




The University of Tehran Press

The Role of Preventive Diplomacy in Ethnic Conflicts from the Perspective of International Law

Mostafa Fazaeli¹  | Mousa Karami² 

1. Corresponding Author; Prof., Department of International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. Email: m.fazaveli@qom.ac.ir / fazaeli2007@gmail.com
1. Ph. D. in Public International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. Email: mosakarami136767@gmail.com

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	The capacity of international law to prevent ethnic conflicts is one of the key benchmarks of its effectiveness. This article examines how preventive diplomacy, as one of the instruments of international law, can be identified and applied to this end. Using a descriptive-analytical method and relying on library-based sources, the authors seek to explain the role of preventive diplomacy in the prevention of ethnic conflicts. According to the findings, identifying situations prone to ethnic conflict and issuing early warnings to take appropriate measures are of critical importance. Moreover, preventive diplomacy can operate at two levels: short-term (operational) and long-term (structural), both of which contribute to the effective and positive role of international law in this area. Operational preventive diplomacy aims to prevent ethnic tensions or crises from escalating into armed conflict. Examples include the deployment of diplomatic missions, the preventive stationing of United Nations peacekeeping forces, and mediation by prominent international figures. In contrast, structural preventive diplomacy targets the root causes of conflicts and seeks to reduce the likelihood of ethnic disputes through processes such as promoting and consolidating democracy, strengthening civil society, and monitoring violations of human rights and minority rights.
Pages: 2883-2908	
Received: 2024/02/05	
Received in Revised form: 2024/05/07	
Accepted: 2024/09/15	
Published online: 2025/12/22	
Keywords: <i>ethnic conflict, international law, international peace and security, preventive diplomacy, United Nations.</i>	
How To Cite	Fazaeli, Mostafa; Karami, Mousa (2026). The Role of Preventive Diplomacy in Ethnic Conflicts from the Perspective of International Law. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 55 (4), 2883-2908. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.372199.3479
DOI	10.22059/jplsqt.2024.372199.3479
Publisher	The University of Tehran Press. 



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۵، شماره: ۴

زمستان ۱۴۰۴

Homepage: <http://jplsqt.ut.ac.ir>

نقش دیپلماسی پیشگیرانه در منازعات قومی از منظر حقوق بین الملل

مصطفی فضائلی^۱ | موسی کرمی^۲

۱. نویسنده مسئول؛ استاد گروه حقوق بین الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران. رایانامه: m.fazayeli@qom.ac.ir

fazaeli2007@gmail.com

۲. دکتری حقوق بین الملل عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران. رایانامه: mosakarami136767@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۹۰۸-۲۸۸۳</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۱۶</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۲/۱۸</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۲۵</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: حقوق بین الملل، دیپلماسی پیشگیرانه، سازمان ملل متحد، صلح و امنیت بین المللی، منازعه قومی.</p>	<p>توانمندی حقوق بین الملل در پیشگیری از منازعات قومی، یکی از سنگ محک‌های کارامدی آن است. چگونگی شناخت و به کارگیری دیپلماسی پیشگیرانه به عنوان یکی از ظرفیت‌های حقوق بین الملل، مسئله مورد پژوهش این نوشتار است. نگارندگان می‌کوشند با بهره‌گیری از داده‌های کتابخانه‌ای و کاربست شیوه توصیفی-تحلیلی، به تبیین نقش دیپلماسی پیشگیرانه در پیشگیری از منازعات قومی دست یازند. بر پایه یافته‌های پژوهش، شناسایی وضعیت‌های مستعد بروز منازعات قومی و هشدار زودهنگام برای اتخاذ اقدام مناسب، از اهمیتی شگرف برخوردار است. افزون بر این، پیگیری دیپلماسی پیشگیرانه در دو سطح کوتاه‌مدت یا عملیاتی و بلندمدت یا ساختاری، می‌تواند به نقش آفرینی مثبت و کارآمد حقوق بین الملل در این زمینه یاری رساند. هدف دیپلماسی پیشگیرانه عملیاتی، پیشگیری از تبدیل تنش یا بحرانی قومی به درگیری مسلحانه است و برای نمونه می‌توان به گسیل هیأت‌های دیپلماتیک، استقرار پیشگیرانه نیروهای حافظ صلح ملل متحد و میانجی‌گری شخصیت‌های برجسته بین المللی اشاره کرد. در سوی دیگر، دیپلماسی پیشگیرانه ساختاری، ریشه‌های اصلی درگیری‌ها را نشانه می‌گیرد و می‌کوشد از خلال فرایندهایی مانند ترویج و تحکیم دموکراسی، تقویت جامعه مدنی و پایش نقض حقوق بشر و حقوق اقلیت‌ها، علت‌های درگرفتن منازعات قومی را کاهش دهد.</p>
استناد	فضائلی، مصطفی؛ کرمی، موسی (۱۴۰۴). نقش دیپلماسی پیشگیرانه در منازعات قومی از منظر حقوق بین الملل. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۵ (۴)، ۲۹۰۸-۲۸۸۳. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.372199.3479
DOI	10.22059/jplsqt.2024.372199.3479
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

علاج واقعه پیش از وقوع باید کرد
دریغ سود ندارد چو رفت کار از دست
«سعدی»

درگیری‌های موسوم به منازعات قومی^۱، یکی از نشانه‌های خوی خودمحور و تنگ‌نظر فرزندان آدم است که آنها را به سوی ویرانگری می‌کشاند. این پدیده، به‌ویژه در دو مرحله از تاریخ تحولات حقوق بین‌الملل کنونی، برجستگی خاصی دارد: یکی زمان پدیداری معاهدات اقلیت‌ها در دوران جامعه ملل که تلاشی بود برای حل‌وفصل مسئله ناسیونالیسم و دیگری پس از فروپاشی شوروی و ظهور دوباره معضلات مربوط به حق تعیین سرنوشت (Shahabuddin, 2016: 1). اگرچه منازعه قومی را نمی‌توان محدود به دورانی خاص دانست چراکه شوربختانه این پدیده نامیمون از زمان برخورد و رویارویی فرهنگ‌های متفاوت با هم در درازنای تاریخ خودنمایی کرده، ولی از دوره موسوم به جنگ سرد به این سو، شدت و شمار آن رو به فزونی داشته است. همان‌گونه که برخی پژوهشگران نیز یادآور شده‌اند، اگر در دوران جنگ سرد، به‌واسطه رقابت ابرقدرت‌ها نظامی نسبی در جهان سوم از لحاظ منازعات قومی حاکم بود، در دوره پس از آن، با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و در واقع فروپاشی نظام دوقطبی، نظم ظاهری جنگ سرد نیز از میانه میدان رخت بربرست و آتش منازعات قومی-مذهبی در کشورهای چندپاره از لحاظ قومی در جهان سوم زبانه کشید (حیدری، ۱۳۹۲: ۲) و بسیاری از کشورهای چندقومی را دچار خود ساخت (Hartoyo et al., 2020: 33). در واقع، این منازعات آتش زیر خاکستر جنگ سرد بودند که با پایان یافتن آن، سیمای زشت خود را به جهان عرضه کردند.

چندگونگی فرهنگی، پس از پایان جنگ سرد، در رأس چالش‌های حقوق بین‌الملل قرار دارد (کردونی و نیک‌پی، ۱۳۹۵: ۶۶). عناصر قومی، مذهبی و در کل فرهنگی، یکی از شاخص‌های محوری درگیری‌های مسلحانه غیربین‌المللی در جهان کنونی است (Aguilar, 2019: 614) و اگر بخواهیم از سرشت واقعی آنها سخن بگوییم، باید وصف منازعه قومی را برای توصیف بیشترشان به کار ببریم. افزون بر قاره‌های آسیا و آفریقا که زخم‌های استعمار را همواره بر پیکر خود احساس می‌کنند و مرزهای استعماری در دولت‌های پسااستعماری همواره آنها را در معرض خشونت‌های قومی قرار داده است، مصادیق تنش‌ها و منازعات قومی را می‌توان با شدت و دامنه متفاوت در نقاط گوناگون جهان مانند ارمنستان، بوسنی، بلغارستان، کرواسی، مجارستان، رومانی، روسیه، صربستان، اسلواکی، ترکیه و اوکراین و نیز در دموکراسی‌های غربی همچون بلژیک، کانادا، اسپانیا^۲ و پادشاه متحده بریتانیا (Shahabuddin,

1. Ethnic conflicts

۲. درباره استقلال طلبی منطقه کاتالونیا در و ابعاد حقوقی آن، رک: کرم‌زاده و همکاران، ۱۴۰۱: ۹۴۳-۹۶۳.

1-2: 2016) و حتی در آمریکای جنوبی که کمتر در مطالعات مربوط به تعارضات قومی به آن توجه شده است (لوبل و ماسری، ۱۳۹۴: ۱۸۳-۲۱۰)، سراغ گرفت. واقعیت امر آن است که منازعه قومی، ممکن است در آغاز مسئله‌ای در چارچوب مرزهای کشورها باشد، ولی دیر یا زود دامنه آن از مرزها درمی‌گذرد (راستگو، ۱۳۹۷: ۱-۵) و با بین‌المللی شدن (خالندی شیلان‌آبادی، ۱۳۹۸: ۲)، به شکل‌ها و چهره‌های گوناگون، صلح و امنیت جهانی را به مسلخ می‌برد.

نظر به اینکه این منازعات صلح‌ستیزند و صلح و امنیت شاهرگ حیاتی و قلب حقوق بین‌الملل کنونی به‌شمار می‌روند، در این مقاله عزم آن کرده‌ایم تا بینیم سامانه انتظام‌بخش روابط بین‌الملل و جامعه بین‌المللی، در پیشگیری از این پدیدار صلح‌ستیز و فتنه‌انگیز، چه سخنی برای گفتن دارد. در این زمینه در نوشتار فرارو تنها بر نقش و کارآمدی دیپلماسی پیشگیرانه در کهکشان حقوق بین‌الملل برای پیشگیری از منازعات قومی متمرکز خواهیم شد. هرچند درباره دیپلماسی پیشگیرانه مقالاتی به زبان فارسی منتشر شده است و در خلال این نوشتار از آنها بهره خواهیم برد، ولی نوشته‌ای مستقل که نقش آن را در پیشگیری از منازعات قومی بررسی کرده باشد، ملاحظه نشد و برای نمونه، مقاله «نقش پیشگیری در دکنترین مسئولیت حمایت با تأکید بر مسئولیت اولیه دولت‌ها» (محمدی و همکاران، ۱۴۰۲)، ضمن اینکه بر دیپلماسی پیشگیرانه تمرکز نداشته، به بررسی پیشگیری در چارچوب آموزه مسئولیت حمایت پرداخته است. وجه تمایز مقاله حاضر با این اثر و آثار کمتر مرتبط دیگر در این است که به مطالعه ظرفیت‌های موجود در چارچوب دیپلماسی پیشگیرانه برای کاربست آنها در پیشگیری از منازعات قومی مبادرت می‌ورزد، و این در نوشتگان حقوقی-سیاسی فارسی جایگاه ناچیزی دارد. پرسشی که این نوشتار در راستای پاسخ به آن نگاشته شده این است که دیپلماسی پیشگیرانه بسان یکی از ظرفیت‌های حقوق بین‌الملل در پیشگیری از منازعات قومی، چه نقشی در این زمینه ایفا می‌کند؟ در راستای پاسخ به این پرسش، تحلیل خویش را در سه گفتار پیش می‌گیریم. به این ترتیب که نخست به کوتاهی، تعریفی از منازعه قومی و نیز پیشینه‌ای از دیپلماسی پیشگیرانه و گونه‌های آن ارائه می‌شود. در ادامه، نخست دیپلماسی پیشگیرانه عملیاتی یا کوتاه‌مدت بررسی خواهد شد. آنگاه، دیپلماسی پیشگیرانه ساختاری یا درازمدت به بحث نهاده شده و در پایان، جمع‌بندی مطالب و نتیجه‌گیری عرضه خواهد شد.

