

The Mirage of Peace? Some of the Challenges to and Opportunities of International Law in Resolving Ethnic Conflicts (Original Research)

Mostafa Fazaeli *

Mousa Karami **

(DOI) : 10.22066/cilamag.2024.2025470.2532

Date Received: 25 Mar.2024

Date Accepted: 3 July.2024

Abstract

Resolution of ethnic conflicts (ECs) is crucial for restoring international peace and security, which implicates the role of international law (IL). Employing a descriptive-analytical method and relying on desk research, this contribution seeks to examine the most significant challenges to and opportunities of IL in the context of resolving ECs. The analysis identifies three principal challenges: 1) the internal contradictions inherent in peacebuilding processes that impede the realization of sustainable peace in multiethnic societies; 2) the lack or insufficiency of a minority-oriented approach in United Nations' structure and reaction mechanisms, rendering the achievement of lasting ethnic peace elusive; and 3) the organizational discoordination and one-dimensional approach within the UN framework, which has led to the inability or difficulty of taking effective, concentrated, comprehensive, and case-specific measures to resolve ECs. Conversely, the authors propose several existing solutions in international law for addressing these challenges including: 1) mainstreaming minority rights at the UN level; and 2) establishing a specialized institution for ECs within the UN structure. This paper provides an in-depth analysis of the aforementioned challenges and opportunities faced by international law in the context of resolving ethnic conflicts.

Keywords

International Law, Ethnic Conflict, Conflict Resolution, Peacebuilding, Consociational Democracy

* Professor, Department of International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran; fazaeli2007@gmail.com; m.fazayeli@qom.ac.ir

** Corresponding Author, PhD in Public International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran; mosakarami136767@gmail.com



سراب صلح؟ برخی چالش‌ها و فرصت‌های حقوق بین‌الملل در حل منازعات قومی (پژوهشی)

مصطفی فضائلی *

موسی کرمی **

(DOI) : 10.22066/cilamag.2024.2025470.2532

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۴/۱۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۰۶

چکیده

حل و فصل منازعات قومی برای اعاده صلح و امنیت بین‌المللی حیاتی است و از این رهگذر، با حقوق بین‌الملل پیوند می‌خورد. این نوشتار به دنبال بررسی مهم‌ترین چالش‌ها و فرصت‌های حقوق بین‌الملل در زمینه حل و فصل منازعات قومی است. اصلی‌ترین چالش‌ها عبارت‌اند از: (۱) تناقض‌های درونی فرآیندهای دخیل در صلح‌سازی که مانع برپایی صلح پایدار در جوامع چندقومی می‌شوند؛ (۲) نبود یا نابسندگی رهیافت اقلیت‌محور در ساختار و سازکارهای واکنشی ملل متحد که در نتیجه آن، صلح قومی درازمدت و پایدار دست‌نیافتنی می‌نماید؛ و ناهماهنگی سازمانی و رویکرد تک‌بعدی در چارچوب ملل متحد که موجب شده است اتخاذ اقدامی کارآمد، متمرکز، فراگیر و بر مبنایی مورد به مورد برای حل و فصل این منازعات، شدنی و دست‌کم آسان نباشد. در مقابل، نگارندگان چند مورد از راهکارهای موجود را در حقوق بین‌الملل برای رویارویی با این چالش‌ها پیشنهاد می‌دهند که برخی از آنها عبارت‌اند از: (۱) تبدیل حقوق اقلیت‌ها به جریان اصلی در سطح ملل متحد؛ و (۲) ایجاد نهادی تخصصی برای منازعات قومی. این مقاله، به واکاوی تفصیلی چالش‌ها و فرصت‌های پیش‌گفته فراروی حقوق بین‌الملل در حل منازعات قومی می‌پردازد.

واژگان کلیدی

حقوق بین‌الملل، منازعه قومی، حل و فصل منازعه، صلح‌سازی، دموکراسی توافقی

m.fazayeli@gom.ac.ir

* استاد دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران

mosakarami136767@gmail.com

** نویسنده مسئول، دانش‌آموخته دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران

جنگ باشد کار دیو و صلح کردار ملک

صلح را باید گزیدن تا بیاید جان صفا

مولوی

مقدمه

مسئلهٔ اقلیت‌ها همواره طنین زهرخند دیو منازعه و جنگ را شنیده است.^۱ تنش‌ها و کشمکش‌های قومی که در صورت عدم پیشگیری، به منازعات قومی^۲ مبدل می‌شوند، یکی از مهم‌ترین چالش‌های امنیتی جهان در دوران پس از جنگ سرد هستند و از جملهٔ آن‌ها می‌توان به موارد چچن، بلوچستان پاکستان، کشمیر، مناطق کردنشین در ترکیه، خشونت‌های اخیر قومی در سوریه و عراق، سودان، گرجستان، ایالت راخین میانمار، کریمه و سپس دوتسک و لوهانسک در اوکراین و بحران قره‌باغ در آذربایجان و قبرس اشاره کرد.^۳ منازعات قومی که به خاطر نبود کشوری تک‌قومی در جهان^۴ کمابیش در کمین سرتاسر گیتی است، گونه‌ای ویژه از منازعات هستند که در آن‌ها، اهداف دست‌کم یکی از طرف‌های نزاع، انحصاراً از لحاظ قومی تعریف می‌شود و نیز رویارویی پیش‌آمده بر تمایزهای قومی استوار است و در امتداد این تمایزها قرار دارد.^۵ این منازعات بر محور سازهٔ قومیت^۶ شکل گرفته‌اند که در این مقاله، به معنای «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

۱. ن.ک: محمدرضا عظیمی، اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل: تاریخچهٔ پیمان‌ها، حدود و حمایت‌ها (تهران: نشر پردیس دانش، ۱۳۹۲)، ۱۱-۱۳.

2. Ethnic conflicts

۳. برای نمونه و تنها برای ترسیم بسیار کوتاه وضعیت کنونی جهان از نظر مخاطرات منازعات قومی می‌توان گفت که جنگ روسیه علیه اوکراین در بستر اختلافات و منازعات قومی میان روس‌تباران منطقهٔ دونباس اوکراین و دولت اوکراین روی داد و یکی از دستاویزهای روسیه برای آغاز یورش نظامی، پشتیبانی از اقلیت روس‌تبار ساکن دوتسک و لوهانسک و پیشگیری از نسل‌زدایی آن‌ها از سوی کیف بود که ویرانی‌ها و پیامدهای منفی منطقه‌ای و جهانی آن بسیار چشمگیر و زبان‌بار است. همچنین جنگ‌های میان ارمنستان و آذربایجان که آخرین آن‌ها در سپتامبر ۲۰۲۳ (شهریور ۱۴۰۲) رخ داد و جنگ سوم قره‌باغ نام گرفت و به فروپاشی دولت خودخواندهٔ آرتساخ در ژانویهٔ ۲۰۲۴ و آوارگی ارمنیان پرشمار انجامید، ریشه در کشمکش‌ها و درگیری‌های قومی میان ارمنی‌های منطقهٔ موسوم به قره‌باغ و دولت آذربایجان دارد. افزون بر این، طبق بیانیهٔ ۳ در ۱۵ آوریل ۲۰۲۴ خانم *آلیس وایریمو ندریتو* (Alice Wairimu Nderitu) مشاور ویژهٔ ملل متحد در زمینهٔ پیشگیری از نسل‌زدایی، نسل‌زدایی در سودان، قریب‌الوقوع یا در حال وقوع است. به گفتهٔ ندریتو، جنگ در شهر *الفشیر* در شمال دارفور، شرایط بغرنجی دارد و در آنجا غیرنظامیان و به‌ویژه جوامع غیرعرب به خاطر هویت قومی و نژادی خود، هدف حمله قرار می‌گیرند. او وضعیت در سودان را با نسل‌زدایی رواندا در ۱۹۹۴ مقایسه کرده است. برای دسترسی به این بیانیه، ن.ک:

<https://www.globalr2p.org/resources/statement-special-adviser-prevention-of-genocide-on-one-year-of-fighting-in-sudan/>

۴. ت.ی. خبریوا، چالش‌های معاصر تعیین سرنوشت اقوام، ترجمه: کابلشاه ادریس‌اف (قم: دانشگاه مفید، ۱۳۹۷)، ۲۲.

5. Stefan Wolff, *Ethnic Conflict: A Global Perspective* (Oxford: Oxford University Press, 2006) 2.

6. Ethnicity

همان منطقه» است.^۷ در حقیقت، وجه تمایز منجر به درگرفتن این منازعات با وصفی که گفته آمد، قومیت است؛ با این توضیح که قومیت در اینجا معنایی عام دارد و همان‌گونه که سینی‌شا مالشویچ^۸ می‌گوید، تمایزات نژادی، زبانی و مذهبی را نیز دربرمی‌گیرد.^۹ منازعات قومی، منازعات گروه‌های اقلیت با دولت یا در مواردی با یکدیگر بر سر مسائلی است که قومیت، محور اصلی آنهاست و با سیاسی‌سازی هویت آغاز می‌شوند.^{۱۰} می‌توان نمونه نمایان سیاسی‌شدن هویت و قومیت را در رویدادهای یوگسلاوی سابق سراغ گرفت.^{۱۱}

به گفته ویپمن، مسائل برخاسته از منازعات قومی، پای حقوق بین‌الملل را به میان می‌کشند و به این خاطر، باید به وسیله این شاخه از حقوق تنظیم شوند.^{۱۲} این پژوهش می‌خواهد به این پرسش اصلی پاسخ دهد که مهم‌ترین چالش‌ها و فرصت‌های حقوق بین‌الملل در حل و فصل منازعات قومی کدام‌اند و چگونه در این زمینه نقش‌آفرینی می‌کنند؟ به یک اعتبار می‌توان از دو مرحله پیش و پس از منازعه قومی در تلاش برای پیکار با آن سخن گفت که اولی به پیشگیری در معنای خاص مربوط می‌شود و دومی حل و فصل^{۱۳} منازعه را مطرح‌نظر دارد. البته این نکته یادآوری می‌شود که اصولاً بحث پیشگیری (پیش از وقوع منازعه) و حل و فصل (پس از وقوع منازعه) درهم‌تنیده هستند و ممکن است اقدامات معطوف به آنها هم‌زمان و در قالب یک بسته واحد انجام پذیرند، چون امکان دارد اقدامات معطوف به پیشگیری از منازعه، پس از وقوع منازعه قومی و با هدف عدم تکرار آن نیز به کار گرفته شوند. مراد از حل و فصل منازعه قومی در این نوشتار، زمانی است که تنش‌های قومی بالا گرفته و تلاش‌های انجام‌شده برای پیشگیری اولیه از تبدیل آنها به منازعه قومی ناکام مانده است. در این مرحله است که مدیریت خشونت‌ها و کوشش برای حل و فصل منازعه قومی به شکلی که احتمال بروز مجدد آن کاهش یابد، مطرح می‌شود.

در نوشتگان فارسی، برخی نوشته‌ها درباره چالش‌های حقوق بین‌الملل در پیشگیری از منازعات قومی به نگارش درآمده که بعضی ابعاد آن را بررسی کرده‌اند.^{۱۴} بیشینه نوشتگان، منازعات قومی را

۷. حمید احمدی، قومیت و قوم‌گرایی در ایران: افسانه و واقعیت (تهران: نشر نی، ۱۴۰۰)، ۱۵.

۸. Siniša Malešević

۹. See: Siniša Malešević, *Sociology of Ethnicity* (London: SAGE Publication Ltd, 2004) 4-7.

۱۰. ندا کردونی، فرهنگ در پیشگاه حقوق: چهار دفتر پیرامون چندفرهنگ‌گرایی و حقوق بین‌الملل (تهران: نشر شیرازه، ۱۴۰۰)، ۲۴۷-۲۴۸.

۱۱. Nadina Resulani, *Ethnic Tensions in the Western Balkans and the Experience of Ethnic Minorities*, MA Thesis in Political Science (New York: The City University of New York, April 2023) 1.

۱۲. David Wippman, "Introduction: Ethnic Claims and International Law," in: David Wippman (ed.), *International Law and Ethnic Conflicts* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1998) 3.

۱۳. Resolution

۱۴. ن.ک: مصطفی فضالی و موسی کرمی، «سوگنامه‌ای برای صلح: چالش‌های حقوق بین‌الملل لیبرال در پیشگیری از منازعات قومی»، *مجله حقوقی بین‌المللی* ۳۹، ۶۷ (۱۴۰۱)، ۲۰۱-۲۲۶.

مدنظر نداشته‌اند.^{۱۵} البته در کتابی به برخی چالش‌ها و راهکارهای موجود در این زمینه اشاره شده^{۱۶} و در مقاله‌ای به صورت جزئی به بحث حل و فصل منازعات قومی پرداخته و عملکرد سازمان ملل متحد در سه قضیه قبرس و قره‌باغ و کوزوو سنجیده شده است.^{۱۷} مقاله فرارو، به‌ویژه در گفتارهای دوم و سوم با کتاب یادشده متفاوت است و در بخش یکم از گفتار یکم نیز به مطالب آن محدود نمی‌ماند و نگاهی فراگیرتر به مسئله دارد؛ همچنین از چارچوب مقاله مزبور بسیار فراتر می‌رود. در نوشتگان انگلیسی نیز اثری که یک‌جا به چالش‌ها و فرصت‌های یادشده پرداخته باشد مشاهده نشد. نگارندگان در ادامه، در دو گفتار سه‌بخشی، مهم‌ترین چالش‌ها (۱) و ظرفیت‌ها و راهکارهای (۲) حقوق بین‌الملل در حل و فصل منازعات قومی را تبیین می‌کنند. به باور آن‌ها، با قید حصری نبودن، چالش‌ها عبارت‌اند از: تناقض‌های درونی فرآیندهای دخیل در صلح‌سازی (۱-۱)؛ نابسندگی رهیافت اقلیت‌محور در ساختار و سازکارهای واکنشی ملل متحد (۲-۱)؛ ناهماهنگی سازمانی و اتخاذ رویکرد تک‌بعدی در قبال منازعات قومی در چارچوب ملل متحد (۳-۱). نیز ظرفیت‌ها و راهکارهای متناظر از این قرارند: به‌کارگیری دموکراسی توافقی در جوامع عمیقاً تقسیم‌شده بر خطوط قومی و پشتیبانی از تعریفی فراگیر از هویت ملی (۱-۲)، تبدیل حقوق اقلیت‌ها به جریان اصلی در سطح ملل متحد (۲-۲) و ایجاد نهادی تخصصی برای منازعات قومی در ساختار ملل متحد (۳-۲).

