یا به عبارتی، «هم صلح و هم درگیری‌های پراکنده روزانه» در این منطقه جریان داشته باشد. تاکنون هیچ پیمان صلح دائمی بین دو طرف امضا نشده است و هر روز رسانه‌های دو کشور از درگیری‌های محدود بین نیروهای نظامی جمهوری آذربایجان و ارمنستان در خطوط مرزی خبر می‌دهند که از هر دو طرف قربانی می‌گیرد.

شدت مناقشه بین دو طرف و منافعی که این منطقه کوهستانی برای کشورهای منطقه و فرامنطقه دارد، سبب شده است تا بازیگران مختلف در آن دخالت کرده و موجبات استمرار بحران را به وجود آورند. از سویی روسیه به طرفداری از ارمنستان پرداخته و نیروهای نظامی خود را که پیش از این و تا قبل از جنگ ۲۰۰۸ در پایگاه این کشور در گرجستان مستقر بودند به ارمنستان گسیل داشته است تا در صورت وقوع درگیری‌های احتمالی بین جمهوری آذربایجان و ارمنستان، از نیروهای ارمنی پشتیبانی کند. از سوی دیگر جمهوری آذربایجان که به‌ویژه پس از حمله روسیه به گرجستان در اوت ۲۰۰۸ خود را از طرف همسایه قدرتمند شمالی در تهدید می‌بیند و همچنین شاهد روابط بسیار نزدیک ایران و ارمنستان است، به نیروهای فرامنطقه‌ای از جمله آمریکا و اسرائیل و اعضای پیمان ناتو روی آورده (عباسی و موسوی، ۱۳۹۲، ص ۶۲) و با دادن پایگاه و امکانات لجستیکی به آنها، تلاش کرده است تا موازنه نظامی را به سود خود تغییر دهد. همه این معادلات به تراکم انرژی منفی در منطقه منجر شده است که در صورت بروز درگیری، نه تنها برای دو طرف بلکه برای کل کشورهای همسایه در منطقه پیامد ناگواری را در پی خواهد داشت.

در این میان سازمان‌های بین‌المللی هر کدام به شیوه خود برای حل مسئله قره‌باغ وارد شده‌اند که آن‌ها نیز موفقیت چندانی به دست نیاورده‌اند. شورای امنیت سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۳، با صدور چهار قطع‌نامه، دو طرف را به حل مسالمت‌آمیز بحران دعوت کرد. بر این اساس سازمان امنیت و همکاری اروپا نیز بنا بر توصیه شورای امنیت در همان سال برای مشارکت در فرایند آتش‌بس بین دو کشور دخالت کرده و حل مسئله براساس قطع‌نامه‌های شورا را پیگیری کرد. بنابراین هدف نویسندگان در این نوشتار، بررسی نقش و اقدامات سازمان امنیت و همکاری اروپا در بحران قره‌باغ است.

منازعه قره‌باغ

منازعه قره‌باغ، منازعه‌ای مرکب است. از خاک و نژاد و دین گرفته تا مطالبات قدرت‌های منطقه‌ای و جهانی را می‌توان به‌عنوان عوامل مؤثر در بروز و طولانی‌شدن این بحران مؤثر دانست و به واکاوی میزان و چگونگی نقش هر کدام در این مسئله پرداخت. نباید نادیده گرفت که اگر روزی دو طرف منازعه در میدانی نزاع می‌کردند که در دو سوی روس‌ها و ترک‌ها ایستاده بودند و در پیرامونش انگلستان و آلمان، اینک این میدان در دست کثیری از مدعیان است که در منطقه قفقاز به‌دنبال سهم خود هستند. اگر تا دیروز وزن روسیه در منطقه سنگین‌تر از دیگران بود، امروز این هژمونی ایالات متحده است که در روزگار پساجنگ سرد و در منطقه‌ای که زمانی حیاط خلوت روس‌ها بود به صحنه‌آرایی آمده است. صحنه‌ای که قرار است در غیاب همسایگان مناقشه، شکل گیرد (نعلبندی، ۱۳۹۲). بنابراین منطقه قفقاز مرز میان تمدن اسلامی، مسیحی و یهودی بوده و قومیت‌های مختلفی را در خود جای داده است (ابراهیمی و محمدی، ۱۳۹۰، ص ۲).

ریشه‌های بحران قره‌باغ به قرن نوزدهم برمی‌گردد که در آن زمان، هر دو قوم آذربایجانی و ارمنی به‌صورت مداوم در منطقه می‌جنگیدند. این منطقه در سال ۱۹۲۳ جزء قلمروی جمهوری سوسیالیستی آذربایجان شد (CSS, 2011, p.1). این درحالی بود که بعد از پیروزی انقلاب بلشویکی روسیه و برقراری نظام شورایی در سال ۱۹۱۷، نیروهای کارگری برای کنترل بهتر کشور به اقدامات گسترده‌ای از جمله کوچ اجباری قومیت‌ها دست زدند. براساس این طرح، گروه‌های قومی زیادی از شهروندان این کشور به‌ویژه مسلمانان به نقاط مختلف کوچانده شده و به‌زور در مناطقی غیر از وطن اصلی خود ساکن شدند. در منطقه قفقاز نیز این تحركات روی داد و طوایفی از آذربایجان به نقاط دیگر از جمله به سبیری، قزاقستان و شبه‌جزیره کریمه کوچانده شدند و در عوض روس‌ها و قومیت‌های دیگر به مناطق مسلمان‌نشین از جمله آسیای مرکزی، جمهوری آذربایجان و به‌ویژه منطقه کوهستانی قره‌باغ انتقال یافتند تا به قول توماس گولتز^۱ «جزیره‌ای مسیحی در دریای اسلامی شکل گیرد» (Gürbüz, 2008, p.122). این اقدامات به انسجام اتحاد شوروی در ۷۰ سال منجر شد؛ اما خفقان زیاد حاکم بر جامعه روزبه‌روز متراکم شده و به‌دنبال ازهم‌گسیختگی اتحاد شوروی در اواخر دهه ۱۹۸۰، آتشی که در مدت حاکمیت اتحاد شوروی زیر خاکستر مانده بود، دوباره شعله‌ور شده و دامن قومیت‌های زیر سلطه آن به‌ویژه مسلمانان را گرفت. بنابراین «درحالی‌که برخی از دلایل منازعه را به زحمت می‌توان به دوره پیش از اتحاد شوروی نسبت داد، بسیاری از دلایل دیگر، آشکارا ریشه در

1. Thomas Goltz

ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و اداری اتحاد شوروی و خشونت‌های فروپاشی در روزهای پایانی آن دارند» (Dehdashti & Rasmussen, 2006, p.189).

باتوجه به اینکه جمهوری آذربایجان یکی از مهم‌ترین منابع نفتی اتحاد شوروی بود؛ بنابراین وجود هرگونه بحران می‌توانست مانع از بازدهی این بخش حیاتی از اتحاد شوروی شود. اما به‌دنبال ضعف اتحاد شوروی و رهایی اقوام و نژادها، زخم‌های کهنه جمهوری آذربایجان و ارمنستان سرباز کرد. در ۱۳ فوریه ۱۹۸۸ ارمنی‌های قره‌باغ که پس از برهم‌خوردن ترکیب جمعیتی در اکثریت بودند، در شهر خان‌کندی (مرکز قره‌باغ) با برگزاری تظاهرات خواستار استقلال شدند. پس از این تظاهرات نیروهای جمهوری آذربایجان و ارمنستان درحالی که هنوز جمهوری‌هایی در قلمرو اتحاد شوروی بودند، با یکدیگر درگیر شدند و غیرنظامیان زیادی کشته شدند (نظر آهاری، ۱۳۸۰، ص. ۴۰).

در فوریه ۱۹۸۸ نمایندگان منطقه قره‌باغ از شورای عالی اتحاد شوروی خواستند که انتقال قره‌باغ را از جمهوری آذربایجان به ارمنستان تصویب کند. در پی آن در اول دسامبر ۱۹۸۹ شورای عالی ارمنستان و نیز شورای منطقه‌ای قره‌باغ ایجاد جمهوری قره‌باغ را به تصویب رساند؛ اما مجلس آذربایجان آن را رد کرد (Allana Leckie, 2011, p.3) سال ۱۹۸۹ اوج چنین تحولاتی بود. درحالی که اتحاد شوروی هنوز پابرجا بود، جمهوری آذربایجان قوانین ملی را به‌جای قوانین اتحاد شوروی به رسمیت شناخت. این تصمیم به معنی قطع جریان ارسال سوخت و غذا برای ارمنستان بود که تا این تاریخ از جمهوری آذربایجان وارد می‌شد. از سوی دیگر جمهوری آذربایجان خواستار وحدت و تمامیت ارضی بود که در آن باید منطقه قره‌باغ به این کشور برگردانده شده و نیز اتصال جغرافیایی بین نخجوان و جمهوری آذربایجان برقرار می‌شد. در مقابل ارمنستان نیز فعالیت‌های خود را بیشتر کرده و در جهت اتحاد با قره‌باغ تلاش کرد (نظر آهاری، ۱۳۸۰، ص. ۴۰).