۲. شناخت کوتاه مفهوم منازعه قومی و دیپلماسی پیشگیرانه

در این گفتار، نخست به کوتاهی تعریف و نظریه‌های مربوط به منازعه قومی از نظر می‌گذرد و سپس، اندکی از پیشینه و گونه‌های دیپلماسی پیشگیرانه سخن رانده می‌شود.

۱.۲. منازعه قومی

در همین آغاز یادآور می‌شود که مراد ما از قومیت در این مقاله که منازعات مورد بررسی بر پایه آن شکل می‌گیرد، «خودآگاهی سیاسی گروه‌های مختلف زبانی، مذهبی و نژادی در یک سرزمین نسبت به هویت خود و نیز تفاوت قائل شدن میان خود و سایر گروه‌های ساکن در همان منطقه» است (احمدی، ۱۴۰۰: ۱۵). در این زمینه، صفت «قومی»^۱ در توصیف «منازعه»، نباید با آنچه در زبان فارسی از «قوم» در ذهن داریم، خلط و به آن محدود شود. این صفت، هویت‌های متمایز نژادی، زبانی، مذهبی و قومی در معنای عرفی آن را در برمی‌گیرد (Gilley, 2004: 1158). بنابراین، منازعه قومی، منازعه‌ای مبتنی بر هویت است و این هویت می‌تواند دربرگیرنده نژاد، زبان، مذهب یا قومی خاص یا آمیزه‌ای از اینها باشد. ارائه تعریفی جامع و مانع از منازعه قومی، همچون بسیاری دیگر از مفهومی اجتماعی، کار دشواری است؛ چون این پدیده چهره‌ها و سطوح گوناگونی دارد و از این‌رو، تعریفی که همه این چهره‌ها و سطوح را در خود بگنجانند، دست‌کم در قالب یک مقاله علمی با محدودیت‌های خاص خود، آسان نمی‌نماید. ولی آنچه در این پژوهش از منازعه قومی مدنظر است، افزایش و تبدیل تنش‌های مبتنی بر قومیت و هویت قومی در معنای عام آن به سطح یک درگیری مسلحانه میان گروه‌های اقلیت با جمعیت اکثریت و حکومت متعلق به آن است؛ یعنی جایی که اختلاف‌های اقلیت‌های قومی، ملی، نژادی و زبانی به اندازه‌ای با اکثریت حاکم بالا می‌گیرد که به یک درگیری مسلحانه می‌انجامد. البته ممکن است در چارچوب یک کشور، گروه‌های اقلیت با یکدیگر نیز اختلاف پیدا کنند و حتی میان آنها درگیری از نوع مسلحانه در بگیرد و تعریف عام منازعه قومی بگنجد (Byman, 2002: 6)؛ بدیهی است در این صورت نیز امنیت و سلامت جامعه به مخاطره می‌افتد و دولت باید برای فرونشانی آن اقدامی جدی را پیش بگیرد. ولی مراد از منازعه قومی در این نوشتار، آن دسته و گونه از منازعاتی است که گروه‌های اقلیت سازمان‌یافته را، که (بنا به تعریف اقلیت) گروه‌های اقلیت در آن حضور مؤثر ندارند، به مبارزه فرامی‌خوانند و درصدد تغییر یا دست‌کم تعدیل معادله کنونی اکثریت-اقلیت برمی‌آیند. مصادیق کنونی این دست منازعات در جغرافیای پیرامون ایران را می‌توان مثلاً در وضعیت اقلیت روس‌زبان در منطقه دونباس اوکراین و ماجراهای خونبار آن در درگیری مسلحانه ادامه‌دار روسیه علیه اوکراین، اقلیت ارمنی قره‌باغ کوهستانی و شکل‌گیری سه جنگ بزرگ در این زمینه و به‌ویژه جنگ سوم قره‌باغ در روزهای واپسین شهریور ۱۴۰۲ و پیامدهای آن، اقلیت بومی کرد در کشورهای ترکیه، عراق و سوریه سراغ گرفت. از آنجایی که منازعات قومی از پدیده‌های پیچیده و چندوجهی شمرده می‌شود، دانشیان شاخه‌های گوناگون علمی و به‌ویژه در جامعه‌شناسی، روانشناسی اجتماعی، علوم سیاسی و جغرافیای سیاسی پیرامون

آن به نظریه‌پردازی و بیان دیدگاه مبادرت ورزیده‌اند (Jesse & Williams, 2011: 15). در این مقاله، مجال بحث تفصیلی از نظریه‌ها و دیدگاه‌های ذی‌ربط نیست، ولی اشاره‌ای به سرخط آنها بایسته و سودمند می‌نماید. جامعه‌شناسان بیشتر بر ابعاد ساختاری جامعه، انحصار موقعیت‌های عمده اجتماعی از سوی اعضای یک گروه، توزیع نابرابر و نادادگرانه فرصت‌ها و تبعیض اجتماعی پای فشرده‌اند. نقطه عزیمت روانشناسان درباره منازعات قومی، نگرش اقوام و گروه‌ها به ملت و قومیت خود و دیگران و چگونگی بروز احساسات قوم‌مدارانه یا ملی‌گرایانه در موقعیت‌های گوناگون میان‌فردی و میان‌گروهی و تأثیر احساسات در برانگیختن یا کاهش احساس دلبستگی به گروه است. در علوم سیاسی، بیشتر سخن بر سر نقش نخبگان و رهبران فکری و قومی در ایجاد همبستگی قومی است و متغیرهای اصلی ایجادکننده همبستگی قومی و امکان درگیری منازعه قومی در نتیجه آن، میزان مشارکت قومیت‌ها در قدرت و پذیرش مشروعیت سیاسی قوم مسلط و دلبستگی‌های قومی در تشکیل دولت ملی هستند. و سرانجام، اندیشمندان حوزه جغرافیای سیاسی، از جغرافیای سیاسی محل سکونت هر قوم و میزان امکانات موجود در آن برای اعلام موجودیت و ویژگی‌های بوم‌شناختی و تفاوت‌های محیطی و تأثیر آنها بر همبستگی ملی و امکان بروز منازعه قومی از این نظر، دم می‌زنند.^۱ روی‌هم‌رفته، به نظر می‌رسد مهم‌ترین عامل بروز ناسیونالیسم افراطی قومی و قوم‌گرایی^۲ و در نتیجه امکان وقوع منازعه قومی، در تبعیض یا احساس تبعیض علیه گروه‌های قومی-نژادی-مذهبی-زبانی و به تعبیری، محرومیت نسبی این گروه‌ها در زمینه‌های گوناگون اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و مانند آن قابل پیگیری است.^۳ این مقاله نیز با پژوهشگران عرصه اقلیت‌ها هم‌نواست که اگرچه منازعات قومی ظاهراً هویت‌محورند، ولی علل پیچیده و گوناگونی دارند (کردونی و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۳۴). روی‌هم‌رفته، پدیده‌های جهان کنونی پیچیده‌تر از آن‌اند که بتوان برای شناخت آنها از تحلیل تک‌عاملی بهره برد و منازعات قومی نیز از این قاعده مستثنا نیستند. منازعه قومی، که حکایت از شکست تعامل گروه‌های با اکثریت و آغاز تقابل آنها دارد، هم امنیت و ثبات کشور محل وقوع خود را به یغما می‌برد و هم می‌تواند با پشت سر نهادن مرزهای بین‌المللی، دامنه منطقه‌ای و بین‌المللی نیز بیابد و خواب از چشم صلح و امنیت بین‌المللی برباید. از همان آغاز شکل‌گیری دولت-ملت‌ها در سده‌های شانزدهم و هفدهم که پیدایش عینی حقوق بین‌الملل در شکل کنونی را نیز سبب شد (قوام و محسنی، ۱۳۹۷: ۱۳)، مسئله اقلیت‌ها به یکی از موضوعات محوری حقوق بین‌الملل و جهان دولت‌های متمرکز ملی مبدل شد. در ادامه، داستان معاهدات صلح پس از جنگ جهانی یکم و

۱. ر.ک: صالحی‌امیری، ۱۳۹۱: ۱۱۹-۱۵۹.

2. Ethnocentrism

۳. ر.ک: میرزایی، ۱۴۰۱: ۶۳-۶۸.

جایگاه ویژه اقلیت‌ها در آنها و شرط رعایت حقوق اقلیت‌های ملی برای پیوستن بعضی کشورها به جامعه ملل و مواردی از این دست، همه بیانگر آغاز ماجرابی به‌ظاهر بی‌پایان از پیوندی ژرف میان مسئله گروه‌های اقلیت و مفهوم و آرمان والای صلح و امنیت بین‌المللی از همان دوران جامعه ملل بود (عزیزی، ۱۳۹۴: ۳۶). پایه‌گذاران این سازمان، که البته اندیشه برپایی آن به سده‌ها و بلکه هزاران سال پیش بازمی‌گردد، به نیکی دریافته بودند در جهان انسان‌ها، هر عاملی که ظرفیت برانگیختن اختلاف و تفاوت را داشته باشد، به‌صورت بالقوه می‌تواند به آرمان صلح و امنیت بین‌المللی ضربه بزند. اهمیت صلح و امنیت بین‌المللی در ساختار حقوق بین‌الملل به شکلی محوری و بی‌همتاست که پس از جامعه ملل نیز، سازمان ملل متحد آن را هدف اصلی خود قرار داد. اگرچه با برپایی سازمان ملل متحد، شاهد به حاشیه رفتن مسئله اقلیت‌ها و از کف رفتن جایگاه ویژه آن در زمانه و زمینه جامعه ملل هستیم. طرفه آنکه ساختار حقوق بین‌الملل کنونی و به‌ویژه سازمان‌های جهانی یادشده، با اندیشه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی شکل گرفته‌اند و می‌توان گفت این رسالت، تا اندازه زیادی فلسفه وجودی آنهاست. و سخن دقیقاً در اینجا است که منازعه قومی، این فلسفه وجودی را به شدت به چالش فراخوانده است و به این سبب، کندوکاو در ابزارهای حقوق بین‌الملل و چندوچون‌شان، اهمیت و ضرورتی چشمگیر دارد. در ادامه، تنها از دیپلماسی پیشگیرانه و نقش آن در این کارزار قلم خواهیم زد.