۱. چالش‌های حقوق بین‌الملل در حل منازعات قومی

در این گفتار، در سه بخش، مهم‌ترین چالش‌های حقوق بین‌الملل در حل منازعات قومی به بحث درمی‌آید.

۱-۱. تناقض‌های درونی فرآیندهای دخیل در صلح‌سازی

برای تحقق صلح مثبت و نیل به صلح پایدار در جوامع درگیر با منازعات قومی باید عواملی که بود یا گاه نبود آن‌ها موجب بروز تنش و سپس درگیری قومی شده‌اند، مطمح‌نظر قرار گیرند. به گفته کاستیلو، پطروس پطروس غالی، دبیر کل وقت ملل متحد با اجابت درخواست شورای امنیت دائر بر صدور توصیه‌هایی راجع به چگونگی بهبود ظرفیت سازمان در دیپلماسی پیشگیرانه، برقراری صلح و صلح‌بانی، صلح‌سازی پس‌مانازعه^{۱۸} را در گزارش خود با عنوان دستور کاری برای صلح^{۱۹} به آن‌ها

۱۵. از جمله ن. ک: ستار عزیز، حمایت از اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل (تهران: نشر شهر دانش، ۱۳۹۴)، ۲۱-۲۷؛ ندا کردونی و دیگران،

«جنگ نو و منازعات جوامع چندفرهنگی در حقوق بین‌الملل»، پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی ۹، ۲۵ (۱۳۹۷)، ۳۰۳-۳۲۶.

۱۶. ن. ک: کردونی، فرهنگ در پیشگاه حقوق، ۳۸۱-۴۲۷.

۱۷. ستار عزیز و موسی کرمی، «ارزیابی عملکرد سازمان ملل متحد در حل و فصل منازعات سرزمینی هویت‌محور: با نگاهی

به پرونده‌های قبرس، قره‌باغ و کوزوو»، مطالعات حقوق عمومی ۵۳، ۴ (۱۴۰۲).

18. Post-conflict peace-building

19. An Agenda for Peace

افزود و این‌چنین تعریف کرد: «اقدام برای شناسایی و پشتیبانی از ساختارهایی که به منظور پیشگیری از بازگشت منازعه، موجب تقویت و تحکیم صلح خواهند شد». صفت پسانازعه در این ترکیب، برای تفکیک آن از دیپلماسی پیشگیرانه بود.^{۲۰} به گفته برخی نویسندگان، طبق نظریه حل و فصل منازعه که برخلاف نظریه مدیریت منازعه به اجتناب‌پذیری جنگ و مخاصمه باور دارد، وظیفه اصلی ملل متحد، پشتیبانی از طیف گسترده‌ای از برنامه‌های صلح‌سازی است که در چشم‌انداز برپایی صلح مثبت درازمدت، علل ریشه‌ای منازعه را مطمحنظر قرار می‌دهند.^{۲۱} در این میان، گاه فرآیندهایی همچون دموکراسی‌سازی،^{۲۲} دولت‌سازی^{۲۳} و ملت‌سازی^{۲۴} که از قضا در شمار بایسته‌های حل و فصل منازعه و صلح‌سازی در جوامع درگیر با منازعات قومی هستند^{۲۵} و عدم طی آن‌ها از علل ریشه‌ای بروز منازعات مزبور محسوب می‌شود، خود به عاملی در راستای تشدید تنش‌ها و اختلافات قومی و تداوم منازعات مبتنی بر هویت گروهی مبدل می‌شوند.

صلح دموکراتیک^{۲۶} یکی از مفاهیم مطرح در گفتمان مربوط به رویکردهایی است که در صدد تبیین ریشه‌های منازعات قومی و حذف آن‌ها هستند.^{۲۷} این مفهوم که برگرفته از اندیشه‌های *امانوئل کانت* در *صلح جاویدان*^{۲۸} 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.^{۲۹} در زمینه منازعات قومی، به‌ویژه در دوران پس از جنگ سرد، اعمال دموکراسی یا دموکرات‌سازی یکی از دستور کارهایی است که در کشورهای چندقومی جهان سوم با هدف کاهش منازعات و حل و فصل 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 هر چه کشورها به سوی ساختارهای دموکراتیک پیش بروند و نهادهای مرتبط با دموکراسی را برپا کنند و گسترش دهند، نه تنها تحقق دموکراسی شدنی می‌شود، بلکه به همان میزان نیز محیط بین‌المللی

20. Graciana del Castillo, *Obstacles to Peacebuilding*, 1st published (London and New York: Routledge, 2017) 14.

21. Fanny Badache et al., "Conflict Management or Conflict Resolution: How Do Major Powers Conceive the Role of the United Nations in Peacebuilding?", *Contemporary Security Policy* 43, 4 (2022) 551-552.

22. Democratization

23. Statebuilding

24. Nationbuilding

۲۵. کردونی، فرهنگ در پیشگاه حقوق، ۴۱۷.

26. Democratic peace

27. Irini Chila, "Ethnic Conflict and 'Democratic Peace': 20 Years Later," in: Nikolaos Tzifakis (ed.), *International Politics in Times of Change* (Berlin: Springer, 2021) 243.

28. Perpetual Peace

۲۹. آزاد خادیمان، صلح دموکراتیک و چالش‌های امنیتی خاورمیانه، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی (کرمانشاه: دانشگاه رازی، آبان ۱۳۹۱)، ۹.

از امنیت بیشتری برخوردار می‌شود.^{۳۰} اینجاست که صلح قومی در جامعه‌ای چندفرهنگی با صلح دموکراتیک پیوند پیدا می‌کند و صلح قومی، قوه محرکه صلح دموکراتیک می‌شود.^{۳۱} به گفته‌ای دیگر، در چارچوب این نظریه، دموکراسی موجب پیشگیری و کاهش منازعات در داخل و در نتیجه، کاستن از تهدید صلح و امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی خواهد شد.