در ۱۰ دسامبر ۱۹۹۱ حکومت خودمختار قره‌باغ همه‌پرسی استقلال برگزار کرد که در آن رأی اکثریت مثبت بود. به‌دنبال فروپاشی اتحاد شوروی در ۲۵ دسامبر ۱۹۹۱ و استقلال جمهوری‌های آن، درگیری‌های آن‌ها بعد بین‌المللی یافت. منطقه قره‌باغ که تا قبل از این خواستار پیوستن به ارمنستان بود، ادعای خود را به درخواست استقلال تبدیل کرد. در ۶ ژانویه ۱۹۹۲ حکومت اعلام استقلال کرد که بدین ترتیب بحران وارد مرحله جدیدی شد (Magnusson, 2010, p.114-120). پس از اینکه موضوع ابعاد گسترده‌ای یافت، سازمان‌های بین‌المللی برای حل آن وارد شدند. شورای امنیت سازمان ملل در سال ۱۹۹۳ قطع‌نامه‌های ۸۲۲، ۸۵۳، ۸۷۴، ۸۸۴ را تصویب کرد و دو طرف را به ترک مواضع دعوت کرد (آهاری، ۱۳۸۲، ص. ۴۲). پس از برقراری آتش‌بس در سال ۱۹۹۴، ارمنستان در طول گفت‌وگوها مایل به

پس دادن سرزمین‌هایی که تصرف کرده بود، نشد. در این میان، ارمنستان تلاش می‌کرد تا وانمود کند که در اصل، دو طرف مناقشه جمهوری آذربایجان و دولت خودخوانده قره‌باغ هستند؛ درحالی که جمهوری آذربایجان مناقشه را بین خود و ارمنستان می‌داند و با هرگونه دخالت دولت خودخوانده قره‌باغ در گفت‌وگوهای خود با ارمنستان مخالفت می‌کند (Allana, Leckie, 2011, p.4).

نظریه امنیت جمعی و سازمان امنیت و همکاری اروپا

امنیت جمعی مفهومی ذهنی و عینی در اندیشه متفکران امروزی است که به تدریج به موضوعی چندجانبه در قالب همکاری‌های همه‌جانبه تبدیل شده است. «امنیت جمعی تا آنجا که به حفظ و نگهداری صلح و امنیت بین‌الملل مربوط می‌شود، یکی از مفاهیم بنیادین مرتبط با تأسیس و عملکرد سازمان‌های بین‌المللی است. موضوع اصلی مفهوم امنیت جمعی عبارت است از سازماندهی، اقدام و مسئولیت جمعی از سوی همه یا مجموعه‌ای از دولت‌ها در مقابله و رویارویی با خطرهایی که نظم جهانی را تهدید می‌کند. از این منظر، امنیت جمعی به‌عنوان سازوکاری برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مورد توجه قرار می‌گیرد. به باور بسیاری از صاحب‌نظران، در نظریه سازمان‌های بین‌المللی با گرایش صلح و امنیت بین‌المللی «امنیت جمعی» نقشی کلیدی ایفا می‌کند» (حسن‌خانی، ۱۳۸۵، ص. ۲۳).

در این نظریه، هدف علاوه بر پیشگیری از تجاوز، کمک به قربانیان تجاوز نیز هست. بر این اساس همه دولت‌ها توانایی و حق حفاظت خود در برابر تجاوزهای خارجی را دارند. ویژگی اساسی نظریه امنیت جمعی این است که صلح تفکیک‌ناپذیر است. پس دولت‌ها نه تنها حق، بلکه وظیفه دارند در برابر سرپیچی از قوانین پاسخ مناسب ارائه کنند (C. Hendrickson, 1993, p.3). در این نظریه همچنان که همیشه احتمال جنگ وجود دارد، باید به همان اندازه نیز برای پیشگیری و یا برقراری آن تلاش شود. منازعات ممکن است نتیجه رویداد غیر مترقبه و یا در نتیجه طرح‌های عمدی باشد؛ پس همیشه باید آماده بود (Claude, 2010, p.293).

برای تأمین و تضمین امنیت جمعی توافق چند کشور به‌صورت فردی و پراکنده کافی نبوده و آن‌ها باید برای قدم گذاشتن در این راستا به تشکیل نهادهای مربوطه اقدام کنند. «وجود قدرتی تعیین‌کننده و قوی که پشتوانه‌ای قابل اعتماد و قابل اتکا به‌شمار می‌رود، از ضروری‌ترین لوازم برای موفقیت عملی ایده امنیت جمعی است. فراهم‌شدن سطحی قابل قبول از اجماع نظر و وجود اراده سیاسی میان کشورهای عضو، در کنار معیاری معین با تعریفی مشخص از مفهوم «تجاوز» از دیگر پیش‌شرط‌های کارآمدی و موفقیت نظام امنیت جمعی است» (حسن‌خانی، ۱۳۸۵، ص. ۲۳). هدف‌های فردی در این نظریه ملاک نبوده و برای برقراری یک

وضعیت امنیتی پایدار باید همه اعضای جامعه تلاش کنند. چنان که اختلالی در سیستم یکپارچه امنیتی به وجود آید، دیگر اعضای سیستم نیز متأثر شده و در نتیجه امنیت وجودی سیستم به خطر خواهد افتاد.

تأسیس سازمان امنیت و همکاری اروپا

ریشه‌های سازمان امنیت و همکاری اروپا به دهه ۱۹۷۰ و پیمان پایانی کنفرانس ۱۹۷۵ هلسینکی برمی‌گردد که در آن کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا براساس نظریه امنیت جمعی به وجود آمد. این پیمان در اوج جنگ سرد، چارچوب چندجانبه مهمی برای همکاری و گفت‌وگو بین شرق و غرب بود. سقوط دیوار برلین در سال ۱۹۸۹ و در پی آن استقلال جمهوری‌های اتحاد شوروی، نوید عصر جدید مردم‌سالاری، صلح و اتحاد را به وجود آورد. در منشور ۱۹۹۰ پاریس برای اروپای جدید، دولت‌های مشارکت‌کننده جهت کمک به آن هدف، فراخوانده شدند. در ابتدای دهه ۱۹۹۰ کنفرانس پاریس ساختارهای دائمی خود را به وجود آورد که شامل دبیرخانه و نهادهای مربوطه می‌شد. بعد از تجزیه یوگسلاوی و وقوع بحران‌های مختلف در بالکان، حل آن‌ها پیش روی این سازمان قرار داشت. در نشست بخارست در سال ۱۹۹۴ کنفرانس امنیت به سازمان امنیت و همکاری در اروپا تبدیل شد (<http://www.osce.org/who/history>).

وظایف اصلی که سازمان بنا بر منشور خود پیگیری می‌کند، عبارتند از: تلاش برای حاکم کردن ارزش‌های مشترک، هماهنگ کردن گفت‌وگو در مورد مسائل امنیتی در اروپا، کنترل تسلیحات و خلع سلاح و سرانجام دخالت در بحران‌ها و جنگ‌های منطقه‌ای در جهت کاهش تنش و درگیری. این وظایف با به کارگیری ابزارهایی مانند هشدارهای اولیه، دیپلماسی پیشگیرانه، مدیریت بحران‌ها به‌عنوان میانجی‌گر در مناقشه‌های منطقه‌ای، گسترش ارزش‌های مشترک مردم‌سالار، ترویج حقوق انسانی و آزادی‌های اساسی تحقق می‌پذیرد (آهار، ۱۳۸۰، ص. ۴۱). براساس منشور سال ۱۹۹۹ استانبول، سازمان باید برای پیشگیری از منازعات جدید و حل مسالمت‌آمیز بحران‌ها که بعد از سقوط اتحاد شوروی به اوج رسیده است، تلاش کند و خود را برای برخورد با سرچشمه‌های جدید خشونت مانند تروریسم بین‌المللی، افراط‌گرایی خشونت‌آمیز، جرم و جنایت سازمان‌یافته و قاچاق مواد مخدر آماده کند تا دوره جدیدی از مردم‌سالاری، صلح و همبستگی در سراسر منطقه زیرپوشش سازمان به وجود آید (Istanbul Summit, 1999, p.2-3).