۲.۲. پیشینه و گونه‌های دیپلماسی پیشگیرانه

اینکه «پیشگیری بهتر از درمان است» را باید یک اصل مسلم منطقی و عقلانی در همه شئون فردی و جمعی زندگی آدمی دانست. در همین زمینه پیشگیری از منازعات میان گروهی جمعیت‌های بشری امری ضروری می‌نماید. یکی از ابزارهای آسان‌رس (سهل‌الوصول) و مؤثر در این زمینه، دیپلماسی در معنای موسع آن است. اصطلاح و مفهومی که در چارچوب ملل متحد در زمینه یکی از مهم‌ترین اهداف آن یعنی پیشگیری از منازعه^۱ شکل گرفته، دیپلماسی پیشگیرانه است. دیپلماسی پیشگیرانه در دهه ۵۰ میلادی از سوی دبیرکل وقت ملل متحد، زنده‌یاد *داگ هامرشولد*^۲ مطرح شد (مصفا و شمس لاهیجانی، ۱۳۹۲: ۱۰۱). از جمله اهداف ملل متحد، جلوگیری از تعارضات بین‌المللی و حل‌وفصل آنهاست. تجارب گذشته‌ها پرده از این واقعیت برمی‌دارد که در بحران‌های درون‌کشوری، مداخلات نظامی یا تحریم‌های اقتصادی در بیشتر مواقع پرهزینه و کسب نتایج در بیشتر اوقات، دیرهنگام بوده است. ولی پیشگیری از بروز تعارضات، اصولاً کم‌هزینه‌تر و نتایج آن ملموس‌تر است. دیپلماسی پیشگیرانه در معنای معمولی

1. Conflict prevention
2. Dag Hammarskjöld

خود، کشف به‌هنگام تعارضات و یافتن علل بحران‌ها و ورود زود هنگام برای مدیریت آنهاست (اشرفی، ۱۳۹۳: ۱۰۰) تا از وقوع درگیری و منازعه پیشگیری به‌عمل آید. مبنای دیپلماسی پیشگیرانه در چارچوب منشور ملل متحد و به‌طور خاص فصل ششم آن از مواد ۳۳ تا ۳۸ قابل پیگیری است. اعضای ملل متحد و نهادهای مربوط به آن به این نتیجه رسیدند که سرمایه‌گذاری در اقدامات پیشگیرانه، جدای از سودمندی‌های دیگر، به‌ویژه از نظر اقتصادی بسیار جذاب و مطلوب است و در مقایسه با فرایندهای پرهزینه مانند فعالیت‌های بشردوستانه، صلح‌بانی، بازسازی و باثبات‌سازی در جوامع محل درگیری، هزینه کمتری می‌طلبد و کارآمدی بیشتری نیز دارد (Zyck & Muggah, 2012: 68). ذکر این نکته ضروری می‌نماید که مفهوم دیپلماسی پیشگیرانه از مفهوم رایج دیپلماسی فراتر می‌رود و شیوه‌های اجرای آن، به حوزه دیپلماتیک سنتی محدود نیست و اقدامات ذی‌ربط در عرصه‌های گوناگون سیاسی، اقتصادی، نظامی، اجتماعی و مانند اینها را در برمی‌گیرد (Yan & Guo, 2020: 7). در واقع، مفهوم دیپلماسی پیشگیرانه همه اقداماتی را که معطوف به پیشگیری از بروز یا تشدید منازعه است شامل می‌شود و تنها ابزارهای دیپلماتیک سنتی را مدنظر ندارد.

دهه ۱۹۹۰ میلادی با بالا گرفتن درگیری‌های فروخته‌هویت‌خواهانه در سراسر نقاط جهان، به‌ویژه در افریقا، شاهد توجه بیشتر جامعه بین‌المللی به دیپلماسی پیشگیرانه و تغییر رویکرد در قبال آن بوده‌ایم. به شکلی که اگر تا پیش از پایان جنگ سرد سخن از بایستگی پیشگیری از بروز، تشدید و گسترش درگیری‌های مسلحانه در میان بود، پس از پایان این دوره، افزون بر بن‌مایه پیشین که سرشتی کوتاه‌مدت و عملیاتی داشت، پیش گرفتن سیاست‌های درازمدت و ساختاری و از میان برداشتن ریشه‌های درگیری در دستور کار سازمان ملل متحد به‌منزله مجمع دولت‌های جهان قرار گرفت (میرکوشش و رضایی، ۱۴۰۱: ۱۴۰). پس از گزارش معروف، پطروس پطروس غالی، دبیرکل وقت سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۲ با عنوان «دستور کاری برای صلح»^۱ و توصیه مهم او درباره بایستگی شناسایی موقعیت‌های مستعد وقوع درگیری و تلاش برای رفع آنها با به‌کارگیری دیپلماسی پیش از انجامیدن به خشونت، افزون بر قطعنامه‌های دوگانه مجمع عمومی پیرامون پذیرش توصیه‌های گزارش غالی، کوشش بسیاری در سطح جهان برای مطالعه در این زمینه انجام گرفت. یکی از کارآمدترین مطالعات در این زمینه، از سوی کمیسیون کارنگی درباره پیشگیری از درگیری‌های مرگ‌بار^۲ در سال ۱۹۹۷ صورت پذیرفت که در آن، پیشگیری از درگیری‌ها به دو گونه عملیاتی و ساختاری بخش‌بندی شد. زنده‌یاد کوفی عنان نیز در این مسیر نقشی چشمگیر ایفا و پایبندی خود بر سوق سازمان ملل از فرهنگ واکنش^۳ به فرهنگ

1. An Agenda for Peace

2. The Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1994)

3. Culture of reaction

پیشگیری^۱ پای فشرد (نقل شده در: محمدی و همکاران، ۱۴۰۲: ۳). در کل، تأکید بر پیشگیری، بخش حیاتی مسئولیت حمایت (Bohm & Brow, 2021: 61) و تفاوت ماهوی اصلی آن با مداخله بشردوستانه است که تنها بر واکنش استوار بود (Jemirade, 2020: 2-3). بان کی مون، دبیرکل پیشین ملل متحد، در دسامبر ۲۰۰۷ گفته بود که دیپلماسی پیشگیرانه نه یک گزینه بلکه یک ضرورت است و حل و فصل تعارضات پیش از وقوع خشونت، یکی از هوشمندانه‌ترین سرمایه‌گذاری‌هایی است که می‌توانیم انجام دهیم (Cited in: Ramcharan, 2008: viii).

نگارندگان، با تعمیم این ضرب‌المثل فارسی برگرفته از *مواعظ سعدی*، یعنی «علاج واقعه پیش از وقوع باید کرد»، همچنین با نظر داشت آنچه به‌اختصار در خصوص دیپلماسی پیشگیرانه و فرهنگ پیشگیری در چارچوب سازمان ملل آمد، بر این دیدگاه پای می‌فشارند که یکی از ظرفیت‌های حقوق بین‌الملل کنونی برای پیشگیری از منازعات قومی را می‌بایست امکان به‌کارگیری دیپلماسی پیشگیرانه^۳ دانست. در بافت منازعات قومی و پیشگیری از آنها، می‌توان از دو گونه سیاست یا خط‌مشی پیشگیرانه سخن گفت: ۱. دیپلماسی پیشگیرانه عملیاتی یا کوتاه‌مدت^۴ که در آن، هدف پیشگیری از تبدیل کشمکش و تنش‌های قومی به درگیری مسلحانه است؛ و ۲. دیپلماسی پیشگیرانه ساختاری یا درازمدت^۵ که در راستای خشکانیدن ریشه‌ها و سرچشمه‌های منازعات قومی ایفای نقش می‌کند. البته بی‌گمان پیش از این‌گونه اقدامات، شناسایی وضعیت‌های مستعد بروز منازعه قومی و به‌اصطلاح «هشدار زودهنگام»^۶ برای پیشگیری از وقوع و تشدید منازعات از اهمیتی بی‌مانند برخوردار (Muggah & Whitlock, 2022: 2) و در واقع، مقدمه لازم برای واکنش به آن است (Isakova, 2023: 22). روی هم‌رفته، هشدار زودهنگام در بافت منازعات مربوط به گروه‌های اقلیت یعنی «گردآوری و واکاوی نظام‌مند اطلاعات مربوط به مناطق تحت بحران به‌منظور: ۱. پیش‌بینی تشدید درگیری خشونت‌بار؛ ۲. تدبیر پاسخ‌های راهبردی به این بحران‌ها؛ و ۳. ارائه گزینه‌های موجود به بازیگران اصلی جهت تصمیم‌گیری (Elies et al., 2011: 10). در دو گفتار پیش‌رو، به تبیین نقشی که سازوکارها و مؤلفه‌های دیپلماسی پیشگیرانه در دو وجه عملیاتی و ساختاری می‌توانند یا باید در پیشگیری از منازعات قومی در داخل کشورها ایفا کنند، دست‌یازیده می‌شود و به فراخور، مصادیقی از اقدامات انجام‌گرفته در این زمینه در کشورهای چندقومی مطرح می‌گردد.

1. Culture of prevention

۲. برای مشاهده بخش *مواعظ سعدی* از کلیات سعدی، ر.ک: مشرف‌الدین مصلح بن عبدالله سعدی شیرازی (۱۳۹۳). کلیات سعدی.

ویراستار: کاظم عابدینی مطلق، چ چهارم، قم: انتشارات اُسوه: ۶۶۷-۸۹۶.

3. Preventive diplomacy

4. Operational or short-term preventive diplomacy

5. Structural or long-term preventive diplomacy

6. Early warning

۳. دیپلماسی پیشگیرانه عملیاتی یا کوتاهمدت

گاهی تنش‌ها و کشمکش‌های قومی در یک کشور به اندازه‌ای شدت پیدا می‌کند که هر آینه امکان تبدیل آنها به منازعه‌ای خشونت‌بار وجود دارد و اگر اقدام یا اقدام‌هایی فوری در دستور کار قرار نگیرد، ممکن است با درگیری‌های شدید و خونین و حتی مسلحانه‌ای روبه‌رو شویم که ایستادن آنها اگر نگوئیم ناشدنی، بسیار دشوار می‌گردد. از همین روست که باید بی‌درنگ شماری از اقدامات اضطراری انجام پذیرد. اقدام‌هایی مانند استقرار نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد و نیز میانجی‌گری شخصیت‌های برجسته بین‌المللی و گسیل هیئت‌های دیپلماتیک در شمار کارهایی است که می‌توان برای پیشگیری از تبدیل تنش به بحران و منازعه در مسائل هویتی و قومی به کار گرفت که در ادامه، به کوتاهی به هریک پرداخته می‌شود. شایان ذکر است هریک از موارد زیر می‌توانند موضوع پژوهشی مستقل باشند، ولی به سبب محدودیت واژگانی، در این اثر از تفصیل آنها خودداری می‌شود و امید می‌رود در آثاری جداگانه، نقش هریک تشریح و تبیین شود.

۱.۳. استقرار پیشگیرانه نیروهای حافظ صلح

به نظر می‌رسد استقرار نیروهای حافظ صلح ملل متحد در وضعیت‌هایی که بیم درگرفتن منازعه قومی می‌رود، در صورتی که منافع و مطامع به‌ویژه دولت‌های قدرتمند جهان در این مسیر کارشکن نباشد، می‌تواند یکی از راهکارهای عملیاتی مناسب برای پیشگیری از فعلیت یافتن منازعه مبتنی بر قومیت قلمداد شود. این حالت را می‌توان آنچه «استقرار پیشگیرانه» می‌نامند (سجادپور و آقامحمدی، ۱۳۹۴: ۱۶۵) دانست که در شرایط وجود تهدید بالقوه، به کار گرفته می‌شود. ما فکر می‌کنیم به امکان و به کارگیری پیشگیرانه نیروهای حافظ صلح در وضعیت‌های معطوف به تنش تهدیدآمیز قومی می‌تواند حتی نسبت به استفاده از این نیروها در درگیری‌های مسلحانه میان دولت‌ها موفق‌تر باشد، زیرا امکان سوگیری اعضای دائم شورای امنیت در درگیری‌ها و تنش‌های بین‌المللی، نسبت به کشمکش‌های قومی بیشتر است و این خود می‌تواند امید بالقوه‌ای را جهت بالا بردن امکان پیشگیری از تبدیل تنش قومی به منازعه‌ای دهشتناک در دل‌ها بیفزود.