با این حال، آنچه در عمل رخ داده، روی دیگری از دموکراسی‌سازی را نیز نمایان کرده است. واتس با واکاوی تجربه بیش از ۴۰ کشور و افزون بر ۶۰ عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد در بازه زمانی سال‌های ۱۹۸۹ تا ۲۰۲۲ به این نتیجه رسیده است که دستور کار صلح‌سازی دموکراتیک^{۳۲} در بیش از سه دهه از پایان جنگ سرد، ناکام و مشکل‌دار می‌نماید. به گفته او، به‌رغم شمار بی‌سابقه عملیات‌های مداخله‌ای سازمان ملل متحد برای اجرای صلح و ایجاد دموکراسی، به‌ندرت شاهد آن بوده‌ایم که در کشورهای ازهم‌گسیخته در نتیجه جنگ، به‌طور همزمان، صلح و دموکراسی محقق شده باشد؛ یا در چرخه بی‌پایان منازعه افتاده‌اند یا ثبات در آن‌ها از رهگذر حکمرانی غیردموکراتیک برقرار شده است.^{۳۳} به باور وی، در چارچوب صلح‌سازی دموکراتیک یا همان صلح‌سازی از رهگذر دموکراسی‌سازی، مسائل خطیری در زمینه انتخابات و احزاب سیاسی، قانون اساسی، تقسیم قدرت، عدالت انتقالی، حقوق بشر، عفو، کمیسیون‌های حقیقت‌یاب و دادگاه‌های مربوط به جنایات جنگی، خلع سلاح و ... بروز می‌کند که حل یکی، به بروز دیگری می‌انجامد و وضعیتی پیچیده را پیش روی اعاده صلح و استقرار رژیم سیاسی جدید قرار می‌دهد.^{۳۴}

در این زمینه، توضیح داده شده است که از دهه ۱۹۹۰ به این سو، دموکرات‌سازی به بخش اصلی مأموریت‌های صلح‌سازی پس از درگیری‌های داخلی مبدل شد. دستیابی به دموکراسی و صلح، دو هدف اصلی در جوامع ازهم‌گسیخته در نتیجه جنگ است؛ ولی مصادیقی مانند افغانستان، جمهوری دموکراتیک کنگو و کوزوو نشان داده که این دو هدف، گاه سر ناسازگاری با هم دارند و دموکراسی‌سازی به مثابه عاملی برای تهدید صلح و صلح‌سازی به‌عنوان علتی برای تهدید دموکراسی‌سازی، نقاب از رخ برمی‌کشد؛^{۳۵} به این ترتیب که از سویی، دموکراسی‌سازی به منزله یک فرآیند، نیازمند و بلکه مقوم فضای باز سیاسی است و چنین فضایی می‌تواند موجب افزایش

۳۰. ندا حیدری، *زمانداری دموکراتیک و منازعات قومی-مذهبی* (مطالعه موردی: آفریقا پس از جنگ سرد)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی (کرمانشاه: اجتماعی دانشگاه رازی، مهر ۱۳۹۲)، ۳.

31. Seung-Wan Choi and Henry Noll, "Democratic Peace: Does Ethnic Inclusiveness Reduce Interstate Conflict?" *International Political Science Review* 2, 42 (2021) 179.

32. Demoratrice peacebuilding

33. Izabela Periera Watts, *Peace or Democracy? Peacebuilding Dilemmas to Transition from Civil Wars* (London and New York: Routledge, 2023) xii.

34. *Ibid.*, 45-282.

تعارض‌ها و احتمال بازگشت خشونت‌ها شود. به‌ویژه اگر دخالت خارجی و بین‌المللی به این عامل افزوده شود، خطر قوم‌گرایی و اقدامات افراطی افزایش می‌یابد. از سوی دیگر، ممکن است کاهش تنش‌ها برای صلح‌سازی مستلزم اقداماتی همچون دادن وعده کسب قدرت در آینده جامعه حتی به ناقضان حقوق بشر باشد که بدیهی است با هیچ‌یک از اصول دموکراسی همخوانی ندارد.^{۳۶} به بیانی دیگر، گاه دوگانه‌ای ناهمخوان میان صلح‌سازی و دموکراسی‌سازی ایجاد می‌شود که برآیند آن، بروز چالش و کاهش احتمال حل و فصل پایدار منازعات قومی است.

دولت‌سازی و ملت‌سازی هم چالشی دیگر در این عرصه به شمار می‌روند. در نگاهی کلی، شاید بتوان مشکل اصلی اقلیت‌ها و قومیت‌ها را در چینش کنش‌گران اصلی حقوق بین‌الملل در قالب دولت-ملت سراغ گرفت. اگرچه این دو مفهوم بر هم منطبق نیستند و تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند، می‌توان ملت‌سازی را تلاشی برای مشروعیت‌بخشی عمومی به نهادهای دولت دانست و در نتیجه از پیوند نزدیک این دو سخن گفت. صلح‌سازی با هر دوی این‌ها گره خورده است و به سخنی روشن‌تر، برای برپایی صلح پایدار در جوامع گسسته در نتیجه منازعه قومی، طی فرآیندهای دولت‌سازی و ملت‌سازی ضرورت دارد. پژوهشگران نوشته‌اند که از واپسین سال‌های دهه ۱۹۹۰ و آغازین سال‌های سده بیست‌ویکم، سیاست‌گذاران دولت‌سازی یا سرمایه‌گذاری بر نهادهای مشروع حکومتی را مؤلفه اصلی صلح‌سازی قلمداد کردند.^{۳۷} موجی از مطالعات علمی نیز بر این گزاره پای فشرده و در نتیجه این جو بود که صلح‌سازی بین‌المللی از آتش‌بس و ایجاد مناطق امن به سوی ایجاد نهادهای سیاسی در دولت میزبان سوق پیدا کرد.^{۳۸} در لسان پژوهشگران، دولت‌سازی در این میانه گاه از لحاظ اهداف، همپوشانی‌هایی نیز با خود صلح‌سازی دارد ولی تفاوت‌هایی نیز در میان‌شان هست. دولت‌سازی علی‌الاصول برای گذار از بی‌قانونی یا قوانین دل‌بخوانانه اقتدارگرا به سوی حکومت قانون‌مدار و رضایت عمومی در جامعه است. در حقیقت، یکی از مشکلات جوامع درگیر با منازعات از جمله از گونه قومی-فرهنگی آن همچون نمونه کوزوو،^{۳۹} نبود نهادهای دولتی کارآمد است و از این رهگذر، صلح‌سازی به دولت‌سازی نیازی مبرم پیدا می‌کند.

با وجود این، مطالعات موردی انجام‌شده، داستانی دیگر را روایت می‌نماید. برای نمونه، پژوهش انجام‌گرفته راجع به وضعیت جمهوری دموکراتیک کنگو، پرده از این واقعیت برمی‌دارد که به‌رغم اختصاص بزرگ‌ترین و پرهزینه‌ترین مأموریت حفظ صلح تاریخ در این کشور که به منظور حفاظت

۳۶. همان، ۴۲۲.