این سازمان کار خود در مورد منازعه قره‌باغ را در مارس ۱۹۹۲ که مدت کمی از استقلال دو کشور جمهوری آذربایجان و ارمنستان و عضویت آن‌ها در سازمان امنیت و همکاری اروپا

می‌گذشت، شروع کرد. این مسئله هم‌زمان با سقوط پرده آهنین و این فهم مشترک بین دولت‌های عضو سازمان بود که همکاری بهتر از برخوردهای مخرب است. در این دوره خوش‌بینی، این باور به وجود آمد که دولت‌های جانشین اتحاد شوروی به‌ویژه روسیه، می‌توانند در یک نظام جهانی داخل شوند (Jacoby, 2005, p.30). اما خوش‌بینی ناشی از فروپاشی کمونیسم اتحاد شوروی، به‌شکل دیگری سبب وحشت دولت‌های اروپایی شد. زیرا اختلافات در قلمرو اتحاد شوروی و متحدان آن مانند یوگسلاوی، ظهور یافته و منازعات شدیدی در گرفت. خطر سرایت درگیری‌ها به داخل مرزهای اروپا، آنان را به تکاپو انداخته و وادار کرد که به‌شکل فعال در مسئله دخالت کرده و نقش مهمی ایفا کنند. از این‌رو سازمان امنیت و همکاری اروپا از طرف دولت‌های اروپایی مسئولیت این وظیفه را بر عهده گرفت تا خطر ناامنی را رفع کند.

تعداد دولت‌هایی که در این سازمان عضویت دارند بعد از فروپاشی اتحاد شوروی و عضویت کشورهای بازمانده از آن در این سازمان به پنجاه و شش کشور افزایش یافته است. عالی‌ترین نهاد و ساز و کار تصمیم‌گیرنده در سازمان، دیدار سران دولت‌ها یا حکومت‌ها است که در آن شرکت‌کنندگان اولویت‌های سازمان را در عالی‌ترین سطح سیاسی تنظیم می‌کنند. بعد از این رکن، شورای وزیران است که به استثنای سالی که نشست سران برگزار می‌شود، هر ساله نشست برگزار می‌کند. رکن سوم شورای دائمی است که بدنه قانونی جهت مشورت‌های سیاسی و تصمیم‌گیری است و هر هفته در وین تشکیل می‌شود. نهاد هم‌تراز شورا، شورای همکاری امنیتی است که نهادی قانونی برای کنترل تسلیحات است و جلسات آن هر هفته در وین تشکیل می‌شود. سازمان همچنین دارای نهادهای شورای پارلمانی در کپنهاک، رئیس دوره‌ای، دبیرخانه در وین و زیرنهادهای دیگر است (OSCE, 2007).

در ۲۴ مارس ۱۹۹۲ شورای وزیران سازمان امنیت و همکاری اروپا با برگزاری جلسه‌ای ویژه در مورد قره‌باغ، برای اولین بار تصویب کرد که سازمان اجازه حضور در قفقاز و آسیای مرکزی برای حل مناقشه قره‌باغ را داشته باشد و مقرر کرد که در اولین فرصت ممکن نشستی با نظارت کنفرانس امنیت در مورد قره‌باغ تشکیل شود تا زمینه‌ها و چارچوب‌های لازم برای انجام گفت‌وگوهای صلح در شهر مینسک انجام شود که در آن یازده کشور شرکت داشته باشند. این نشست به دلیل توافق نداشتن دو طرف در گیر برگزار نشد (Jafarova, 2014). گروه مینسک در سال ۱۹۹۲ از تصمیم پایانی نشست هلسینکی ایجاد شد که وظیفه آن برگزاری گفت‌وگو بین دو طرف متخاصم و سرانجام تعیین سرنوشت قره‌باغ بود. مقرر شد که نمایندگان قره‌باغ ابتدا فقط به‌عنوان یک طرف مربوطه با رئیس سازمان گفت‌وگو کرده، سپس با تأیید دولت‌های شرکت‌کننده در چارچوب گفت‌وگوها شرکت کنند (Allana Leckie, 2011, p.3).

به این ترتیب کشورهای شرکت کننده، شناسایی رسمی دولت خودخوانده قره‌باغ را رد کرده و شرکت آن‌ها را به پذیرش بازیگران درگیر در مسئله مشروط کردند.

الف) طرح‌های سازمان

از زمان دخالت سازمان امنیت و همکاری اروپا، چهار طرح برای حل مناقشه از سوی سازمان امنیت و همکاری اروپا ارائه شده است. اما این طرح‌ها تاکنون به نتیجه مشخصی نرسیده‌اند. حتی سازمان دو طرف را به گفت‌وگو در عالی‌ترین سطح تشویق کرده است، اما دیدار رؤسای جمهور دو کشور هم، ثمربخش نبوده است. طرح‌های سازمان عبارتند از: طرح گام به گام، بسته قرارداد (ایجاد گروه کاری)، طرح دولت مشترک و سرانجام طرح مبادله قلمروی سرزمینی. افزون بر آن‌ها گروه مینسک گفت‌وگوها را در عالی‌ترین سطح در سال ۲۰۰۲ در پاریس برگزار کرد. هیچ‌یک از طرح‌ها و نشست‌ها رضایت دو طرف را جلب نکرده و همه آن‌ها شکست خورده‌اند (Ismailzade, 2011, p.3).

۱. طرح گام به گام

درحالی که نیروهای ارمنی تقریباً بدون مقاومت سازمان‌یافته‌ای از سوی نیروهای آذربایجانی آزادی عمل زیادی داشتند، در ۲۵ فوریه ۱۹۹۲ به شهر خوجالی^۱ حمله کرده و بیش از ششصد غیر نظامی را شبانه قتل‌عام کردند. در پی این رویداد اولین نشست در چارچوب طرح گام به گام در ۳۱ مه ۱۹۹۲ در رم برگزار شد. گروه مینسک امیدوار بود که در این نشست، دو طرف پیمان آتش‌بس را امضا کنند و برای وضعیت نهایی قره‌باغ تصمیم‌گیری شود. با این هدف اعضای گروه مینسک خواستار خروج نیروهای مسلح از شهرهای لاجین و شوشا و بازگشت پناهندگان و آوارگان و نیز استقرار نیروهای سازمان امنیت و همکاری اروپا برای محافظت از شرط‌های ذکر شده شدند (Allana Leckie, 2011, p.3).

در مارس ۱۹۹۳ دور پنجم گفت‌وگوهای رم در قالب گروه مینسک برگزار شد که در آن نمایندگان جمهوری آذربایجان و ارمنستان با فرستادن ناظران بین‌المللی به منطقه درگیری موافقت کردند؛ اما در ماه‌های مارس و آوریل نیروهای ارمنستان شهر کلیجر^۲ را تصرف کردند که سبب تضعیف پیشرفت‌های به‌دست‌آمده در گفت‌وگوهای رم شد. در طول ریاست ایتالیا بر گروه مینسک (۱۹۹۳)، شورای امنیت سازمان ملل چهار قطع‌نامه ۸۲۲، ۸۵۳، ۸۷۴، ۸۸۴ را برای

1. Khojaly
2. Kalbajar

برقراری صلح صادر کرد. در این قطع‌نامه‌ها، شورا خواستار احترام به تمامیت ارضی جمهوری آذربایجان، مصونیت مرزهای بین‌المللی و استفاده‌نکردن از زور برای کسب قلمرو شد (Mammadov, 2004, p.11). این قطع‌نامه همچنین خواستار توقف فوری همه‌درگیری‌ها و خروج کامل نیروهای اشغالگر از جمهوری آذربایجان بود. افزون بر این، خواستار بازسازی اقتصادی، حمل و نقل انرژی در منطقه و انجام تلاش‌های گروه مینسک برای حل مناقشه شد و از آنها خواست تا برای کمک به پناهندگان و آوارگان جهت بازگشت به خانه‌های خود در امنیت کمک کنند (Allana Leckie, 2011, p.10-11).