نمونه موفق از استقرار پیشگیرانه نیروهای حافظ صلح ملل متحد در منازعات قومی، به قضیه مقدونیه در سال ۱۹۹۲ بازمی‌گردد (Beardsley, 2017: 676) که در واقع، نخستین مأموریت این نیروها در پیشگیری از منازعه نیز به‌شمار می‌رود. گفتنی است مقدونیه بخشی از سرزمین یوگسلاوی سابق بود که با فروپاشی آن در سال ۱۹۹۲، در کنار کشورهایی همچون صربستان، بوسنی و هرزگوین، کرواسی، اسلوانی و مونته‌نگرو به استقلال رسید (عزیزی، ۱۴۰۰: ۱۳۱). به گفته کارشناسان، گسیل نیروهای حافظ صلح از

۱۹۹۲ تا ۱۹۹۹، در پیشگیری از سرایت خشونت‌ها از کشورهای همسایه به مقدونیه نقشی کلیدی ایفا کرد و این نخستین بار بود که عملیات کلاه‌آبی‌های ملل متحد، اختصاصاً برای پیشگیری از منازعه و پیش از وقوع مخاصمه مسلحانه تشکیل شد و در فوریه ۱۹۹۹ (Tardy, 2015: 500)، پس از شناسایی تایوان از سوی مقدونیه و با وتوی چین در واکنش به این شناسایی، کار آن خاتمه پیدا کرد. به‌کارگیری نیروهای حافظ صلح در مقدونیه در سال ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۹، از برجسته‌ترین مصادیق پیشگیری موفق از وقوع مخاصمه و منازعه بین‌قومی (Williams, 2015: 230) و حراست از غیرنظامیان به‌شمار می‌رود.^۱

البته چندی‌چون اجرای عملیات حفظ صلح در پیشگیری از منازعات قومی، بی‌گمان با زمینه تنش‌های میان‌دولتی یکی نیست و این مهم باید مورد توجه نهادهایی همچون شورای امنیت ملل متحد قرار گیرد. به‌ویژه ما معتقدیم باید از به‌کارگیری نیروهای نظامی دولت‌های خویشاوند^۲ طرف یا طرف‌های قومی درگیر در تنش موردنظر پرهیز کرد. البته این دولت‌ها باید برای یافتن راهکاری مناسب و دوسوپسند (مرضی‌الطرفین) جهت پیشگیری، مدیریت و حل‌وفصل منازعات قومی، طرف مشورت قرار گیرند. نیز تاریخ به ما آموخته است که در پاره‌ای موارد قدرت‌های بزرگ، از تنش‌های بالقوه قومی برای رسیدن به منافع خود بهره برده‌اند. برای نمونه می‌توان از نقش انکارناپذیر شوروی سابق در تحریک و تشجیع احساسات و هویت‌های قومی در ایران در جریان جنگ جهانی به‌ویژه در شکل‌گیری فرقه دموکرات در آذربایجان و کردستان و رویدادهای مربوط به آن نام برد که از جمله برای کسب امتیاز استخراج نفت شمال در ایران و در رقابت با انگلستان و آمریکا در این زمینه انجام پذیرفت.^۳ همچنین می‌توان به نقش بریتانیا در تجهیز و تسلیح شیخ خزعل برای جدایی خوزستان^۴ و تلاش برای تجزیه سرزمین‌های خاوری ایران^۵ و نیز نقش شوروی سابق در قضایای گنبد و گرگان پس از انقلاب اسلامی (صالحی‌امیری، ۱۳۹۱: ۲۳۳-۲۳۱) و نیز حمایت آمریکا از تنش‌های قومی و مذهبی در ایران و تشویق جنبش‌های واگرایانه^۶ سخن گفت.

۱. گفتنی است پس از مخالفت دولت یونان با عضویت جمهوری مقدونیه در ناتو با این استدلال که عنوان «جمهوری مقدونیه» بیانگر وجود ادعایی سرزمینی علیه یونان در بخشی از قلمرو آن است که جمعیتی مقدونی‌تبار دارد، سرانجام پارلمان مقدونیه در سال ۲۰۱۹ با تغییر نام این کشور به «مقدونیه شمالی» موافقت کرد و پس از آن بود که با رأی موافق یونان، مقدونیه شمالی در ۲۷ مارس ۲۰۲۰ به‌منزله سی‌امین دولت، به ناتو پیوست. بایسته یادکرد است که پذیرش یک دولت جدید در ناتو، منوط به موافقت همه اعضای کنونی این سازمان است.

2. Kin-states

۳. از جمله ر.ک: طالع، ۱۳۸۵: ۱۹-۳۱۴؛ امین، ۱۳۸۲: ۶۲۰.

۴. ر.ک: پیرنیا و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۰۷۵-۱۰۷۶.

۵. ر.ک: طالع، ۱۳۸۸: ۴۳-۱۹۰.

۶. ر.ک: احمدی درمنی، ۱۳۹۳: ۱۱۳-۲۵۶.

۲.۳. میانجی‌گری شخصیت‌های برجسته بین‌المللی و گسیل هیأت‌های دیپلماتیک

میانجی‌گری^۱ از دیرباز یکی از شیوه‌های حل‌وفصل اختلافات در روابط بین‌الملل و در کل مناسبات انسانی بوده است. میانجی‌گری در حقوق بین‌الملل کنونی، یکی از شیوه‌های دیپلماتیک (در برابر حقوقی) حل‌وفصل اختلافات به‌شمار می‌رود و عبارت است از «اقدام و دخالت دولت ثالث جهت فراهم آوردن موجبات توافق و ایجاد زمینه مساعد برای رفع اختلاف دو دولت». در میانجی‌گری، برخلاف پامردی یا مساعی جمله، دولت ثالث یا میانجی نه‌تنها موجب آغاز مذاکرات میان طرف‌های اختلاف را فراهم می‌کند، بلکه خود نیز در مذاکرات به‌صورت مستقیم شرکت می‌جوید و چه‌بسا راه‌حل اختلاف و نکات مورد توافق بر حسب نظر خود پیشنهاد نماید. این شیوه حل اختلاف، ممکن است به درخواست دو دولت یا دولت‌های طرف اختلاف انجام گیرد. میانجی‌گری هم از سوی میانجی و هم از طرف اصحاب دعوی امری اختیاری است. به این معنی که هیچ دولتی مجبور به میانجی‌گیری و دخالت در رفع اختلاف دو دولت نیست و دولت‌های طرف اختلاف نیز مجبور به پذیرش میانجی‌گری نیستند. به‌نظر می‌رسد که در روزگار کنونی، میانجی‌گری از مسیر سنتی خود فاصله گرفته و این شخصیت‌های مهم بین‌المللی هستند که به‌جای دولت‌ها به میانجی‌گری دست می‌زنند (میرعباسی و سادات میدانی، ۱۳۹۵: ۷۳-۷۵). با توجه به ویژگی‌ها و تعریفی که پیشتر از دیپلماسی پیشگیرانه ارائه شد، میانجی‌گری را می‌توان یکی از بهترین شیوه‌های نیل به اهداف دیپلماسی پیشگیرانه دانست؛ یعنی پیشگیری از بروز اختلاف میان دو یا چند طرف، پیشگیری از تبدیل اختلاف‌ها و تنش‌های موجود به منازعه و سرانجام کاهش گستره منازعه‌ای که به‌وقوع پیوسته است. اگرچه در تاریخ روابط و جامعه بین‌المللی، بیشتر میانجی‌گیری‌های انجام‌گرفته در وضعیت‌های تنش‌آمیز و خصومت‌بار میان دولت‌ها بوده، ولی به‌ویژه در سال‌های اخیر، به‌سبب بالا گرفتن حجم تنش‌های داخلی در برخی مناطق بحران‌خیز جهان و به‌ویژه در جوامع متکثر به لحاظ فرهنگی، نمونه‌های میانجی‌گری افراد در این دست کشمکش‌ها هم رو به فزونی گرفته است.

نمونه برجسته میانجی‌گری شخصیت‌های چیره‌دست بین‌المللی را می‌توان در میانجی‌گری زنده‌یاد کوفی عنان در خلال خشونت‌هایی دانست که پس از انتخابات سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۸ در کنیا انجام پذیرفت. این میانجی‌گری از سوی اتحادیه آفریقا و با نقش‌آفرینی اصلی عنان میان «حزب اتحاد ملی»^۲ از یک سو و «جنبش دموکراتیک نارنجی»^۳ از سوی دیگر، صورت گرفت. در نتیجه همین میانجی‌گری بود که منازعه در همان مراحل آغازین و پیش از آنکه سرتاسر کشور را در برگیرد، از حرکت بازایستاد و به تلاش شهروندان کنیایی برای یافتن راهکارهای مسالمت‌آمیز از رهگذر مذاکره انجامید (Niyitunga,)

1. Mediation
2. Party of National Unity (PNU)
3. Orange Democratic Movement (ODM)

241: 2016). اگرچه این مورد از میانجی‌گری در بستری از منازعه قومی شکل نگرفته است، ولی بی‌گمان در شرایط مربوط به تنش‌های قومی نیز می‌توان از چنین ظرفیتی بهره گرفت و با استفاده از جایگاه بین‌المللی و توانمندی‌های شخصی اشخاصی همچون زنده‌یاد عنان، از تبدیل کشمکش‌های قومی به درگیری‌هایی خونین پیشگیری کرد. شخصیت‌هایی این‌چنینی می‌توانند با تکیه بر موقعیت اخلاقی-سیاسی خود، معتمد طرف‌های درگیر در تنش‌های قومی قرار گیرند و به‌جای دست بردن به اسلحه و قرار گرفتن در مسیری چه‌بسا بازگشت‌ناپذیر و جبران‌ناشدنی، آنان را به پای میز مذاکره و در وادی امن و صلح بکشانند. بسته به نوع و سطح و شدت تنش‌های قومی مستعد تبدیل به منازعه قومی، می‌توان از شخصیت‌های متناسب با موقعیت استفاده کرد. برای نمونه با لحاظ همه شرایط، شاید به‌کارگیری مصلحان مذهبی جهان در تنش‌های مذهبی را بتوان راهکاری مناسب و کارآمد برای فرونشاندن کشمکش‌های گروه‌های اقلیت و اکثریت مذهبی دانست.

افزون بر این، می‌توان از گسیل هیأت‌های دیپلماتیک برای میانجی‌گری در تنش‌های و بحران‌های قومی سخن گفت. امروزه، هیأت‌های دیپلماتیک چندجانبه^۱ که از سوی سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و با رسالت‌های میان‌مدت و بلندمدت به‌کار گرفته می‌شوند، یکی از مؤلفه‌های دیپلماسی پیشگیرانه هستند که می‌توان از آنها برای پیشگیری از منازعات و از جمله منازعات قومی در کشورهای شکننده استفاده کرد. بیشتر این مأموریت‌ها در سطح جهان، تحت نظارت و با مدیریت سازمان ملل متحد یا سازمان امنیت و همکاری در اروپا انجام می‌گیرد (Gowan, 2011: 1). یکی از نمونه‌های اقدامات دیپلماتیک چندجانبه و مشارکت سازمان همکاری و امنیت اروپا در آن، به قضایای پس از فرار رئیس‌جمهور روس‌گرای اوکراین در سال ۲۰۱۴ و تنش‌های شدید متعاقب آن به‌ویژه در منطقه دونباس اوکراین و خاصه مناطق دونتسک و لوهانسک مربوط می‌شود. پس از پیشروی نیروهای دو منطقه دونتسک و لوهانسک به‌سوی مناطق تحت کنترل حکومت مرکزی اوکراین با حمایت همه‌سویه^۲ فدراسیون روسیه، با میانجی‌گری آلمان و فرانسه و سازمان امنیت و همکاری اروپا بود که موافقت‌نامه‌های مینسک ۱ و ۲ منعقد شدند که هدف از آنها، برقراری آتش‌بس فوری در منطقه دونباس بود که شوربختانه نتیجه نبخشید (عزیزی و کرمی، ۱۴۰۱: ۱۶۰-۱۶۱) و این وضعیت، سرانجام نیز به یورش نظامی روسیه به اوکراین در ۲۴ فوریه ۲۰۲۲ میلادی (۵ اسفند ۱۴۰۰ خورشیدی) ختم شد و همچنان نیز، البته تحت‌الشعاع جنگ خون‌بار و دهشتناک رژیم سراسر خونریز و زندگی‌ستیز اسرائیل علیه مردم مظلوم غزه، در جریان است.