37. Roland Paris and Timothy D. Sisk, "Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding", in: Roland Paris and Timothy D. Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (New York: Routledge, 2009) 1-20.

38. *Ibid.*, 1-2.

39. Gëzim Visoka, *Shaping Peace in Kosovo: The Politics of Peacebuilding and Statehood* (Cham: Palgrave Macmillan, 2017) 1-4.

از غیرنظامیان و پشتیبانی از نهادهای دولتی فراگیر صورت پذیرفته، جهان شاهد نتایجی دور از ذهن بوده و برای نمونه، شمار گروه‌های مسلح در کنگو، از ۷۰ مورد در ۲۰۱۵ و ۱۲۰ در ۲۰۱۷، به ۱۳۰ مورد در ۲۰۱۹ افزایش پیدا کرده است.^{۴۰} در گذرگاه تاریخ می‌توان دید که روی‌هم‌رفته، دولت‌سازی با خشونت همراه بوده است که در آن یک گروه، سودای تحمیل سیاست‌ها و منافع خود بر دیگر بازیگران ذی‌نفع را در سر می‌پروراند. دولت‌سازی با تلاش برای متمرکز کردن اقتدار، کنترل مناطق خودمختار و ایمن‌سازی مرزها،^{۴۱} نطفه تنش و کشمکش را در زمین جامعه چندفرهنگی می‌کارد که بدیهی است ثمره آن، جز تداوم ریشه‌های منازعات قومی نمی‌تواند بود. افزون بر این، ملت‌سازی که از لحاظ ساخت یا بازسازی حس جماعت‌بودگی و آفرینش هویت جمعی و مشترک در سطحی ملی برای جامعه‌ای چندفرهنگی، لازمه صلح‌سازی است، گاه خود به تقویت هویت‌های گروهی می‌انجامد.^{۴۲} به زبان ساده‌تر، به نظر می‌رسد ایده وحدت و یکی‌سازی که در چارچوب برنامه‌های دولت‌سازی و ملت‌سازی نمایان است، در بطن خود، بذر تفرقه و واگرایی را پرورش می‌دهد. به سخنی دیگر، این فرآیندها می‌توانند وضعیت را به همان شکل پیشین برگردانند و با ایجاد حساسیت در گروه‌های فرهنگی و قومی، موجب سیاسی‌شدن بیشتر هویت و قومیت شوند و چرخه منازعه را تقویت کنند.

دولت‌سازی حتی در خارج از بافت صلح‌سازی نیز در مسئله اقلیت‌ها در دوسر ساز است، به گونه‌ای که مسئله حقوق اقلیت‌ها به منزله بستر اصلی شکل‌گیری منازعات قومی در چارچوب دولت‌مدن، یکی از مهم‌ترین موضوعات مطرح در زمینه شکل‌گیری نگرش‌های قوم‌گرایانه، بسیج قومی و در نتیجه، احتمال بروز منازعات قومی به شمار می‌رود. این امر به‌ویژه در دو منطقه خاورمیانه و آفریقا و فرآیند ملت‌سازی در جریان پیدایش اولیه دولت‌های مدرن، نمود بیشتری دارد. از نظر ویلی کیملیکا^{۴۳} که مناسبات دولت-اقلیت را در چارچوب چندفرهنگ‌گرایی لیبرال نیز بررسی کرده،^{۴۴} سیاست ملت‌سازی می‌خواهد هویتی را بر دیگر هویت‌ها حاکم سازد. البته او خاطرنشان می‌نماید که سیاست‌های ملت‌سازی از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد.^{۴۵} به گفته نویسنده‌گان، یکی از مهم‌ترین چالش‌های دولت‌های ملی در گونه‌های مختلف آن، تقابل ناسیونالیسم فرهنگی گروه

40. Rachel Sweet, "Peacebuilding as State Building? Lessons from the Democratic Republic of the Congo," in: Terence McNamee and Monde Muyangwa (eds.), *The State of Peacebuilding in Africa: Lessons Learned for Policymakers and Practitioners* (Cham: Palgrave Macmillan, 2021) 295-296.

۴۱. کردونی، فرهنگ در پیشگاه حقوق، ۴۱۷-۴۱۹.

۴۲. همان، ۴۲۴-۴۲۵.

43. Will Kymlicka

44. Will Kymlicka, "Liberal Multiculturalism as a Political Theory of State-Minority Relations", *Political Theory* 46, 1 (2018) 81-91.

۴۵. به نقل از: ندا کردونی و امیر نیک‌پی، «چندفرهنگ‌گرایی، دولت و حقوق اقلیت‌ها»، تحقیقات حقوقی ۱۹، ۷۵ (۱۳۹۵): ۷۰.

مسلط بر دولت ملی در برابر گروه‌هایی است که در وضعیت اقلیت قرار دارند.^{۴۶} در واقع، یکی از شایع‌ترین بن‌مایه‌های مطرح در ناسیونالیسم قومی به‌ویژه در دولت‌های پسااستعماری، به مسئله قومیت‌ها و خواسته‌های آن‌ها در فرآیند ملت‌سازی مدرن مربوط می‌شود. در این فرآیند، گروه‌های اقلیت‌ها دو خواسته و انگیزه تا اندازه‌ای متعارض دارند؛ یکی اینکه هویت و جایگاه سیاسی متمایز ایشان مورد شناسایی عمومی قرار گیرد و دوم آنکه بخشی از دولت مدرن باشند تا از منافع و ارزش‌های آن بهره‌مند شوند.^{۴۷} روشن است که چنین خواسته‌هایی حتی با ذات دولت مدرن که اصولاً به دنبال تحمیل هویت خاص است و نیز شکل و شمایل اصولاً اقتدارگرایانه دارد، ناسازگار است و می‌تواند زمینه‌های تنش و کشمکش را، آن هم در امتداد خطوط قومی پدید آورد.