در حالی که اقدام‌های سازمان به نتیجه مشخصی نرسیده بود، جمهوری آذربایجان و ارمنستان در ۱۲ فوریه ۱۹۹۴ با میانجی‌گری و دخالت روسیه در چارچوب همکاری با گروه مینسک، قرارداد آتش‌بس را در بیشکک^۱ امضا کردند (Presidential. Library, 2010, p.69). با توجه به جنگ قدرت در داخل جمهوری آذربایجان و نیز کارشکنی طرف‌های خارجی به تدریج این طرح شکست خورد و زمینه ارائه طرح بعدی فراهم شد.

۲. بسته قرارداد

در سال ۱۹۹۴ وضعیت نظامی تا حد زیادی فرایند گفت‌وگوها را پیچیده کرد. در این بین، طرح گروه مینسک برای حل مناقشه ارائه شد که براساس آن تمامی مسائل سیاسی، نظامی و حقوقی باید در چارچوب مشترکی حل شود (Allana Leckie, 2011, p.42-43). این پیشنهاد توسط جمهوری آذربایجان رد شد؛ زیرا مقامات این کشور معتقد بودند که بدون بازگشت جمعیت آذربایجانی ساکن در مناطق قره‌باغ، برای گفت‌وگوها آمادگی ندارند (Ismailzade, 2011, p.3). استدلال جمهوری آذربایجان از نظر حقوق بین‌الملل امری پذیرفته شده بود؛ زیرا ارمنستان از شهرهای تصرف‌شده جمهوری آذربایجان به‌عنوان اهرم فشاری در گفت‌وگوها استفاده می‌کرد تا قره‌باغ را از کنترل این کشور خارج کند. سرانجام این طرح نیز به‌جایی نرسید.

۳. دولت مشترک

طرح بعدی که در سال ۱۹۹۹ توسط گروه مینسک ارائه شد، یک دولت مشترک و فدراتیو را پیش‌بینی می‌کرد که در آن جمهوری آذربایجان و دولت خودخوانده قره‌باغ باید به‌صورت مشترک منطقه قره‌باغ را اداره می‌کردند. طرف ارمنی، آن را فقط برای پایه قراردادن

در گفت‌وگوها پذیرفت. اگرچه محتوا و جزئیات طرح به اطلاع افکار عمومی نرسید، اما جمهوری آذربایجان آن را رد کرده و بر حاکمیت مطلق این کشور بر قره‌باغ تأکید کرد (Allana Leckie, 2011, p.16). در این طرح ایجاد جمهوری خودمختار قره‌باغ، پذیرفته‌شدن زبان ارمنی به‌عنوان زبان رسمی و تعیین وضعیت ارتباطی شهر لاجین پیش‌بینی شده بود (Yılmaz, 2013, p.86). اما سازمان به دشمنی دیرینه دو طرف و احتمال بازگشت خشونت‌ها توجهی نکرده بود.

۴. طرح تعویض قلمروی سرزمینی

بنا بر این طرح، اتصال نخجوان به جمهوری آذربایجان در ازای اتصال ارمنستان به قره‌باغ مطرح بود که به‌سبب قطع ارتباط و اتصال زمینی بین ارمنستان و ایران و انزوای بیشتر ارمنستان مورد موافقت قرار نگرفت (امیراحمدیان، ۱۳۸۹، ص. ۹۳). این طرح آشکارا موقعیت ارمنستان را تضعیف کرده و سبب تقویت جمهوری آذربایجان می‌شد. افزون بر این، سبب اتصال جغرافیایی خاک اصلی جمهوری آذربایجان از راه نخجوان با ترکیه می‌شد که با مخالفت‌های جدی ارمنستان و روسیه مواجه شد. دلیل روسیه این بود که با اجرای این طرح، موقعیت جمهوری آذربایجان در مسئله انرژی و صادرات آن به اروپا بیش از پیش تقویت می‌شد و سبب تضعیف روسیه در بحث انرژی و تأثیرگذاری بر معادلات انرژی اروپا می‌شد.

ب) نشست‌های سران سازمان امنیت و همکاری

به موازات طرح‌های ارائه شده از سوی شخصیت‌های تأثیرگذار سازمان، تقریباً در همه نشست‌های بعد از سال ۱۹۹۴ سازمان به مسئله قره‌باغ پرداخته شده است.

۱. نشست بوداپست

نشست بوداپست سران کنفرانس امنیت در سال ۱۹۹۴ که در آن کنفرانس به سازمان تغییر شکل داد، خواستار آتش‌بس و توقف خشونت‌ها، جدول زمانی برای تنظیم اقدامات میانجی‌گرانه، تعیین فرایندی برای بازسازی و ایجاد امکانات حمل و نقل کالاهای اساسی شد. همچنین این نشست، پس‌دادن سرزمین‌های اشغالی به جمهوری آذربایجان و بازگشت ساکنان آن‌ها، استقرار نیروهای حافظ صلح و اقدامات فنی را پیش‌بینی می‌کرد. اما در این مرحله دو طرف درگیر قادر به حل وضعیت شهرهای «شوشا» و «لاجین» و نیز بازگشت آوارگان و استقرار امنیت در منطقه بحران نبودند و بنابراین تصمیم‌های نشست، به‌شکل یک‌جانبه و بدون اعلام موافقت و پشتیبانی دوطرف درگیر بود (Presidential Library, 2010, p.215).

در سال ۱۹۹۵ ریاست گروه مینسک را به شکل مشترک، دو کشور روسیه و فنلاند با عنوان «رؤسای هم‌ردیف» به عهده گرفتند. روسیه که به صورت آشکار از ارمنستان و سیاست آن حمایت می‌کرد، در روند صلح مانع‌تراشی کرده و از هرگونه پیشرفت در دوره ریاست خود (۱۹۹۵ تا ۱۹۹۶) که بر پایه تخلیه سرزمین‌های اشغالی باشد جلوگیری کرد. بدین ترتیب در دوره ریاست این کشور پیشرفت چندانی در ایجاد ثبات صورت نگرفت. رویکرد روسیه تقویت موضع ارمنستان در زمین بازی و در زمان گفت‌وگوها بود. گفت‌وگوهای فشرده‌ای در روسیه، فنلاند و آلمان صورت گرفت. در دسامبر ۱۹۹۵ پنجمین نشست شورای وزیران برای تصمیم‌گیری در مورد روند صلح گروه مینسک برگزار شد. در این جلسه شورای وزیران خارجه بر این مسئله تأکید کردند که سازمان امنیت و همکاری باید تنها مرجع برای حل مناقشه قره‌باغ باشد (Allana Leckie, 2011, p.12). در سال ۱۹۹۵ همچنین رئیس سازمان یک فرد لهستانی را به عنوان نماینده شخصی رئیس در بحران قره‌باغ منصوب کرد که موظف بود تا براساس تصمیم‌های گرفته شده در نشست بوداپست فعالیت‌ها را ارتقا بخشد. این نماینده در تفلیس مستقر شد و دستیاران وی به صورت مرتب در حال رفت و آمد به شهرهای باکو، ایروان و خان‌کندی بودند. بیشتر وقت آن‌ها به نظارت بر برقراری تماس بین گروه‌های متخاصم گذشت (نظر آهاری، ۱۳۸۰، ص.۴۵).

۲. کنفرانس لیسبون

نشست سران در لیسبون در سال ۱۹۹۶ در حالی برگزار شد که تا آن زمان در گفت‌وگوهای صلح، هیچ پیشرفت عملی صورت نگرفته بود. شرکت‌کنندگان در این نشست مواد مختلفی از جمله تمامیت ارضی جمهوری آذربایجان و ارمنستان، تعیین وضعیت حقوقی براساس بالاترین سطح از اعطای خودمختاری به قره‌باغ در داخل قلمروی جمهوری آذربایجان و تضمین امنیت قره‌باغ و کل جمعیت آن را تصویب کردند (Yılmaz, 2013, p.86). «ارمنستان و حکومت خودمختار قره‌باغ به دلیل آنکه در بندهای سند لیسبون بر تمامیت ارضی جمهوری آذربایجان تأکید شده بود، آن را نپذیرفتند. رئیس جمهور ارمنستان گفت که اصول اساسی برای حل مسئله باید بر پایه تعیین سرنوشت ارمنی‌ها باشد که جمهوری آذربایجان نمی‌تواند آن را تأمین کند. در مقابل، رئیس جمهور آذربایجان گفت که درجه بالایی از خودمختاری برای قره‌باغ در داخل جمهوری آذربایجان همراه با تضمین امنیت جمعیت منطقه باید کلید اصلی برای حل منازعه باشد» (Allana Leckie, 2011, p.13).