۴. دیپلماسی پیشگیرانه ساختاری یا درازمدت

خسونت در کلیت خود، شاید بیش و پیش از آن که ریشه در روابط و مسائل فردی و گروهی داشته باشد، از ساختاری خشن و خسونت‌زا و بیگانه با گفت‌وگو و تعامل سرچشمه بگیرد. از آنجایی که خسونت و از جمله خسونت‌های قومی که می‌تواند موجب درگرفتن منازعات قومی شود، به واسطه شدت و گستره خود ساختاری است، باید به صورت ساختاری نیز به پیشگیری و کاهش از امکان وقوع آن مبادرت جست. بر این پایه و در بافت موضوع ما، راه پیشگیری درازمدت و پایدار از بروز منازعات قومی و دست‌کم تلاش در راستای کاهش حداکثری آنها، از جاده پیشگیری ساختاری می‌گذرد که پیش و بیش از هر چیز، مستلزم فهم و کشف علل اصلی وجود آنها و سپس کوشش پیوسته برای از میان برداشتن آن علت‌هاست. به سخنی دیگر، ما برای بستن زبان خسونت، نیازمند گشودن زبان‌ها و ابزارهای تعاملی و غیرخشن هستیم. به نظر می‌رسد ایده دیپلماسی پیشگیرانه ساختاری، دست‌کم تا اندازه‌ای، از این منطق سرچشمه می‌گیرد. در این مسیر، اقداماتی مانند ترویج و تحکیم دموکراسی، تقویت جامعه مدنی و پایش نقض حقوق بشر و اقلیت‌ها را می‌توان از مهم‌ترین سازوکارها و طرح‌های پیشگیرانه‌ی ساختاری یا درازمدت برای پیشگیری از منازعات قومی قلمداد کرد که در زیر، هرچند به کوتاهی، به آنها نظر افکنده و تشریح مستقل آنها به فرصت و آثاری دیگر واگذار می‌شود.

۱.۴. ترویج و تحکیم دموکراسی

«صلح دموکراتیک»^۱ یکی از مفاهیم مطرح در گفتمان مربوط به رویکردهایی است که درصدد تبیین ریشه‌های منازعات قومی و حذف آنها هستند (Chila, 2012: 243). این مفهوم، که برگرفته از اندیشه‌های ایمانوئل کانت در «صلح جاویدان»^۲ اوست، بر این باور استوار است که کشورهای دموکراتیک با یکدیگر وارد جنگ نمی‌شوند. به همین سبب است که کانت، دموکراسی و اصول آن را پلی به سوی برقراری صلح می‌داند (خادمیان، ۱۳۹۱: ۹). در زمینه منازعات قومی، به‌ویژه در دوران پس از جنگ سرد، اعمال دموکراسی یا دموکرات‌سازی^۳ یکی از دستورکارهایی است که در کشورهای چندقومی جهان سوم با هدف کاهش منازعات و حل‌وفصل آنها به اجرا درآمد. در واقع، این اقدام که مبنای نظری خود را در نظریه صلح دموکراتیک کانت سراغ می‌گیرد، بر این دیدگاه پای می‌فشارد که هرچه کشورها به سوی ساختارهای دموکراتیک پیش بروند و نهادهای مرتبط با دموکراسی را برپا کنند و گسترش دهند، نه تنها تحقق دموکراسی‌شدنی می‌گردد، بلکه به همان میزان نیز محیط بین‌المللی از امنیت بیشتری

1. Democratic peace
2. Perpetual Peace
3. Democratization

برخوردار می‌شود (حیدری، ۱۳۹۲: ۳). اینجاست که میان صلح قومی و صلح دموکراتیک پیوند برقرار می‌شود و صلح قومی، قوه محرکه صلح دموکراتیک می‌گردد (Choi & Noll, 2021: 179). به سخنی دیگر، طبق این دیدگاه، دموکراسی، موجب پیشگیری و کاهش منازعات در داخل و در نتیجه، کاستن از تهدید صلح و امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی خواهد شد.

همان‌گونه که پژوهشگران یادآور شده‌اند، ترویج و تحکیم دموکراسی در جوامع چندقومی، بیش و پیش از هر چیز نیازمند وجود نهادهای سیاسی دموکراتیک است (احمدیان و حیدری، ۱۳۹۲: ۱۳۳-۱۳۶) و اگر چنین نهادهایی نباشند و یا ایجاد نشوند، نمی‌توان به کامیابی آن در پیشگیری از منازعات قومی امیدوار بود. به باور ما، افزون بر این بایسته، یعنی لزوم وجود یا ایجاد نهادهای سیاسی دموکراتیک پیش از دموکرات‌سازی جوامع چندقومی، باید به یک نکته بسیار مهم دیگر نیز توجه کافی مبذول داشت: بایستگی پرهیز از تجویز نسخه‌ای واحد برای همه جوامع چندقومی/فرهنگی.

واقعیت آن است که تنها مشخصه کاملاً مشترک میان جوامع چندقومی و در نتیجه منازعات قومی احتمالی در این جوامع را تنها شاید بتوان همین عنوان‌های «چندقومی» و «منازعه» قومی دانست که آن هم با تسامح صورت می‌پذیرد. در نظر گرفتن علل تاریخی وضعیت کنونی جوامع گسسته از نظر قومی و نیز بافت اجتماعی و فرهنگی هر جامعه و مناسبات میان گروه‌های گوناگون قومی و مذهبی و غیرهم در آنها و... در ارائه راهکار برای پیشگیری از بروز و کاهش وقوع منازعات قومی، در شمار بایسته‌هاست و باید مطمئن نظر قرار گیرد. چه‌بسا نسخه‌ای که در یک کشور اروپایی کارساز افتاده است، در کشوری آفریقایی یا آسیایی خود عامل تشدید وضعیت و تداوم آن شود.

نکته‌ای دیگر که مایلیم اشاره‌ای کوتاه به آن داشته باشیم، گونه‌هایی از دموکراسی است که برای جوامع چندقومی معرفی شده‌اند. آنچه در دموکرات‌سازی غربی مطرح شده، دموکراسی اکثریتی^۱ است که به‌زودی و به‌ویژه در بافت کشورهای چندقومی آفریقا، ناکامی و کژی‌های خود را نشان داد. در واکنش به کاستی‌های دموکراسی اکثریتی در جوامع چندقومیتی و خاصه جوامع عمیقاً تقسیم‌شده^۲ از آنها بود که کارشناسان مسائل اقلیت‌ها، نوع دیگری از دموکراسی را پیشنهاد کردند که مختص جوامع متکثر از لحاظ قومی است: دموکراسی توافقی^۳ که سودای کاهش کاستی‌های الگوهای کنونی دموکراسی را در سر می‌پروراند، زیرا همان‌گونه که کارشناسان یادآور شده‌اند، ایجاد و حفظ دموکراسی، صلح و عدالت در جوامع ناهمگون از لحاظ فرهنگی، دشوارتر از جوامع همگون است. نهادهایی که اکثریت یک جامعه آنها را دموکراتیک می‌داند، ممکن است از سوی اقلیت‌ها غیردموکراتیک دانسته شود و همین موجب ایجاد تنش

1. Majoritarian democracy
2. Deeply divided societies
3. Consociational democracy

میان آنها گردد (عزیزی، ۱۳۹۳: ۲۴-۲۵). الگوی توافقی دموکراسی، گروه‌هایی را که سابقاً از دایره قدرت خارج بودند در این وادی وارد می‌سازد و در وهله نخست، حکومت یک گروه اکثریت خاص را با مشارکت دادن دیگر گروه‌های مهم سیاسی منتفی می‌سازد. در دموکراسی توافقی، هویت‌های قومی، مذهبی و... لحاظ می‌شود (Agarin, 2020: 22) و از این رهگذر، مشارکت گروه‌های اقلیت در قدرت فراهم می‌آید. نمونه برجسته دموکراسی توافقی را می‌توان در کوزوو یافت که به تعبیری، «حتی یک واژه از قانون اساسی را نمی‌توان بدون رأی اقلیت‌ها تغییر داد» (Selimi, 2019: 148)؛ سرزمینی که یکی از بحرانی‌ترین نقاط جهان از منظر حقوق اقلیت‌ها بود.^۱ البته باید گفت که این‌گونه از دموکراسی در آن دسته از جوامع چندقومی مناسب است که مناسبات جامعه کاملاً در امتداد خطوط قومی، مذهبی آن تنظیم شده‌اند و به همین سبب است که دموکراسی اکثریتی در این جوامع پاسخگوی نیازهای همه اقشار نیست.

۲.۴. تقویت جامعه مدنی

«جامعه مدنی»^۲ اصطلاحی است که برای نخستین بار از سوی جان لاک،^۳ فیلسوف سیاسی انگلیسی به کار رفت. هم در آثار او و هم در آثار فیلسوف فرانسوی، ژان ژاک روسو،^۴ جامعه مدنی در مقابل جامعه بدوی قرار گرفته است. به باور هر دو فیلسوف، انسان‌ها یک دوره فرضی را پشت سر نهاده‌اند، سپس وارد اجتماع مدنی شده‌اند؛ یعنی در فرض و در خیال، آدمیان پیش از اینکه اجتماعی شوند و نظم اجتماعی بپذیرند، پیش از این که میانشان تقسیم کار انجام گیرد و قانون و حکومت و قضا و حقوقی پدید آید، چنان می‌زیستند که اکنون حیوانات آن‌گونه زندگی می‌کنند. آن شیوه از زندگی اکنون سپری شده و جای خود را به شکلی دیگر از زندگی داده است. نظام پیشین را جامعه بدوی می‌نامند. آدمیان در آن دوران هنوز در مدینه نمی‌زیستند، سیاست هم نداشتند؛ یعنی کسی، سائسی، که مدینه را به نظم درآورد و سیاست کند، در میان نبود و خودسری قاعده رایج زندگی به‌شمار می‌رفت (سروش، ۱۳۷۹: ۵۴-۵۵). امروزه به‌کارگیری این مفهوم همواره در جایی و زمانی رونق می‌گیرد که تأکید بر شأن مستقل جامعه در برابر شأن دولت ضرورت یابد (نیکفر، ۱۳۸۹: ۱۲۰).

افزون بر این، ما بر این اندیشه‌ایم که جامعه مدنی، نوشدارویی است بر ناکامی‌های نهاد دولت در تأمین نیازمندی‌ها و استحقاقات جامعه انسانی و واکنشی است در برابر قدرت افسارگسیخته حکومت‌ها که جامعه و افراد تشکیل‌دهنده آن را یکسره از دایره اثرگذاری واقعی کنار می‌گذارد. یکی از ویژگی‌های

۱. برای آگاهی بیشتر، ر.ک: عزیزی و کرمی، ۱۴۰۲: ۱۷۰۵-۱۷۰۹.

2. Civil society

3. John Locke

4. Jean-Jacques Rousseau

متمایز و چه بسا نقطه قوت اصلی سازمان‌های جامعه مدنی در پیشگیری و همچنین حل و فصل منازعات قومی، توانایی آنها در کشاندن آسان‌تر و موفق‌تر طرف‌های درگیر در تنش یا منازعه به پای میز مذاکره است. افزون بر این جامعه مدنی، محدودیت‌های موجود در سطوح رسمی دولتی را ندارد و از این‌رو می‌تواند با فراغ بال و قدرت مانور بیشتری به تلاش جهت پیشگیری از منازعات قومی دست بزند. تمرکز جامعه مدنی، برخلاف نهادهای دولتی که اصولاً و بیشتر بر دولت متمرکز است، جامعه و مصالح و منافع آن را در محور مذاکرات قرار می‌دهد. همچنین اگرچه مذاکرات ناشی از تلاش‌های جامعه مدنی در سطحی غیررسمی انجام می‌پذیرد و همین هم مزیت آن نسبت به مذاکرات رسمی است، ولی این مذاکرات و تلاش‌های رسمی هم می‌تواند راه را برای شکل‌گیری مناسبات رسمی در قالب توافقنامه و ... فراهم سازد (Cherkezia, 2018: 7).