۱-۲. نبود یا نابسندگی رهیافت اقلیت‌محور در ساختار و ساز کارهای واکنشی ملل متحد

دیگر سببی که از دیدگاه این نوشتار، حقوق بین‌الملل را در حل و فصل منازعات قومی با چالش روبه‌رو ساخته، نبود یا دست‌کم نابسندگی رهیافتی اقلیت‌محور^{۴۸} در ساز کارهای واکنشی موجود به‌ویژه در چارچوب ملل متحد است. مراد از رهیافت اقلیت‌محور، رویکردی است که در آن، در سیاق وضعیت‌های مربوط به تنش‌ها و منازعات قومی و فرهنگی، حقوق اقلیت‌ها محور واکنش‌ها و اقدامات و ساز کارهایی قرار گیرد که برای حل و فصل این منازعات به کار گرفته شده‌اند. نمی‌توان بروز منازعات قومی را در یک عامل یا علت خلاصه کرد، چون اسباب گوناگونی در آن دخیل است. روی هم‌رفته، به نظر می‌رسد مهم‌ترین عامل بروز ناسیونالیسم افراطی قومی و قوم‌گرایی^{۴۹} 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.^{۵۰} بر این پایه می‌توان یکی از مهم‌ترین علل در این زمینه را تبعیض علیه اقلیت‌ها و محرومیت آن‌ها در عرصه‌های گوناگون اجتماع و به سخنی دیگر، نادیده‌گیری یا نقض حقوق اقلیت‌ها دانست. امروزه دیگر نقش حقوق بشر در پیشگیری و حل و فصل منازعات به‌ویژه در جوامع چندقومی بر کسی پوشیده نیست. بی‌گمان نقض حقوق بشر، یکی از علت‌های اصلی در گرفتن منازعات امروزی است؛ پس اگر حقوق بشر بخشی از مشکل است، می‌بایست بخشی از

۴۶. ندا کردونی، دولت، سنت‌های قومی، چالش‌های حقوق بشر (مطالعه موردی خوزستان)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بشر (دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۷)، ۶۶.

47. Mohammad Shahabuddin, *Minorities and the Making of Postcolonial States in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021) 25.

48. Minority-oriented/Minority-centered

49. Ethnocentrism

۵۰. سیدآیت‌الله میرزایی، ناسیونالیسم و قومیت در ایران (تهران: نشر آگاه، ۱۴۰۱)، ۶۳-۶۸.

راه‌حل نیز باشد.^{۵۱} این گزاره، به کوتاهی، منطق بایستگی اتخاذ رهیافت حقوق بشری برای حل و فصل منازعات را روشن می‌سازد. بر پایه این منطق می‌توان گفت که چون مسئله حقوق اقلیت‌ها یکی از علت‌ها و بلکه مهم‌ترین سبب در گرفتن منازعات قومی است، اتخاذ رهیافتی مبتنی بر حقوق بشر و البته حقوق اقلیت‌ها، برای حل و فصل منازعات مزبور ضرورتی مبرم دارد.

آنتونیو گوترش، دبیر کل سازمان ملل متحد، در سی‌امین سالگرد تصویب اعلامیه ۱۹۹۲ ملل متحد راجع به حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، مذهبی و زبانی^{۵۲} در ۲۰۲۲، از کوتاهی کردن در زمینه حمایت از اقلیت‌ها و بی‌عملی و غفلت در این زمینه در سطح ملل متحد سخن گفت.^{۵۳} گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها^{۵۴} در ۲۹ ژوئیه ۲۰۲۲ به ارائه گزارشی از چگونگی برخورد با حقوق اقلیت‌ها در چارچوب سازمان ملل متحد در دهه‌های اخیر پرداخت. به گفته او، پیشرفت‌هایی که در عرصه حقوق اقلیت‌ها انتظار می‌رفت برآورده نشده و حقوق اقلیت‌ها در نظام ملل متحد رنگ باخته است؛ این در حالی است که دیگر گروه‌های به‌حاشیه‌رانده شده و آسیب‌پذیر به‌گونه‌ای فزاینده شناسایی شده و موضوع معاهدات الزام‌آور و نهادها و طرح‌های حمایتی گوناگون قرار گرفته‌اند. این گزارشگر اذعان می‌کند که در دهه‌های اخیر، علاقه و توجه به حقوق اقلیت‌ها سیر نزولی پیدا کرده و هیچ طرح نهادینی به حمایت از اقلیت‌ها اختصاص نیافته است، حال آنکه وضعیت درباره گروه‌هایی همچون مردمان بومی، توان‌جویان (اشخاص معلول)، مهاجران، زنان و کودکان به شکل چشمگیری نسبت به قبل بهتر شده است. او متذکر می‌شود که در معاهدات، اسناد، رهنمودها و طرح‌های دهه‌ها و سال‌های اخیر مانند اهداف توسعه پایدار و پیش‌نویس معاهده مربوط به تجارت و حقوق بشر، اقلیت‌ها و مسائل مربوط به آن‌ها تقریباً به‌طور کامل نادیده گرفته و حذف شده‌اند.^{۵۵} افزون بر این، طبق گزارش سال ۲۰۲۴ دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر ملل متحد، دوسوم کشورهای جهان فاقد قوانین جامع در زمینه منع تبعیض هستند که ضامن برابری از لحاظ منزلت و حقوق انسانی است. بر پایه این گزارش، تبعیض چندوجهی علیه گروه‌های اقلیت، به‌شدت حقوق اقلیت‌ها را از خود متأثر می‌سازد و نیازمند توجه و اقدام مقتضی و هماهنگ است.^{۵۶} اگر در بافت حق تعیین سرنوشت به مسئله حقوق اقلیت‌ها نظر افکنده شود، ملاحظه می‌شود که این نقض حقوق اقلیت‌ها در ساختار یک دولت-ملت و به سخنی دیگر، نقض حق تعیین سرنوشت

51. Claudia Fuentes-Julio and Raslan Ibrahim, "A Human Rights Approach to Conflict Resolution," *Ethics in International Affairs* 33, 3 (2019) 261.

52. 1992 UN Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities

53. Retrieved from: <https://media.un.org/unifed/en/asset/d293/d2935819>, Last accessed on July 10, 2024.

54. Special Rapporteur on Minority Issues

55. See: Special Rapporteur on Minority Issues (Fernand de Varennes), *Minority Issues*, A/77/246, 29 July 2022, paras. 21-70.

56. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, A/HRC/55/35, 10 January 2024, para. 76 and Summary.

داخلی گروه‌های اقلیت است که می‌تواند از تنش و کشمکش قومی برای مطالبه حقوق خود در بافت جامعه میزبان گرفته تا درخواست جدایی از آن و تشکیل دولتی جدید، پیامدهایی را فراروی دولت‌ها و اصل تمامت ارضی در حقوق بین‌الملل قرار دهد. در واقع، این نقض حقوق اقلیت‌ها و حق تعیین سرنوشت داخلی آن‌هاست که می‌تواند به پنجره‌ای برای ورود جدایی‌طلبی و طرح درخواست اعمال حق تعیین سرنوشت خارجی از سوی گروه‌های اقلیت مبدل شود. در حقیقت، در چارچوب منازعات قومی است که تنش میان اصول تمامت ارضی و ثبات مرزها از یک سو که ریشه در نظم وستفالیایی و برآمدن دولت‌های ملی دارد و اصل تعیین سرنوشت به‌عنوان مفهومی جدید و رو به تکامل از سوی دیگر بالا می‌گیرد^{۵۷} و یکپارچگی سرزمینی دولت‌ها به‌عنوان تابعان اصلی حقوق بین‌الملل، به چالشی جدی فراخوانده می‌شود. می‌توان جدایی کوزوو از صربستان را در همین فضا تفسیر کرد.