در سال ۱۹۹۷ پس از انصراف فنلاند از عضویت در گروه رؤسای هم‌ردیف مینسک، رئیس سازمان امنیت و همکاری اروپا تصمیم گرفت تا ترکیب رؤسای گروه را افزایش دهد؛

به گونه‌ای که قرار شد تا فرانسه و آمریکا نیز در کنار روسیه به ایفای نقش بپردازند. این سه کشور، طرح صلح جدیدی در دو مرحله ارائه دادند که اولین مرحله آن، غیر نظامی کردن خط تماس بین گروه‌های متخاصم و بازگشت پناهندگان بود. دومین مرحله، وضعیت قره‌باغ را مشخص می‌کرد. بر این اساس برنامه‌های جداگانه‌ای برای ایجاد فضای گفت‌وگو و تفاهم ارائه شدند (Presidential library, 2010, p. 217). همچنین براساس گزارش‌هایی که دو سال بعد در رسانه‌های جمهوری آذربایجان انتشار یافت، در این طرح سازمان از جمهوری آذربایجان خواسته بود که شهر «لاچین» را جهت استفاده به‌عنوان کوری‌دور بین ارمنستان و منطقه قره‌باغ، به سازمان امنیت اجاره دهد (Magnusson, 2010, p. 135). این طرح، همان بسته قرارداد است که در سال ۱۹۹۴ ارائه شده بود؛ اما طرح جدید، شرایط جدید را پیش‌بینی کرده بود. جمهوری آذربایجان کلیات طرح را قبول کرد اما ارمنستان اصرار کرد که قبل از هرگونه خروج از مناطق اشغالی باید وضعیت قره‌باغ مشخص شود (Allana Leckie, 2011, p. 14). در این مرحله، توافق دو طرف بسیار نزدیک بود، اما با مخالفت جدی‌تر ارمنستان پیشرفتی صورت نگرفت.

۳. نشست استانبول

در این نشست که به کنفرانس پایانی قرن مشهور است و در نوامبر ۱۹۹۹ برگزار شد، شرکت‌کنندگان خواستار افزایش ارتباط مستقیم بین سران دو کشور شدند (Yılmaz, 2013, p. 86-87). اما در سال ۱۹۹۹ بحران کوزوو، انتخابات پارلمانی در ارمنستان، بیماری حیدر علی‌اف، رئیس‌جمهور آذربایجان، رد طرح صلح «دولت مشترک» و تیراندازی در مجلس ارمنستان در مجموع تاحد زیادی روند میانجی‌گری را کند و تضعیف کرد. بحران کوزوو توجه بین‌المللی را از این موضوع منحرف کرد. تیراندازی در پارلمان ارمنستان سبب افزایش خشونت در این کشور شد. گروه مینسک به سبب رد طرح مشترک از سوی دولت باکو نمی‌توانست رو به جلو حرکت کند. سرانجام بیماری حیدر علی‌اف امکان شرکت در جلسه‌های متعدد را از او گرفت. در ماه ژوئیه همان سال، رئیس‌جمهور آذربایجان در پاسخ به طرح آمریکا برای آغاز دوباره گفت‌وگوهای مستقیم بین رؤسای جمهور دو کشور گفت که چنین طرحی برای پیدایش یک راه حل، بدون حضور طرف ثالث که احتمالاً منظورش روسیه بود، ضروری است (Allana Leckie, 2011, p. 17-23).

۴. نشست بخارست

در بیانیه پایانی نشست سران که در دسامبر ۲۰۰۱ برگزار شد، اعضای سازمان در سه بند به موضوع قره‌باغ اشاره کردند:

- نگرانی عمیق برای شکست در رسیدن به حل مناقشه قره‌باغ با وجود انجام گفت‌وگوها بین دو طرف و حمایت فعال رؤسای هم‌ردیف گروه مینسک،
- تأکید دوباره بر اهمیت ادامه گفت‌وگوها و تماس دو طرف برای تداوم تلاش‌ها برای رسیدن به راه حل اولیه براساس هنجارها و اصول حقوق بین‌الملل و نیز دعوت دو طرف برای بررسی بیشتر اقدامات اعتمادساز از جمله آزادی اسرای جنگی،
- استقبال از تعهد دو طرف به آتش‌بس و حل جامع و صلح‌آمیز و نیز ادامه تلاش‌ها با

حمایت فعال رؤسای هم‌ردیف گروه مینسک (Presidential Library, 2010, p.219).

سازمان امنیت و همکاری در سال‌های گذشته نیز در نشست‌های دیگری به بررسی موضوع قره‌باغ پرداخته است. در نشست سال ۲۰۰۹ در له آکویلا^۱ رؤسای جمهور روسیه، آمریکا و فرانسه بیانیه‌ای منتشر کردند که در آن بر اجرای سند ۲۰۰۷ مادرید تأکید شده بود و از رؤسای جمهور آذربایجان و ارمنستان درخواست شده بود که اختلافات باقی‌مانده را هرچه سریع‌تر حل کنند. بیانیه ۲۰۰۷ مادرید شامل موارد زیر بود:

- بازگشت سرزمین‌های اطراف قره‌باغ کوهستانی به کنترل جمهوری آذربایجان،
- وضعیت موقت برای قره‌باغ کوهستانی و ارائه تضمین برای امنیت و خودمختاری،
- یک کریدور ارتباط ارمنستان با قره‌باغ کوهستانی،
- تعیین نهایی آینده وضعیت حقوقی قره‌باغ از راه بیان خواسته‌ها به شکل قانونی الزام‌آور،

- حق همه افراد و پناهندگان آواره برای بازگشت به مکان‌های سابق اقامت خود،
 - تضمین‌های امنیتی بین‌المللی که شامل عملیات صلح‌بانی می‌شود (Dietzen, 2011, p.6-).
 (7)

حمایت از این اصول اساسی توسط ارمنستان و جمهوری آذربایجان اجازه خواهد داد که پیش‌نویسی که راه حل جامع برای اطمینان از آینده‌ای همراه با صلح و ثبات برای دو کشور و منطقه تهیه شود.

۳. دلایل موفق نبودن سازمان در حل مناقشه

موفق نبودن سازمان امنیت و همکاری در حل مناقشه، ناشی از عوامل متفاوت و متناقضی است. هماهنگ نبودن و انسجام در سازمان یکی از این دلایل است. با توجه به اینکه سازمان امنیت از بزرگ‌ترین سازمان‌های بین‌المللی است که اعضایش در سه قاره آمریکا، اروپا و آسیا پراکنده شده‌اند، انسجام آن در عرصه عمل مورد شک و تردید است. گستردگی سازمان تمرکز آن را از یک موضوع خاص منحرف کرده و سبب شده است که به صورت هم‌زمان در درگیری‌های متفاوتی وارد شود که هماهنگی خاصی را می‌طلبد. «یکی از موانع اصلی برای تلاش‌های میانجی‌گرانه بین‌المللی، نبود یک رویکرد منسجم میان بازیگرانی که خود را در فرایند حل این مسئله درگیر کرده‌اند، می‌باشد. میانجی‌گری بین‌المللی از هماهنگ نبودن اقدامات میانجی‌گرانه رنج می‌برد. این مسئله به‌ویژه در دوره درگیری مسلحانه در قره‌باغ مهم‌ترین مسئله بود. به شکل خاص روسیه در برخی زمان‌ها سازمان امنیت را با اقدامات انحصارگرایانه کنار می‌زند» (vensson, 2009, p.11). بر همین اساس سازمان امنیت دچار پراکندگی نقشی است و برخی از کشورها منافع متعارضی با هدف‌های میانجی‌گرانه سازمان دارند.

هماهنگ نبودن خواست سازمان با واقعیت بحران را می‌توان علت دیگری در موفق نبودن سازمان دانست. درحالی که سازمان امنیت و همکاری حل مسائل و منازعات را در داخل کشورها براساس حفظ تمامیت ارضی کشورها دنبال می‌کند، در مورد بحران قره‌باغ، این سازمان حل بحران را در قالب خودمختاری قره‌باغ در داخل جمهوری آذربایجان تشویق می‌کند (Magnusson, 2010, p.117). به نظر سازمان حل مسئله به این شکل، هم پاسخ مثبتی به خواسته (استقلال) ارمنه قره‌باغ بوده و هم خواسته طرف آذربایجانی را برآورده می‌کند که خواستار حفظ تمامیت ارضی و جدانشدن اراضی خود است. اما برعکس، دو طرف مناقشه، خواست‌های متضاد با خواست سازمان دارند. به گونه‌ای که جمهوری آذربایجان خواستار حفظ تمامیت ارضی کشور با وجود این ناحیه به‌عنوان جزئی جدانشدنی از پیکره کشور است، ارمنستان نیز خواستار اعطای استقلال کامل به قره‌باغ است که این دو خواسته با یکدیگر متعارض هستند.