نظر به اکراه دولت‌ها در توجه به جایگاه آرمان حقوق بشر و رعایت این حقوق در سایر کشورها، سازمان‌های غیردولتی می‌توانند نقش جایگزین و کمکی برجسته‌ای را ایفا کنند. اگرچه این سازمان‌ها دارای عملکردها و دستورکارهای متفاوت‌اند، ولی در زمینه حقوق بشر اساساً اهدافی نودوستانه را دنبال می‌کنند (تاموشات، ۱۳۸۶: ۴۱۱). دولت و ساختار و سازمان آنگاه می‌تواند خود یکی از عوامل اصلی بروز تنش‌های قومی در یک کشور باشد. توضیح آنکه اقتدارگرایی دولتی، گاه با نادیده‌گیری بایستگی مشارکت همه اقشار و گروه‌ها در سرنوشت و امور مربوط به یک سرزمین، از چندگونگی فرهنگی و بایسته‌های تعامل با آن غفلت می‌ورزد و ممکن است از این رهگذر، به‌ویژه حس تعلق اشخاص متعلق به گروه‌های اقلیت به جامعه و کشور را مخدوش سازد و از این رهگذر، بسترهای شکل‌گیری کشمکش و بسیج قومی و بالا رفتن امکان منازعه قومی در یک کشور را فراهم آورد. در این وضعیت، یکی از ابزارهایی که می‌تواند تا اندازه‌ای این کاستی مخاطره‌آمیز را پوشش دهد و مانع بروز تنش از نوع قومی در کشور شود، جامعه مدنی است.

۳.۴. پایش نقض حقوق بشر و اقلیت‌ها

مقوله نظارت در نظام بین‌المللی حقوق بشر، بازوی توانمند جامعه بین‌المللی برای حمایت از حق‌های بشری در برابر نقض این حقوق از خلال فعل و ترک فعل‌های انجام‌پذیرفته توسط دولت‌هاست. افزون بر این، سازوکارهای نظارتی نهادهای ناظر حقوق بشری نقش شایان توجهی در تفسیر اسناد بین‌المللی حقوق بشر و توسعه مترقیانه هنجارهای حقوق بشری ایفا کرده‌اند که این مهم به‌طور خاص در زمینه حقوق فرهنگی از منزلت والایی برخوردار است (Stamatopoulou, 2011: 9-10). شیوه‌ای را که نهادهای جهانی ناظر بر رعایت مفاد اسناد حقوق بشری همچون کمیته حقوق بشر، کمیته حقوق

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کمیته رفع تبعیض نژادی و... جهت نظارت بر حقوق بشر به کار برده‌اند، می‌توان از منعطف‌ترین آنها یعنی روش ارائه گزارش تا کارآمدترین‌شان یعنی سیستم طرح شکایت فردی بخش‌بندی کرد. شیوه معمول نظارتی در این نهادها، ارائه گزارش ادواری توسط دولت‌های عضو اسناد بین‌المللی ذی‌ربط است. در این گزارش‌ها دولت‌ها باید اقدامات انجام‌شده خود در زمینه ایفای تعهدات خویش در حوزه حقوق بشر را بیان و پیامدهای این اقدامات را ذکر و دستاوردها را عرضه کنند و ابراز بدارند که با چه موانعی دست به‌گریبان بوده و هستند. شایان ذکر است که نهادهای حقوق بشری از تعیین گزارشگران ویژه برای کشوری خاص یا موضوعی معین بهره‌جسته‌اند تا بهتر و دقیق‌تر به واقعیت‌های موجود پی ببرند. این موارد ابزارهای مهمی برای بازتاب واقعیت‌ها به افکار عمومی بین‌المللی است؛ عاملی که در حوزه حقوق بشر دولت‌ها سخت از آن هراسان‌اند (زمانی و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۶-۱۷).

از میان نهادهای ناظر حقوق بشری، کمیته حقوق مدنی و سیاسی (کمیته حقوق بشر) و کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که به‌ترتیب وظیفه خطیر پایش رعایت مقررات مندرج در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از سوی دولت‌های عضو را به دوش می‌کشند، در زمینه حقوق اقلیت‌ها واجد اهمیتی چشمگیرند. دست‌کم دو ماده در این اسناد، یعنی ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی و ماده ۱۵ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، پیوندی ناگسستنی با حقوق فرهنگی اقلیت‌ها و از جمله اقلیت‌های قومی دارند. هرچند ماهیت این دو کمیته شبه‌قضایی است و نظرهای آنها برای دولت‌های عضو الزام‌آور نیست، ولی بی‌گمان بازتاب نقض حقوق بشر همچون حقوق گروه‌های اقلیت از سوی این نهادهای برجسته بین‌المللی در افکار عمومی بین‌المللی می‌تواند با بهره‌گیری از ابزار *شرمنده‌سازی*^۱ نقش بسیار کارآمدی در تشویق و تا حدودی واداشتن دولت‌ها به سامان‌دهی به وضعیت حقوق بشر در سرزمین خود و تضمین این حقوق ایفا کنند (فضالی و کرمی، ۱۳۹۵: ۲۲۱). سازوکارهای *فرامعه‌دهی*^۲ نیز می‌توانند در این عرصه به‌کار آیند. شورای حقوق بشر ملل متحد که حمایت و ارتقای تمامی حق‌های بشری را در سرتاسر جهان عهده‌دار است و از گزارشگران ویژه برای بررسی وضعیت حقوق بشر در کشورهای مختلف جهان بهره‌می‌برد، می‌بایست توجه ویژه‌ای به حقوق اقلیت‌ها داشته باشد و با ابزارهای خویش، دولت‌ها را به رعایت، تحقق و تضمین حقوق فرهنگی اشخاص متعلق به این جوامع تشویق و وادار کند. در واقع، این سازوکارها را می‌توان برای زدودن زمینه‌های شکل‌گیری تنش‌های قومی و تبدیل کشمکش‌های مبتنی بر قومیت به منازعات جبران‌ناپذیر به‌کار گرفت.

در میان سازوکارهای فرامعه‌دهی حقوق بشری در زمینه حقوق اقلیت‌ها، می‌توان به گزارشگر ویژه

1. Shaming
2. Extra-conventional mechanisms

مسائل اقلیت‌ها^۱ اشاره کرد که در ۲۱ آوریل ۲۰۰۵ و طی قطعنامه ۲۰۰۵/۷۹ کمیسیون حقوق بشر ایجاد شد و کارکرد آن با قطعنامه‌های گوناگون تجدید شده که جدیدترین آنها، قطعنامه ۵ آوریل ۲۰۲۳ شورای حقوق بشر است (Human Rights Council, 2023: Para. 1). رسالت این پست، بازتاب و افزایش آگاهی مسائل مربوط به اقلیت‌ها در میان نهادها و اعضای ملل متحد، دیگر سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی و افکار عمومی است. گزارشگر کنونی مسائل اقلیت‌ها، پروفیسور نیکولاس لوارت^۲ از سوئیس، استاد حقوق بین‌الملل و اروپایی دانشگاه ژنو است که با تصمیم شورای حقوق بشر، از ۱ نوامبر ۲۰۲۳ تصدی این پست را بر دوش گرفته است. پیش از ایشان، پروفیسور فرناند دو وارنس^۳ متصدی این پست بود و واپسین گزارش خود را در ۱۶ اوت ۲۰۲۳ به دبیرکل و از طریق او، به مجمع عمومی ملل متحد ارائه کرد. وی در گزارش پیشین خود در سال ۲۰۲۲، از جمله به گزارش فعالیت‌های خویش در زمینه اولویت‌هایی مانند بی‌تابیتی، آموزش و زبان‌های اقلیت، بیان تنفرانگیز علیه اقلیت‌ها در رسانه‌های اجتماعی و پیشگیری از درگیری‌های خشونت‌بار از رهگذر حمایت از حقوق بشری اقلیت‌ها و نیز تقویت حمایت از حقوق اقلیت‌ها از خلال مجاری منطقه‌ای پرداخته است (SRMI, 29 July 2022: 2). او همچنین در گزارش پایانی خود، ضمن ارائه گزارشی از مأموریت شش‌ساله خود، بر دستاوردها و پیشرفت‌های حاصل‌شده تأکید می‌ورزد و البته چالش‌های جهانی کنونی در زمینه حمایت و ترویج حقوق اقلیت را نیز برمی‌شمارد (SRMI, 16 August 2023: 2). به باور ما، سازوکارهای نظارتی حقوق بشر و به‌ویژه سازوکارهای مرتبط با حقوق اقلیت‌ها همچون همین پست گزارشگری ویژه در زمینه مسائل اقلیت‌ها می‌توانند با بالا بردن اهمیت جایگاه حقوق گروه‌های اقلیت در سطوح ملی و بین‌المللی، موجبات توجه بیشتر و خردمندانه‌تر به مسائل اقلیت‌ها را فراهم آورند و از رهگذر افزایش مشارکت گروه‌های اقلیت در امور کشوری و منطقه‌ای و ایجاد حس تعلق نسبت به کل سرزمین، از شکل‌گیری جنبش‌های قوم‌گرایانه و بسیج قومی پیشگیری کنند و دست‌کم از آن بکاهند و در نتیجه، امکان بروز منازعه قومی را به حداقل برسانند.

تماشای بازیگری دیپلماسی پیشگیرانه در ساحت سازمان ملل متحد در دوران پس از پدیدایی آن، برای دستیابی به شمای کلی از عملکرد این نهاد در انجام آن رسالت سودمند و آموزنده به‌نظر می‌رسد. پژوهشگران هنگام مقایسه کامیابی دیپلماسی پیشگیرانه سازمان ملل متحد در دوران جنگ سرد و پس از آن، به‌درستی کامیابی ملل متحد در دوره نخست را یادآور شده و اوج آن را در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ میلادی دانسته‌اند. در مقابل، ایشان از ناکامی این سازمان در دوران پسادوقطبی سخن می‌گویند. به باور این

1. Special Rapporteur on Minority Issues (SRMI)
2. Nicolas Levart
3. Fernand de Varennes

نویسندگان، افزون بر سرشت و ساختار دوقطبی و وجود آموزه‌های مانند سد نفوذ، بازدارندگی و موازنه وحشت در رویارویی دو ابرقدرت جنگ سردی که به‌گونه‌ای ثبات و ظرفیت بیشتری را در سطح جامعه بین‌المللی برای مدیریت بحران‌ها فراهم می‌آورد، چیره‌دستی دیپلماتیک و توان چانه‌زنی دبیرکل‌ها یا فرستاده‌های ویژه آنان هم نقش تعیین‌کننده‌ای در عملکرد بهتر دیپلماسی پیشگیرانه در دوران پیش از جنگ سرد نسبت به دوران پس از آن داشته است (میرکوشش و رضایی، ۱۴۰۱: ۱۴۹). از تفاوت عملکرد سازمان ملل متحد در دو دوره مورد مقایسه، می‌توان سرخ‌هایی ولو کلی از چرایی وضعیت کنونی به‌دست آورد. در یک ارزیابی کلی و کوتاه، می‌توان از واپس‌ماندگی ساختار و سامانه سازمان ملل متحد از تحولات پدیدار شده در روابط بین‌الملل در نتیجه پایان جنگ سرد سخن گفت. و این البته حکایت کلیت حقوق بین‌الملل است که آن‌گونه که باید و شاید، با پیشرفت‌ها و تغییرات رخ‌نموده در روابط همواره رو به تحول جامعه بین‌المللی، همگام و همراه نبوده و نقش راهبر نداشته و بیشتر دنباله‌رو رویدادها به‌شمار رفته است.