در حقوق بین‌الملل کنونی که به‌ویژه در زمینه حقوق بشر بر اندیشه‌های لیبرالی فردگرایی و بی‌طرفی دولت استوار است، حقوق اقلیت‌ها نمی‌تواند جایگاهی مناسب و پذیرفتنی داشت. این جایگاه نامناسب و ناپذیرفتنی، به‌ویژه هنگامی جلوه بیشتری پیدا می‌کند که وضعیت‌های بحرانی و اضطراری پیش آید که بی‌گمان یکی از نمونه‌های نمایان آن را باید منازعات قومی به شمار آورد؛ وضعیت‌هایی که هنگام واکنش نهادهای بین‌المللی به آن‌ها، بیش از پیش، اگر نه بی‌حقی، دست‌کم کم‌حقی ناشی از موقعیت غیرحاکم اقلیت‌ها در کهکشان پهناور نظام بین‌المللی حقوق بشر را به رخ می‌کشد. در پیوند با این چالش، دو امر همزمان، توانمندی حقوق بین‌الملل را در حل و فصل منازعات قومی با مانع روبه‌رو کرده است. از یک سو در ساختار و سازکارهای واکنشی حقوق بین‌الملل در قبال وضعیت‌های تهدیدگر صلح مانند استقرار نیروهای حافظ صلح، رعایت حقوق بشر نقشی محوری، اصلی و تعیین‌کننده ندارد. از سوی دیگر نیز اگر حقوق بشر ولو به‌گونه‌ای ناچیز در این سازکارها مطرح‌نظر قرار گیرد، حقوق اقلیت‌ها جایگاهی بسیار کم‌رنگ‌تر را به خود اختصاص داده است. دربارهٔ مورد اول می‌توان گفت که ساختار و سازکارهای واکنشی ملل متحد در خصوص حل و فصل منازعات قومی، بیشتر امنیت‌محور است و مسائل امنیتی را مطرح‌نظر دارد تا آنکه بر محور حقوق بشر بچرخد. البته منظور از امنیت‌محوری در این بافت، امنیت از نوع سنتی و دولتی آن است نه امنیت انسانی که ابعاد گوناگونی دارد و از قضا یکی از بایسته‌های حل و فصل منازعات به شمار می‌رود. در نتیجهٔ چیرگی ارادهٔ سیاسی و رضای دولت‌ها به منزلهٔ کنش‌گران اصلی حقوق بین‌الملل است که می‌توان نظام حقوق اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل معاصر را یکی از توسعه‌نیافته‌ترین سامانه‌های حمایتی حقوق بشری مربوط به گروه‌های آسیب‌پذیر نامید.

اما مورد دوم وضعیت وخیم‌تری دارد؛ نگرش اقلیت‌محور در حقوق بین‌الملل کنونی نسبت به پیشگیری و حل و فصل منازعات شکل گرفته بر محور حقوق اقلیت‌ها یا وجود ندارد یا بسیار نحیف و

57. Tina Kempin Reuter, *Ethnic Conflict and International Law: Group Claims and Conflict Resolution within the International Legal System*, Ph. D. Dissertation in International Law (Zurich: University of Zurich, 2006) 59.

ضعیف است. در واقع، تفاوت‌های گفتمان عام حقوق بشر با نظام خاص حقوق اقلیت‌ها در این میدان در نظر گرفته نمی‌شود و این خود، به شدت ریشه در رویکردی دارد که به‌ویژه از پایان جنگ جهانی دوم و برپایی سازمان ملل متحد و جان‌گرفتن نگرش‌های لیبرالی از جمله در جهان حقوق در نظام بین‌المللی حقوق بشر غلبه پیدا کرده است. در این میان، سوءاستفاده بعضی کشورها از مسئله حقوق و وضعیت اقلیت‌ها برای پیشبرد مقاصد و پیگیری خواسته‌های نامشروع سیاسی خود مانند الحاق سرزمین‌های جدید به قلمرو خود، همانند آنچه پس از جنگ اول جهانی رخ داد و سرانجام نیز به نیامدن حقوق اقلیت‌ها در منشور ملل متحد و اعلامیه جهانی حقوق بشر و روندی واپس‌گرایانه نسبت به حمایت از اقلیت‌ها در دوران پس از جنگ جهانی دوم و نظام ملل متحد انجامید، می‌تواند بهانه و دستاویز سنگ‌اندازی در مسیر تحقق مطلوب حقوق اقلیت‌ها را به دست دولت‌ها بدهد و پیشرفت‌های رخ داده در سامانه بین‌المللی و منطقه‌ای حمایت از اقلیت‌ها را به محاق بکشد. شاید بتوان از مصادیق عدم پیگیری و پیروی از رهیافتی حقوق بشری و حقوق اقلیت‌محور در منازعات قومی و البته ورود دیر هنگام به قضیه، دو فاجعه رواندا و بوسنی و هرزگوین را نام برد. اجرای صلح از رهگذر انعقاد موافقت‌نامه‌های صلح در منازعات قومی، به منظور گذار آرام از وضعیت تنش و مناقشه به حل و فصل منازعه است.^{۵۸} به‌ویژه در جنگ بوسنی، به‌رغم آنکه موافقت‌نامه صلح دیتون^{۵۹} در ۱۹۹۵ ظاهراً به جنگ پایان داد، موجب نهادینه‌شدن ناسیونالیسم قومی در گروه‌های گوناگون و ایجاد ساختاری از حکمرانی شد که به نوبه خود به تقویت تبعیض قومی و سنگین‌شدن کفه ترازو به سود صرب‌ها منجر شد.^{۶۰}

برخی نویسندگان از نقش مثبت دیوان بین‌المللی دادگستری در خصوص منازعات قومی از رهگذر حمایت از گروه‌های اقلیت سخن گفته‌اند. به باور ایشان، به‌ویژه از دو نظر، امکان نقش‌آفرینی دیوان در بافت وضعیت‌های مشتمل بر منازعات قومی وجود دارد که عبارت‌اند از درخواست صدور اقدامات موقت و حق دولت‌های ثالث برای مداخله در دعوی که بر مبنای حق اقدام از جانب جامعه^{۶۱} و تعهدات عام/لشمول ناشی از معاهده^{۶۲} در پیشگاه دیوان اقامه شده است.^{۶۳} با توجه به عدم اجرای قرار موقت‌های دیوان، برآیند این دو نکته مثبت هم می‌تواند مثلاً افزایش فشار سیاسی از یک سو و فراهم‌سازی مبنای حقوقی و اخلاقی برای مداخله بین‌المللی از سوی دیگر علیه دولتی باشد که در حال ارتکاب نسل‌زدایی یا دیگر نقض‌های گسترده و شدید حقوق بشر علیه گروهی اقلیت همچون

58. David J. Scheffer, "U.N. Engagement in Ethnic Conflicts," in: David Wippman (ed.), *International Law and Ethnic Conflicts* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1998) 172.