وجود منافع متضاد قدرت‌های بزرگ در منطقه، سومین دلیل ناکامی سازمان امنیت در حل بحران قره‌باغ است. منطقه قفقاز جنوبی که یکی از حوزه‌های نفوذ سنتی و جبهه مقدم روسیه در برابر آمریکا است، سبب شده است تا این دو کشور با منافع متفاوت در آن درگیر شوند و سازمان نتواند به شکل مؤثر به حل موضوع بپردازد. «منافع اقتصادی و ژئوپلیتیکی بازیگران خارجی به نبود پیشرفت در روند صلح کمک کرده است. این نگرانی به‌ویژه برای آمریکا و روسیه که هر دو از سال ۱۹۹۷ به‌عنوان رؤسای هم‌ردیف گروه مینسک در کنار یکدیگر قرار

گرفته‌اند، بیشتر است. نه تنها جمهوری آذربایجان و ارمنستان، بلکه دولت خودمختار قره‌باغ نیز به دنبال استفاده از منافع خود و برتری‌های موقعیت ژئوپلیتیکی قره‌باغ هستند. از این رو هم‌زیستی منافع قدرت‌های بزرگ و طرف سوم میانجی مانع دیگری برای حل مناقشه است» (Magnusson, 2010, p. 117).

منافع متضاد بازیگران منطقه‌ای و توجه‌نداشتن سازمان به آن را می‌توان به‌عنوان چهارمین عامل موفق نبودن در نظر گرفت. موقعیت قفقاز و منابع انرژی و معدنی آن بازیگران منطقه‌ای را به تکاپو انداخته است که بیشترین بهره‌برداری را از مناقشه داشته باشند. از یک طرف دولت ترکیه که با ادعای نسل‌کشی ارمنه در سال ۱۹۱۵ روبه‌رو است، با حمایت از جمهوری آذربایجان و بستن مرزهای خود به‌روی این کشور در عمل، ارمنستان را در انزوا قرار داده است. با توجه به اینکه وضعیت اقتصادی گرجستان مشابه ارمنستان است، این کشور نمی‌تواند از توان اقتصادی گرجستان برای توسعه اقتصادی خود استفاده کند. اما ارمنستان روابط بسیار نزدیکی با جمهوری اسلامی ایران در همه‌زمینه‌ها دارد، به‌شکلی که از مرزهای خود با ایران به‌عنوان «مرز حیات» یاد می‌کند و ایران نیز برای زیر فشار قراردادن جمهوری آذربایجان و ترکیه به‌صورت مضاعف از ارمنستان در زمینه‌های مختلف حمایت می‌کند. با این حال «ارمنستان پیشنهاد ایران مبنی بر میانجی‌گری در مناقشه قفقاز را در سال ۲۰۱۰ رد کرد و مقامات ارمنی گفته‌اند که ترجیح می‌دهند تا این مسئله در چارچوب سازمان امنیت و گروه مینسک حل شود» (www.asriran.com).

همچنین «روسیه افزون بر داشتن نقش اصلی در برتری نظامی ارمنه در مناقشه قره‌باغ، با استقرار نیروهای نظامی و تجهیزات خود در خاک ارمنستان، تا اندازه‌ای خیال ایروان را از احتمال حمله ارتش جمهوری آذربایجان برای بازپس‌گیری اراضی اشغالی قره‌باغ آسوده ساخته است. از نظر اقتصادی نیز روسیه و ایران نجات‌بخش ارمنستان در شرایط جنگ و بعد از آن بوده‌اند» (واحدی، ۱۳۹۱). تخمین زده شده است که در سال ۲۰۰۹ روسیه سه‌هزار و دویست نیروی نظامی در ارمنستان مستقر کرده است (Nichol, 2009, p. 6). جمهوری آذربایجان در این شرایط که خود را در میان ایران، ارمنستان و روسیه تنها یافته، به همکاری با نیروهای فرامنطقه‌ای از جمله آمریکا و اسرائیل روی آورده است تا از آن‌ها به‌عنوان برگ برنده در مقابل روسیه، ایران و ارمنستان استفاده کند. بدین ترتیب امنیت ملی ایران نیز با عملکرد ضعیف ایران در این بحران به‌شکل جدی از سوی آمریکا و اسرائیل مورد تهدید واقع شده است.

نداشتن توانایی ملازم با هدف سازمان امنیت، عامل دیگر ناتوانی است. این سازمان مانند ناتو یا اتحادیه اروپا به دلیل نفوذ روسیه در مسائل مربوط به تمامیت ارضی در مناطق جداشده از

اتحاد شوروی، توانایی اقدام لازم برای حل مؤثر مناقشه را ندارد. همچنین این سازمان نسبت به کشورهای عضو، جایگاه حقوقی-قانونی ندارد و ساز و کاری برای انجام تعهداتی که کشورها می‌پذیرند، ندارد. رئیس جمهور روسیه در ۲۰ اوت ۲۰۱۰ در یک کنفرانس آشکارا اعلام کرد که تنها روسیه و گروه مینسک است که می‌توانند بحران قره‌باغ را به سرانجامی برسانند و دیگر شرکت‌کنندگان در نشست‌های سازمان به صورت کامل در جزئیات مسئله نیستند تا کمکی برای مسئله ارائه کنند (Alsytè, 2010, p.87). این موضع‌گیری‌ها نشان‌دهنده توان کافی نداشتن سازمان برای حل مسئله در حوزه امنیتی روسیه است.

منافع تجاری منازعه قفقاز به صورت فروش سلاح، عامل دیگری در تداوم ناکامی سازمان است. فروش سلاح به دو طرف یکی از موانع همکاری بازیگران مؤثر در بحران است. بنا بر گزارش مؤسسه صلح سوئد، واردات سلاح به اروپای شرقی در فاصله سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۲، ۲۱ درصد افزایش یافته است. اما تقریباً تمامی این افزایش مربوط به تنها یکی از کشورهای این حوزه یعنی جمهوری آذربایجان است. این کشور ظرفیت نظامی خود را ۱۵۵ درصد افزایش داده و از رده ۴۸ جهانی به رده ۳۵ صعود کرده است. طرف‌های معامله این کشور در این مدت اسرائیل، روسیه، آفریقای جنوبی و آمریکا بوده‌اند (SIPRI Fact Sheet, 2012, p.8). جمهوری آذربایجان فقط در سال ۲۰۱۲، ۱/۶ میلیارد دلار اسلحه از اسرائیل خریده است. نقش اسرائیل در خریدهای نظامی جمهوری آذربایجان بسیار مهم است (جوادی ارجمند و دیگران، ۱۳۹۳، ص ۷۰). این حجم درآمد اقتصادی تجارت اسلحه برای فروشندگان، انگیزه‌های لازم برای حل بحران را از بین برده است.

گره خوردن بحران قره‌باغ به سرنوشت حاکمیت سیاسی دو کشور از مهم‌ترین دلایل ناکامی سازمان است. حل مسئله قره‌باغ به حاکمیت سیاسی دو کشور ارمنستان و جمهوری آذربایجان گره خورده و به پیچیدگی مسئله افزوده است. بقای طیف حاکمیت در هر دو کشور بستگی به میزان موفقیت نیروهایشان در جبهه جنگ دارد (نظر آهاری، ۱۳۸۰، ص ۵۰). با شکست جمهوری آذربایجان در جنگ، موقعیت رؤسای جمهور اول این کشور یعنی «باز مطلب‌اف» و «ابوالفضل ایلچی‌بی» تضعیف شده و آن‌ها به کناره‌گیری از سمت خود مجبور شدند. خانواده «علی‌اف» که از سال ۱۹۹۳ تاکنون بر این کشور حکومت می‌کنند، منافعشان را در تداوم بحران دیده و برای حل آن عجله‌ای ندارند. در ارمنستان نیز که شاخص‌های مردم‌سالاری در آن بهتر از جمهوری آذربایجان به نظر می‌رسد، شخصیت‌ها و گروه‌های حاکم، مسئله قره‌باغ را وسیله‌ای برای برآورده کردن هدف‌های سیاسی و نیز رسیدن به قدرت می‌دانند که در اثر آن اراده سیاسی برای حل مسئله از بین رفته و سازمان امنیت و همکاری اروپا از این شاخص غفلت کرده است.