چنین می‌نماید که بایستگی شناسایی به‌موقع وضعیت‌های مستعد تبدیل به منازعه قومی در جوامع متکثر از لحاظ فرهنگی و به‌ویژه کشورهایی که سیاسی‌شدگی پدیده قومیت در آن‌ها به‌میزانی است که خبر از خطر شکل‌گیری مناسبات اجتماعی و سیاسی در امتداد خطوط قومی به‌گوش و هوش می‌رساند، در تلاش برای پیشگیری از بروز منازعات قومی خون‌بار از تقدم و اهمیتی بی‌مانند برخوردار است. افزون بر این، از بین پنج اقدامی که در دیپلماسی پیشگیرانه عملیاتی یا کوتاه‌مدت و ساختاری یا بلندمدت در بالا آمد، در بخش دیپلماسی پیشگیرانه عملیاتی، روی‌هم‌رفته، به‌ویژه در فقره عملیات حفظ صلح با کوتاه‌دستی حقوق بین‌الملل در جلوگیری از منازعات قومی روبه‌رو هستیم؛ علت اصلی آن را هم شاید بتوان در سیطره سیاست بر حقوق از روزن شورای امنیت و قدرت‌های آن جست. در میان سه اقدام ساختاری ترویج و تحکیم دموکراسی، جامعه مدنی و پایش نقض حقوق بشر و اقلیت‌ها، امید ما بیش از همه به نقش و کارکردی است که جامعه مدنی می‌تواند به دور از هیاهوی لویاتان دولت، در راستای ایجاد همبستگی میان گروه‌های گوناگون جوامع به‌ارمغان آورد. همچنین پایش پیوسته و دقیق حقوق گروه‌های اقلیت از سوی نهادهای ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی قادر است زمینه‌های گسست برگشت‌ناپذیر در جوامع چندقومی میان اکثریت و اقلیت را بکاهد.

به‌نظر می‌رسد کلیت ساختار سازمان یادشده و ازجمله دیپلماسی پیشگیرانه آن، برای مناسبات میان‌دولتی طراحی شده و همین امر، ناکامی سازمان در رویارویی مطلوب با بحران‌هایی همچون منازعات قومی را موجب شده است که پدیده‌ای اصولاً پسادوقطبی به‌شمار می‌روند. منازعات قومی و در کل مسائل قومی، سرشت و ریشه‌هایی یکسان ندارند و از این‌رو، نمی‌توان برای همه آنها نسخه‌ای یکسان تجویز کرد. پی بردن به‌کنه واقعی مسائل هویتی و قومی در هر کشور، مستلزم کاربست شاخه‌های گوناگون دانشی و از جمله جامعه‌شناسی تاریخی است که بسته به هر کشور و هر منطقه، نتایج

متفاوتی را به بار خواهد آورد. بنابراین، چنین می‌نماید که برای افزایش کارآمدی و کاهش ناکامی در دیپلماسی پیشگیرانه جهت پیشگیری و کاهش درگیری‌های قومی در سطح جهان، نیازمند نگاهی نو و متناسب با سرشت این منازعات بر پایه واقعیت‌های جدید حاکم بر روابط بین‌الملل و بازیگران گوناگون آن هستیم. به یاری آفریدگار یکتا، خواهیم کوشید در آثاری مستقل، به آسیب‌شناسی مؤلفه‌های گوناگون دیپلماسی پیشگیرانه در پیشگیری از منازعات قومی و به‌طور خاص مواردی از آن که در نوشتگان فارسی به آنها نپرداخته‌اند، دست یازیم و به‌سبب محدودیت واژگانی، در این مقاله، به همین بسنده می‌کنیم.

۵. نتیجه

انسان بیش از آنکه دچار درگیری با عوامل غیرانسانی باشد، با ناخرسندی‌های نهفته در سرشت خویش دست به گریبان است و با خود در افتاده است. یکی از پدیده‌هایی که بلای جان جهان و در کمین صلح و امنیت بین‌المللی نشسته است، منازعات قومی نام دارد که نیک اگر بنگریم، پیش از هر چیز، از خوی خودمدار و نگاه کوتاه‌بین آدمی برمی‌خیزد. جایی که انسان‌ها، به‌جای برتری بخشیدن به انسانیت و ارزش‌های انسانی و پاسداری از منزلت و مرتبت برابر آدمیان، راه خودکامگی و دگرستیزی پیش می‌گیرند. چندگونگی را که از زیبایی‌های آفرینش و دلپذیری‌های جهان است، تاب نمی‌آورند و به تعبیر مولوی، شاعر و عارف گرانسنگ ایران‌زمین، «اسیر رنگ» می‌شوند و گاه خون‌ها می‌ریزند و جنگ‌ها به پا می‌کنند که شرم از انسان بودن، برآیند راستین آن است. حقوق بین‌الملل که به گفته مارتی کاسکنیمی، گام‌به‌گام ملت‌ها را متمدن می‌سازد، در مسیر متمدن‌سازی جهان، صلح را غایت و آرمان خود قرار داده است. آرمان والایی که در برابر خود، سدهای بسیاری می‌بیند که منازعات مبتنی بر هويت و قومیت، یکی از آنهاست؛ منازعاتی که به‌ویژه پس از پایان دوران نامور به جنگ سرد، رنگ و روی دیگری به ساختار روابط بین‌الملل داده و به جد آن را دستخوش تغییر و تحول کرده‌اند.

دیپلماسی پیشگیرانه، یکی از ظرفیت‌های بسیار مهم حقوق بین‌الملل کنونی برای پیشگیری از منازعات قومی است که در دو سطح و گونه عملیاتی یا کوتاه‌مدت و ساختاری یا بلندمدت می‌توان از آن برای کاهش خطر بروز منازعات قومی خشونت‌بار بهره‌برداری کرد؛ ابزاری در دسترس که به‌رغم دشواری‌های به‌کارگیری آن، راهکاری ضروری در این زمینه شمرده می‌شود. اگرچه گویا مهم‌تر از به‌کارگیری این ابزار، تشخیص زمان درست کاربست آن است و به همین سبب، هشدار زود هنگام در وضعیت‌های مستعد بروز منازعه قومی، برای پیشگیری از این دست منازعات اهمیتی بی‌همتا دارد. هدف دیپلماسی پیشگیرانه کوتاه‌مدت، پیشگیری از تبدیل یک تنش یا بحران قومی به درگیری مسلحانه قومی است و نمونه‌های آن را می‌توان مداخله‌های دیپلماتیک مانند گسیل هیئت‌های دیپلماتیک، استقرار نیروهای نظامی معطوف به پیشگیری یا تلاش‌های فردی برای میانجی‌گری میان گروه‌های درگیر در

تنش یا بحران قومی دانست. در سوی دیگر، دیپلماسی پیشگیرانه درازمدت ریشه‌های اصلی درگیری‌ها را نشانه می‌گیرد و می‌کوشد از خلال فرایندهایی مانند ترویج و تحکیم دموکراسی، تقویت جامعه مدنی و پایش نقض حقوق بشر و اقلیت‌ها، علت‌های درگرفتن منازعات قومی را کاهش دهد و در صورت امکان، رفع کند. بدیهی است در این میان، ترویج و تحکیم دموکراسی در جوامع چندقومی، بیش و پیش از هر چیز نیازمند وجود نهادهای سیاسی دموکراتیک است و اگر چنین نهادهایی نباشند و یا ایجاد نشوند، نمی‌توان به کامیابی آن در پیشگیری از منازعات قومی امیدوار بود.

نکته مهم دیگری که به کلیت دیپلماسی پیشگیرانه بازمی‌گردد، در سرشت دولت‌محور آن در چارچوب سازمان ملل متحد نهفته که اصولاً برای درگیری‌های میان دولت‌ها تعبیه شده و کم‌تر به درگیری‌های درون‌دولتی عنایت داشته است. به باور ما، این ویژگی، به شکل چشمگیری کارایی و کارآمدی دیپلماسی پیشگیرانه را در پیشگیری از منازعات قومی که دست‌کم در وهله نخست به مناسبات قدرت در یک چارچوب سرزمینی خاص مربوط می‌شوند، با چالش و کاهش روبه‌رو ساخته است. با وجود این، چراغ امید ما را سر خاموشی نیست و بر این دیدگاهیم که بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در پیشگیری از منازعات قومی، راهکاری است که می‌تواند در این زمانه ناسازگاری‌ها و نامرادی‌های اخلاق و حقوق، رشحه‌ای از عدالت و اعتبار را در حقوق بین‌الملل نگاه دارد. به باور ما، حقوق بین‌الملل باید با آنچه در توان دارد، برای تزریق و تقویت روحیه مدارا و پذیرش تفاوت‌ها در جوامع چندقومی بکوشد و البته همزمان، دغدغه‌های امنیتی دولت‌ها را نیز ملحوظ دارد. در کشورهای چندقومی نیز هویت ملی باید به‌گونه‌ای فراگیر تعریف شود تا بازتاب ویژگی چندفرهنگی خود باشد. مهم‌ترین عامل شکل‌گیری نگرش‌های قوم‌گرایانه و تنش‌ها و درگیری‌های هویتی را می‌بایست در عدم پذیرش و پاسداشت تفاوت‌ها سراغ گرفت و درست به همین سبب، باید حقوق بین‌الملل را در راستای حذف و دست‌کم کاستن این عامل زیربنایی در بروز منازعات قومی تجهیز و تقویت کرد. در پایان، بار دیگر سخن زیبای شیواگوتین گوینده زبان فارسی را تکرار می‌کنیم که: «علاج واقعه پیش از وقوع باید کرد/دریغ سود ندارد چو رفت کار از دست».

منابع**۱. فارسی****الف) کتابها**

۱. احمدی، حمید (۱۴۰۰). قومیت و قوم‌گرایی در ایران: افسانه و واقعیت. چ هفدهم، تهران: نی.
۲. امین، سیدحسین (۱۳۸۲). تاریخ حقوق ایران. تهران: دایره‌المعارف ایران‌شناسی.
۳. پیرنیا، حسن؛ مهرآئین، کیوان؛ اقبال آشتیانی، عباس (۱۳۹۵). تاریخ کامل ایران. چ چهارم، تهران: واشقان.
۴. تاموشات، کریستیان (۱۳۸۶). حقوق بشر. ترجمه حسین شریفی طرازکوهی، تهران: میزان.
۵. زمانی، سیدقاسم؛ عسکری، پوریا؛ وکیل، امیرساعد (۱۳۸۶). نهادها و سازوکارهای منطقه‌ای حمایت از حقوق بشر (ترجمه و تألیف). تهران: شهر دانش.
۶. سروش، عبدالکریم (۱۳۷۹). آئین شهرداری و دینداری «سیاست-نامه ۲». تهران: مؤسسه فرهنگی صراط.
۷. صالحی‌امیری، سیدرضا (۱۳۹۱). مدیریت منازعات قومی در ایران. چ سوم، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۸. طالع، هوشنگ (۱۳۸۵). تاریخ تجزیه ایران (دفتر یکم: تلاش نافرجام برای تجزیه آذربایجان). لنگرود: سمرقند.
۹. طالع، هوشنگ (۱۳۸۸). تاریخ تجزیه ایران (دفتر پنجم: تجزیه سرزمین‌های خاوری). لنگرود: سمرقند.
۱۰. عزیزی، ستار (۱۳۹۴). حمایت از اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل. چ دوم، تهران: شهر دانش.
۱۱. عزیزی، ستار (۱۴۰۰). تأسیس و جانشینی دولت‌ها. همدان: دانشگاه بوعلی سینا.
۱۲. فضائلی، مصطفی و کرمی، موسی (۱۳۹۵). حمایت از حقوق فرهنگی اقلیت‌های قومی در حقوق بین‌الملل: با نگاهی به وضعیت‌گردها در ترکیه. تهران: شهر دانش.
۱۳. قوام، سید عبدالعلی؛ محسنی، سمیرا (۱۳۹۷). دیالوگ میان روابط بین‌الملل و حقوق بین‌الملل در آغاز هزاره سوم: یک مطالعه بین‌رشته‌ای. تهران: مخاطب.
۱۴. لوبل، استیون ای.؛ فیلیپ، ماسری (۱۳۹۴). منازعه قومی و سیاست بین‌الملل: چگونگی انتشار و افزایش. ترجمه زهرا پیشگاهی‌فرد و افشین کرمی، تهران: سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح.
۱۵. میرزایی، سید آیت‌الله (۱۴۰۱). ناسیونالیسم و قومیت در ایران. چ سوم، تهران: آگاه.
۱۶. میرعباسی، سیدباقر؛ سادات‌میدانی، سیدحسین (۱۳۹۵). دادرسی‌های بین‌المللی: دیوان بین‌المللی دادگستری در تئوری و عمل. چ ششم، تهران: جنگل.
۱۷. نیکفر، محمدرضا (۱۳۸۹). خشونت، حقوق بشر، جامعه مدنی. چ دوم، تهران: طرح نو.