تمامی این خواسته‌ها سبب شده است که معمای امنیتی پیچیده‌تر شود و سازمان امنیت و همکاری اروپا از این عوامل غافل بماند. به‌شکلی که این سازمان در مرحله اول باید روسیه و سپس آمریکا و فرانسه را راضی کرده و بر سر این مناقشه با ایران و ترکیه نیز تعامل کند. اما رویکرد سازمان نشان می‌دهد که در آینده نزدیک چنین هدفی ندارد. با توجه به منافع منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای موجود در بحران قره‌باغ و ناتوانی سازمان امنیت و همکاری اروپا در حل منافع متعارض، بحران همچنان به قوت خود باقی است.

۴. تحلیل وضعیت موجود

طرح‌های صلح گروه مینسک سازمان برای حل مسئله شکست خورده است؛ زیرا رابطه اساسی بین دو طرف درگیر و نیز اعضای گروه مینسک وجود ندارد. شاید اگر مواضع دو طرف شفاف بیان می‌شد و نگرانی دو طرف در فرایند گفت‌وگوها مشخص می‌شد، پیشرفت‌های بهتری می‌توانست صورت پذیرد. طرف‌های درگیر در مسئله عبارتند از: ۱. جمهوری آذربایجان و ارمنستان، ۲. گروه مینسک (آمریکا، روسیه و فرانسه)، ۳. ترکیه که گرچه به‌عنوان دولتی که در درگیری نقش مستقیم ندارد، اما به‌هرحال یک طرف مناقشه محسوب می‌شود، ۴. سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان امنیت، شورای اروپا و ناتو که به‌شکل غیر مستقیم درگیر مسئله هستند (Allana Leckie, 2011, p.24).

در واقع از این منظر، تحلیل روسیه مربوط به زیرنظرداشتن قلمروی اتحاد شوروی است. بدین معنی که با دخالت آمریکا و دیگر بازیگران، فضای حیاتی این کشور به‌شدت تهدید می‌شود. اگرچه مقامات این کشور بیان می‌کنند که به‌دنبال تقویت یک طرف در این مناقشه نیستند؛ اما حمایت‌های آشکار دولت روسیه از ارمنستان، مسلح کردن ارمنستان به سلاح‌های جدید و نیز ایجاد دو پایگاه لجستیک نظامی در ارمنستان از سوی روسیه، نتیجه این نگرانی آنان است. دولت‌مردان این کشور بعد از جنگ با گرجستان در اوت ۲۰۰۸، به این نتیجه رسیده‌اند که منافع روسیه به‌شدت در خطر است و آن‌ها برای رفع این خطر شکی به خود راه نداده‌اند و برای حفظ آن به هر عملی حتی اقدام نظامی متوسل می‌شوند.

کشورهای عضو گروه مینسک با توجه به منافعشان در دامن‌زدن به این مناقشه فعالیت کرده و برای خنثی کردن فعالیت‌های رقبای خود، به یکی از دو طرف کمک کرده، اقداماتی را که در عرصه سازمان‌های بین‌المللی به‌ویژه سازمان امنیت انجام می‌پذیرد به شکست می‌کشاند. نقش قدرت‌های بزرگ و قدرت‌های منطقه‌ای توسط سازمان نادیده گرفته شده است؛ به‌گونه‌ای که ایران در فرایند صلح هیچ دخالتی نداشته و از سوی دیگر نقش ترکیه به‌عنوان حامی جمهوری آذربایجان بسیار کم‌اهمیت جلوه داده شده است.

نتیجه

منافع متضاد و نوعی جنگ سرد منطقه‌ای، چندجانبه و بسیار پیچیده مانع از این شده است که بحرانی که بنا بر اصل «احترام به حاکمیت کشورها» قابل حل است، به راه‌حل مشخصی برسد و همچنان بعد از دو دهه، حل نشده باقی بماند. سازمان امنیت و همکاری اروپا که از سوی سازمان ملل متحد مسئولیت حل بحران را برعهده گرفته است، با توجه به اینکه با انبوهی از تقاضاها روبه‌رو است، نتوانسته است تا انتظار سازمان ملل متحد را برآورده کند. این سازمان که بعد از سازمان ملل، از بزرگ‌ترین سازمان‌های بین‌المللی امنیتی بین قاره‌ای موجود در جهان است، مانند سازمان ملل اعضایش از طیف‌های متفاوتی از کشورها تشکیل شده است که در عرصه روابط بین‌الملل وزن‌های بسیار متفاوتی دارند.

غیر از چین، چهار عضو شورای امنیت سازمان ملل متحد در سازمان امنیت و همکاری عضو هستند و طبیعی است که اعضای این سازمان نیز همچون سازمان ملل متحد در رسیدن به تفاهم در مورد مناقشات بین‌المللی تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی بی‌طرفی خود را حفظ نکنند و به دنبال سهم‌خواهی از مناقشات بین‌المللی باشند. در واقع ساختار سازمان بیشتر برپایه نظام دوقطبی جنگ سرد بنا شده است تا براساس نظریه‌های آرمان‌گرایان صلح‌طلب که همکاری در سازمان را برای رسیدن به تأمین امنیت بین‌المللی ضروری می‌بینند. رقابت‌های آمریکا و روسیه از سازمان ملل متحد به سازمان امنیت و همکاری نیز منتقل شده است که نتیجه اصولی آن نداشتن توانایی و نداشتن بی‌طرفی اعضا است. به‌ویژه سازمان امنیت و همکاری در مسائلی درگیر است که روسیه در آن منافع مستقیمی دارد.

بحران قره‌باغ نیز که بنا بر درخواست شورای امنیت سازمان ملل در دستور کار سازمان امنیت و همکاری قرار گرفته است در قالب این موارد قابل ارزیابی است. رویکرد سه‌عضو قدرتمند یعنی آمریکا، فرانسه و انگلستان، نزدیک شدن به حوزه نفوذ روسیه است که سبب رقابت و بدبینی روسیه به این کشورها و در نتیجه ناکام گذاشتن هرگونه تلاش صلح‌خواهانه شده است. روسیه‌گریزی و غرب‌گرایی جمهوری آذربایجان سبب تلافی روسیه به‌ویژه در بحران قره‌باغ شده است. این عوامل به همراه ادعاهای توسعه‌طلبانه ارمنستان سبب شکست اقدامات سازمان امنیت و همکاری اروپا شده است. تشکیل گروه مینسک از طرف سازمان که هم آمریکا و هم روسیه در آن عضو هستند، بحران را پیچیده‌تر کرده و منافع نامتقارن آن‌ها مانع از اقدام مؤثری شده است. در حال حاضر منافع بازیگران در تداوم وضعیت شکننده موجود است و هیچ‌انگیزه‌ای برای حل سریع بحران موجود وجود ندارد.

وجود حکومت‌های سنتی که برپایه ساختارهای اداری قدیمی، اقتدارگرا و غیر مردم‌سالار اتحاد شوروی در دو کشور جمهوری آذربایجان و ارمنستان و به‌ویژه جمهوری آذربایجان و

وابستگی آن‌ها به دو طیف ذکر شده در درون ساختار قدرت سازمان نیز سبب نبود شفافیت اقدامات آن‌ها در قبال سازمان امنیت شده است. غرب‌گرایی و روسیه‌گرایی دو کشور مانع از آن است که این مناقشه به شکل منطقه‌ای که مدنظر سازمان ملل متحد است و بازیگران منطقه نیز باید در آن نقش داشته باشند، حل شود. محدود کردن راه‌حل‌ها به گروه مینسک توسط سازمان امنیت و همکاری مانع استفاده از ابزارهای دیگری شده است که به‌خوبی در جنگ‌های دیگر مورد آزمون قرار گرفته‌اند. راه‌های دیگری مانند، مساعی جمیله، داوری، حکمیت، میانجی‌گری، سازش و غیره که به تناسب موضوع و بحران می‌توانستند مؤثر باشند مورد غفلت قرار گرفته‌اند.