ب) مقالات

۱۸. احمدیان، قدرت؛ حیدری، ندا (۱۳۹۲). چالش‌های سازمان ملل متحد در دموکراسی‌سازی جوامع قومی-مذهبی (موارد مطالعه پس از جنگ سرد در آفریقا). سازمان‌های بین‌المللی، (۴)، ۱-۸۹-۱۴۰.

۱۹. اشرفی، داریوش (۱۳۹۳). تفسیر جدید از صلح و امنیت بین‌المللی و تأثیر آن بر مفهوم حاکمیت ملی. پژوهش حقوق عمومی، (۴۲)، ۱۵، ۸۳-۱۰۹.
۲۰. سجادی‌پور، سید محمدکاظم؛ آقامحمدی، زهرا (۱۳۹۴). شورای امنیت، قدرت‌های بزرگ و عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد: چارچوب‌های مفهومی و کارکردهای عملیاتی. *آفاق امنیت*، (۲۸)، ۸، ۱۶۱-۱۸۸.
۲۱. عزیزی، ستار (۱۳۹۳). صلح، عدالت و دموکراسی در جوامع چندقومیتی (متکثر): دموکراسی توافقی با تأکید بر مقایسه تطبیقی کشورهای بوسنی هرزگوین و عراق. *حقوق بشر*، (۲۰۱)، ۹، ۲۳-۴۸.
۲۲. عزیزی، ستار؛ کرمی، موسی (۱۴۰۱). قابلیت اعمال نظریه جدایی چاره‌ساز در شناسایی استقلال استان‌های دونتسک و لوهانسک اوکراین. *مجله حقوقی بین‌المللی*، (۶۸)، ۳۹، ۱۴۲-۱۷۲.
۲۳. عزیزی، ستار و کرمی، موسی (۱۴۰۲). ارزیابی عملکرد سازمان ملل متحد در حل و فصل منازعات سرزمینی هویت‌محور: با نگاهی به پرونده‌های قبرس، قره‌باغ و کوزوو. *مطالعات حقوق عمومی*، (۴)، ۵۳، ۱۶۹۵-۱۷۱۹.
۲۴. کردونی، ندا؛ نیک‌پی، امیر (۱۳۹۵). چندفرهنگ‌گرایی، دولت و حقوق اقلیت‌ها. *تحقیقات حقوقی*، (۷۵)، ۱۹، ۶۵-۹۳.
۲۵. کردونی، ندا؛ ضیایی بیگدلی، محمدرضا؛ نیک‌پی، امیر؛ زمانی، سیدقاسم (۱۳۹۷). جنگ نو و منازعات جوامع چندفرهنگی در حقوق بین‌الملل. *پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی*، (۳۵)، ۹، ۳۰۳-۳۲۶.
۲۶. کرم‌زاده، سیامک؛ عزیززاده، مسعود؛ زرنشان، شهرام (۱۴۰۱). استقلال طلبی منطقه کاتالونیا از منظر حقوق تعیین سرنوشت در حقوق بین‌الملل. *مطالعات حقوق عمومی*، (۲)، ۵۲، ۹۴۳-۹۶۳.
۲۷. محمدی، کریم؛ نژندی‌منش، هیبت‌الله؛ شاملو، سوده (۱۴۰۲). نقش پیشگیری در دکترین مسئولیت حمایت با تأکید بر مسئولیت اولیه دولت‌ها. *دستاورد‌های نوین حقوق عمومی*، (۸)، ۲، ۱-۱۹.
۲۸. مصفا، نسرین؛ شمس لاهیجانی، علیرضا (۱۳۹۲). آسیای مرکزی و کاربست دیپلماسی پیشگیرانه: مرکز منطقه‌ای سازمان ملل متحد. *مطالعات اوراسیای مرکزی*، (۲)، ۶، ۱۰۱-۱۲۰.
۲۹. میرکوشش، امیرهوشنگ؛ رضایی، رامتین (۱۴۰۱). دیپلماسی پیشگیرانه ملل متحد و صلح بین‌الملل پس از جنگ سرد. *سازمان‌های بین‌المللی*، (۱)، ۵، ۱۳۳-۱۵۸.
- (ج) رساله‌ها و پایان‌نامه‌ها
۳۰. احمدی درمنی، محمود (۱۳۹۳). *بررسی تطبیقی سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا در قبال اقوام ایران (با تأکید بر اقوام کرد، بلوچ، آذری و عرب)*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، به راهنمایی مجتبی مقصودی، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی.
۳۱. حیدری، ندا (۱۳۹۲). *زامنداری دمکراتیک و منازعات قومی-مذهبی (مطالعه موردی: آفریقا پس از جنگ سرد)*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، به راهنمایی قدرت احمدیان، کرمانشاه: دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه رازی.
۳۲. خادمیان، آزاد (۱۳۹۱). *صلح دمکراتیک و چالش‌های امنیتی خاورمیانه*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، به راهنمایی فرهاد دانش‌نیا، کرمانشاه: دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه رازی.

۳۳. خالدی شیلان‌آبادی، داود (۱۳۹۸). بررسی ابعاد بین‌المللی منازعات قومی در خاورمیانه: با تأکید بر کردها. پایان‌نامه کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل، به راهنمایی هادی آجیلی، تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.
۳۴. راستگو، محمدزمان (۱۳۹۷). تأثیر منازعات قومی-مذهبی عراق بر امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران. رساله دکتری روابط بین‌الملل، به راهنمایی علی‌اکبر اسدی، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Byman, D. (2002). *Keeping the Peace: Lasting Solutions to Ethnic Conflicts*. Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press.
2. Elies, S., Iglesias, S., & Hwee, Y. L. (eds.) (2011). *Early Warning Systems in Minority Conflicts: A Framework for Developing Regional Responses*. Singapore: Asia-Europe Foundation.
3. Jesse, N. G., & Williams, K. P. (2011). *Ethnic Conflict: A Systemic Approach to Cases of Conflict*. Washington: CQ Press.
4. Ramcharan, B. G. (2008). *Preventive Diplomacy at the UN*. Bloomington: Indiana University Press.
5. Shahabuddin, M. (2016). *Ethnicity and International Law: Histories, Politics and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

B) Article

6. Agarin, T. (2020). The Limits of Inclusion: Representation of Minority and Non-Dominant Communities in Consociational and Liberal Democracy. *International Political Science Review*, 41(1), 15-29.
7. Aguilar, Sergio Luiz Cruz (2019). Ethnic Conflicts and Peace-Building. In: Steven Ratuva (ed.), *The Palgrave Handbook of Ethnicity*, Singapore: Palgrave Macmillan, 613-631.
8. Bohm, A., & Brown, G. W. (2021). R2P and Prevention: The International Community and Its Role in the Determinants of Mass Atrocity. *Global Responsibility to Protect*, 13(1), 60-95.
9. Beardsley, K., Cunningham, D. E., & White, P. B. (2017). Resolving Civil Wars before They Start: The UN Security Council and Conflict Prevention in Self-Determination Disputes. *British Journal of Political Science*, 47(3), 675-697.
10. Chi, S.W., & Noll, H. (2021). Democratic Peace: Does Ethnic Inclusiveness Reduce Interstate Conflict?. *International Political Science Review*, 42(2), 179-196.
11. Chila, Irini (2012). Ethnic Conflict and 'Democratic Peace': 20 Years Later. In: Nikolaos Tzifakis (ed.), *International Politics in Times of Change*, Berlin: Springer, 243-262.
12. Gilley, B. (2004). Against the Concept of Ethnic Conflict. *Third World Quarterly*, 25(6), 1155-1166.
13. Hartoyo, H., Sindung, H., Teuko, F., & Sunarto, S. (2020). The Role of Local Communities in Peacebuilding in Post-Ethnic Conflict in a Multi-Cultural Society. *Journal of Aggression, Conflict and Peace Research*, 12(1), 33-44.

14. Isakova, A. (2023). Early Warnin Models in the OSCE: Adoption and Re-invention. In: Anja Mihr and Chiara Pierobon, *Polarization, Shifting Borders and Liquid Governance*, Cham: Springer.
15. Jemirade, D. (2020). Humanitarian Intervention (HI) and the Responsibility to Protect (R2P): The United Nations and International Security. *African Security Review*, 30(1), 48-65.
16. Muggah, Robert and Whitlock, Mark (2022). Reflections on the Evolution of Conflict Early Warning. *Stability: International Journal on Security and Development*, 10(1), 1-16.
17. Niyitunga, E. B. (2016). Assessing the Missing Link Within the Concept of Preventive Diplomacy with Reference to African Conflicts. *Journal of Contemporary History*, 41(2), 229-250.
18. Selimi, B, (2019). Minority Veto Rights in Kosovo's Democracy. *The Age of Human Rights Journal*, 6(12), 148-157.
19. Stamatopoulou, E. (3 November 2011). Monitoring of Cultural Human Rights: The Claims of Culture on Human Rights and the Responses of Cultural Human Rights. Paper presented in Human Rights Seminar, The Center for International Human Rights, John Jay College of Criminal Justice.
20. Tardy, T. (2015). United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP-Macedonia). In: Joachim A. Koops, Norrie Macqueen, Thierry Tardy & Paul D. Williams (eds.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford: Oxford University Press, 500-510.
21. Williams, A. (2015). The Possibilities for Preventive Deployment: The Case of Macedonia. In: Serena K. Sharma and Jennifer M. Welsh, *The Responsibility to Prevent: Overcoming the Challenges of Atrocity Prevention*, Oxford: Oxford University Press, 229-249.
22. Yan, S., & Guo, Y. (2020). Origin and Development of Preventive Diplomacy. In: Yanjun Guo and Fujian Li, *Preventive Diplomacy in the Asia-Pacific*, Singapore: World Scientific Publishing Company, 1-39.
23. Zyck, Steven A. and Muggah, Robert (2012). Preventive Diplomacy and Conflict Prevention: Obstacles and Opportunities. *Stability: International Journal on Security and Development*, 1(1), 68-75.

C) Dissertation, Resolution and Reports

24. Cherkezia, N. (2018). *The Role of Civil Society Organisations in Ethnic Conflict Resolution in Georgia: Challenges and Opportunities*. MA Dissertation in Social Sciences, Tartu: University of Tartu.
25. Gowan, R. (2011). *Multilateral Political Missions and Preventive Diplomacy*. United States Institute of Peace Special Report.
26. Human Rights Council (5 April 2023). *Mandate of Special Rapporteur on Minority Issues*. A/HRC/RES/52/5.
27. Special Rapporteur on Minority Issues (22 July 2022). *Report of the Special Rapporteur on Minority Issues, Frernand De Varennes: Protection of the Rights of Minorities in the Institutions, Structures and Initiatives of the United Nations*. A/77/246.
28. Special Rapporteur on Minority Issues (16 August 2023). *Report of the Special Rapporteur on Minority Issues, Frernand De Varennes*. A/78/195.