به نظر می‌رسد برای حل منازعه باید تفکر و برنامه‌ای نو اندیشیده شود که منافع همه گروه‌های درگیر در این مسئله را در نظر داشته باشد. بر همین اساس پیشنهادهایی ارائه می‌شود که برای حل مناقشه می‌توانند کمک‌کننده باشند:

- تغییر اعضای اصلی مسئول حل مناقشه یعنی گروه مینسک و سپردن آن به کشورهای بی‌طرف، خوش‌نام و مؤثر فرامنطقه‌ای مانند فنلاند، سوئد، نروژ و سوئیس و دیگر اعضای صاحب نفوذ سازمان که منافع مستقیمی در منازعه ندارند،

- خروج نیروهای ارمنی از اراضی اشغال‌شده و استقرار نیروهای حافظ صلح توسط سازمان ملل متحد،

- فشار سازمان‌های بین‌المللی به دولت‌های جمهوری آذربایجان و ارمنستان برای در پیش گرفتن سیاستی سازنده،

- دخالت‌دادن مستقیم کشورهای مؤثر همسایه مانند ایران و ترکیه،

- سرانجام اگر فرایند صلح به نتیجه نرسید، به نظر می‌رسد پرونده باید از سازمان امنیت به سازمان ملل بازگردانده شود و سازمان در شرایط جدید تصمیم لازم را بگیرد.

منابع

الف) فارسی

۱. امیراحمدیان، بهرام (۱۳۸۹)، «جمهوری آذربایجان و مسئله قره‌باغ»، فصلنامه آران، سال هشتم، شماره ۲۳، صص. ۳۴-۹.
۲. ابراهیمی، شهروز و مصطفی محمدی (۱۳۹۰)، «رقابت روسیه و آمریکا در قفقاز جنوبی (۲۰۱۰-۱۹۹۱)»، مطالعات اوراسیای مرکزی، سال چهارم، شماره ۸، صص. ۲۲-۱.

۳. جوادی ارجمند، محمدجعفر و حبیب رضازاده و سعیده حضرت پور (۱۳۹۳)، «بررسی علت‌های سردی روابط ایران و جمهوری آذربایجان»، *مطالعات اوراسیای مرکزی*، دوره ۷، شماره ۱، صص. ۵۷-۸۰.
۴. حسن‌خانی، محمد (۱۳۸۴)، «نقش سازمان امنیت و همکاری اروپا در کشورهای منطقه‌ی اوراسیا»، *فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، سال سیزدهم، شماره ۴۹، صص. ۱۳۶-۱۲۳.
۵. حسن‌خانی، محمد (۱۳۸۶)، *سازمان‌های بین‌المللی از نظریه تا عمل*، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
۶. «گزارش فارس از نتایج نشست سران سازمان امنیت و همکاری اروپا در قزاقستان»، (تاریخ دسترسی: ۱۳ آذر ۱۳۸۹)، در سایت: <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=89091207>
۷. عباسی، مجید و سیدمحمدرضا موسوی (۱۳۹۲)، «روابط جمهوری اسلامی ایران و جمهوری آذربایجان، بسترهای همگرایی و زمینه‌های واگرایی»، *مطالعات اوراسیای مرکزی*، دوره ۶، شماره ۲، صص. ۸۰-۶۱.
۸. نظرآهاری، رضا (۱۳۸۰)، «سازمان امنیت و همکاری در اروپا و مناقشه ناگورنو قره‌باغ»، *مطالعات آسیای مرکزی*، شماره ۳۶، صص. ۵۲-۳۹.
۹. نعلبندی، مهدی (۱۳۹۲)، *شترنج‌بازان صحنه قره‌باغ*، (تاریخ دسترسی: ۶ مرداد ۱۳۹۰): <http://fa.arannnews.com/?MID=21&Type=News&TypeID=17&id=39679>
۱۰. «مخالفت ارمنستان با میانجیگری ایران در بحران قره‌باغ»، (تاریخ دسترسی: ۲۱ فروردین ۱۳۸۹)، <http://www.asirran.com/fa/news/107482>
۱۱. واحدی، الیاس (۱۳۹۱)، «جبهه‌بندی‌های متقاطع در قفقاز»، (تاریخ دسترسی: ۶ شهریور ۱۳۹۱) <http://www.iras.ir/vdchi-ni.23nmxdfdt2.html>

ب) انگلیسی

- Allana Leckie, Chanda (2005), "The Nagorno-Karabakh Conflict: Obstacles and Opportunities for a Settlement", Thesis Submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Masters of Arts In Political Science.
- Alsyté, Justina (2010), "OSCE's Achievement's vs. Shortcoming in the Resolution of Armed Conflicts", Vilnius University, pp.81-99. <http://www.lfpr.lt/uploads/File/2010-24/Alsytte.pdf>. (Accessed on: 11/09/2010).

3. C. Hendrickson, David (1993), "The Ethics of Collective Security", *Ethics & International Affairs*, Vol.7, No.1, pp.1-15.
4. Claude, Inis L (2010), "Collective Security as an Approach to Peace", *Classic Readings and Contemporary Debates in International Relation*, edited by Donald M. Goldstein, Phil Williams & Jay M. Shafritz, Belmont CA: Thomson Wadsworth, pp. 289-302.
5. CSS (2013), "Nagorno-Karabakh: Obstacles to A Negotiated Statement", *CSS Analysis in Security Policy*, Center for Security Studies, ETH Zurich, No.131, pp 1-4.
6. Dehdashti, Rexane & Rasmussen (2006), "The Conflict over Nagorno-Karabakh: Causes, the Status of Negotiations and Prospects", in *Genesis of the Conflict: Soviet Nationalities Policy and Historiographical Discourse*, pp 189-210.
7. Dietzen, Mark (2011), "A New Look at Old Principles: Making the Madrid Document Work", *Journal of Conflict Transformation, Caucasus Edition*, Vol.4, No.1, pp 5-8.
8. Gürbüz, Vedat (2008), "Dağlık Karabağ Sorunu Karşısında Taraf Ülkeler, Bölgesel ve Küresel Güçler", in *Bölgesel Sorunlar ve Türkiye*, K. Maraş: KSU Yayınları.
9. Ismailzade, Fariz (2011), "The Nagorno-Karabakh Conflict: Current Trends and Future Scenarios", *Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers* 11.
10. Istanbul Summit (1999), "Chapter for European Security", *Organization for Security and Co-operation in Europe*, Istanbul.
11. Jacoby, Volker (2005), "The role of the OSCE an assessment of international mediation efforts", available at: http://www.c-r.org/sites/cr.org/files/Accord17_10TheoleoftheOSCE_2005_ENG_0.pdf
12. Jafarova, Esmira (2014), "OSCE Mediation of Nagorno karabakh Conflict", *The Washington Review of Turkish and Eurasian Affairs*, available at: <http://www.thewashingtonreview.org/articles/osce-mediation-of-nagorno-karabakh-conflict.html>
13. Magnusson, Märta-Lisa (2010), "Why No Settlement in the Nagorno-Karabakh Conflict? – Which are the obstacles to a negotiated solution?" http://195.178.225.22/Caucasus/Caucpdf/SC/iMLM_101210%5B3%5D114-143.pdf. (Accessed on: 03/11/2010).
14. Mammadov, Ilgar (2004), "Mediation Abilities of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) in the Case of the Settlement of the Nagorno-Karabakh Conflict", *Central Asia and the Caucasus*, Vol. 6, No 3, pp 7-18.
15. Nichol, Jim (2009), "Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests", *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service.

16. Organization for Security and Co-operation in Europe, available at: <http://www.osce.org/who/history> (Accessed on: 23/05/2008).
17. OSCE (2007), "OSCE Handbook", OSCE Press and Public Information Section, Vienna, available at: http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_OSCE_Handbook.pdf. (Accessed on: 23/05/2008).
18. Presidential Library (2010), "Administrative Department of the President of the Republic of Azerbaijan", available at: <http://files.preslib.az/projects/azerbaijan/eng/gl7.pdf>. (Accessed on: 12/07/2010).
19. SIPRI Fact Sheet (2012), "Trends in International Arms Transfers", SIPRI, available at: <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1303.pdf>. (Accessed on: 05/08/2012).
20. Svensson, Issak (2009), "The Nagorno-Karabakh conflict Lessons from the mediation efforts", IFP Mediation cluster,
21. http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Nagorno_Karabakh_conflict_mediation_efforts.pdf. (Accessed on: 14/05/2009).
22. Yılmaz, Reha (2013), "*Kafkasya'da Çözülemeyen Kördüğüm: Dağlık Karabağ Sorunu*", Avrasya Strateji Dergisi, Vol.2, No.2, pp.71-90.