59. Dayton Peace Agreement

60. Aslihan Igdır-Akaras, "Ethnic Tensions and Global Response: Disentangling the Complexities of the Bosnian War," *Lectio Socialis* 8, 1 (2024) 66-67.

61. Actio popularis

62. Erga omnes partes

63. See: Pok Yin S. Chow, "The International Court of Justice and Ethnic Conflicts: Challenges and Opportunities," *Texas International Law Journal* 56, 1 (2021) 30-45.

مسلمانان میانمار و عدم پایداری به دستور دیوان است.^{۶۴} به‌رغم اذعان به ارزشمندی رویه دیوان در قضایایی که به گونه‌ای با حقوق اقلیت‌ها و وضعیت آن‌ها در ارتباط است و از میان‌شان می‌توان به دعوی گامبیا علیه میانمار^{۶۵} اشاره کرد، نمی‌توان آن‌ها را ابزاری کارآمد برای حل و فصل منازعات قومی دانست که نیازمند زدودن ریشه‌های بروز این منازعات است. به نظر می‌رسد در وضعیت کنونی شاید بتوان از قضایای مشتمل بر نسل‌زدایی برای پیشگیری از به‌خطر افتادن جان اشخاص متعلق به اقلیت‌ها و نجات جان آنان با نکاتی که در بالا اشاره شد، بهره‌برداری مثبت کرد.

ادعای نگارندگان دائر بر جایگاه نامناسب حقوق اقلیت‌ها در پهنه حقوق بین‌الملل کنونی و در نتیجه، چالش‌ساز بودن آن در پیشگیری و حل و فصل منازعات قومی، زمانی به واقعیت نزدیک‌تر می‌شود که به دیدگاه گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها در ۱۵ مارس ۲۰۲۲ نظر افکند شود. او چهار ملاحظه اصلی حاکم بر گزارش خود را چنین برمی‌شمارد: الف) بیشتر منازعات سطح جهان درون‌دولتی هستند و در بیشینه آن‌ها مسئله نارضایتی‌های گروه‌های اقلیت به خاطر محرومیت و تبعیض به چشم می‌خورد؛ ب) به‌رغم آنکه کارشناس مستقل اقلیت‌ها در گزارش دسامبر ۲۰۱۰ خود از بایستگی تدوین راهبردی برای پیشگیری از منازعات مشتمل بر اقلیت‌ها سخن گفته بود، پس از بیش از یک دهه نه‌تنها این راهبرد در سطح ملل متحد وجود ندارد، بلکه حتی در طرح‌های مربوط به این سازمان و در سطح منطقه‌ای هیچ اشاره‌ای به اقلیت‌ها یا رعایت حقوق ایشان به‌عنوان رویکردی واجد اولویت در پیشگیری از منازعه نشده است؛ پ) بازیگران بین‌المللی و دیگر بازیگران در سال‌های اخیر، به‌گونه‌ای فزاینده وارد مرحله انکار^{۶۶} یا حتی سوگیری ضد اقلیت‌ها شده‌اند و از پذیرش این نکته که جوامع دخیل در وضعیت‌های مشتمل بر منازعه در زمره اقلیت‌ها هستند، خودداری می‌ورزند؛ ت) بیشتر اقدامات انجام‌گرفته در چارچوب طرح‌ها و راهبردها به وضعیت‌ها و فرآیندهای پسمانزعه مربوط می‌شود و پیشگیری دست‌پایین را در این زمینه دارد. به گفته او، ارزیابی کلی بیش از یک دهه از گزارش کارشناس مستقل در ۲۰۱۰، نشان از گونه‌ای قصور و ناکامی دارد. او در زمینه این شکست بیان می‌کند که ملل متحد و دیگر نهادهای جهانی و منطقه‌ای، قادر یا مایل به پذیرش هشدارهای کارشناس مستقل در خصوص اقدامات ضروری برای پیکار با علل ریشه‌ای منازعات دوران معاصر نبوده‌اند که به علل اصلی ناخرسندی‌های اقلیت‌ها در زمینه محرومیت و تبعیض و حمایت از حقوق‌شان مربوط می‌شود.^{۶۷} او همچنین می‌گوید که محرومیت و تبعیض علیه اقلیت‌ها یا نابرابری‌های گروهی رو به افزایش به‌عنوان محرک‌های اصلی منازعات، در فرآیندهای

64. *Ibid.*, 32.

65. See: ICJ, *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, 23 January 2020.

66. Denial phase

67. Special Rapporteur on Minority Issues (Fernand de Varennes), *Conflict Prevention Through the Protection of the Human Rights of Minorities*, A/HRC/49/46, 15 March 2022, para. 22.

مربوط به گردآوری اطلاعات و داده راجع به منازعه‌ها کمتر مطالعه و در نظر گرفته می‌شوند.^{۶۸} نادیده‌گرفتن حقوق اقلیت‌ها در چشم‌اندازهای دیگر نیز قابل بررسی است. به‌رغم اهمیت گروه در منازعات قومی و این واقعیت که این منازعات، سازه‌ای گروهی محسوب می‌شوند، اسناد مربوط به حقوق اقلیت‌ها و از جمله اسناد الزام‌آور موجود در سطح اروپا، از شناسایی جایگاه حقوقی مستقل گروه خودداری ورزیده و تنها از حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌ها سخن رانده‌اند. چنان‌که گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها در گزارش فوریه ۲۰۲۴ خود نیز یادآور شده، در حقوق بین‌الملل موضوعه، هیچ حقی برای خود اقلیت‌ها شناسایی نشده است.^{۶۹} افزون بر این، به گفته کیملیکا، مفهوم حقوق جمعی در بافت حقوق اقلیت‌ها با ابهامات جدی روبه‌روست.^{۷۰} همچنین به نظر پژوهشگران، درک هنجاری از اصطلاحات قومیت، اقلیت، ملیت، گروه‌بودگی زبانی، نژادی و ... سبب شده است که رویکردهای داخلی و بین‌المللی، وجه گنگ و تغییرپذیر این اصطلاحات را نادیده بگیرند. چنین ابهامی به پدیداری رویکردهای متفاوت نسبت به اقلیت‌ها و شناسایی آن‌ها در سطوح ملی و بین‌المللی منجر شده است. به سخنی دیگر، ابهام در واژه‌شناسی اقلیت‌ها در یک سو و تغییرپذیری مفهوم‌های مرتبط با آن در دیگر سوی، به بروز ناکارآمدی یا کژکارکردی در فرآیند شناسایی و در نتیجه، بهره‌مندی برخی از افراد و گروه‌ها از حقوق خاص خود انجامیده است.^{۷۱} این گنگی و ناروشنی واژگانی می‌تواند هم علت و هم معلول ملاحظات امنیتی و سیاسی پیرامون واژگان تخصصی مانند اقلیت‌ها باشد.^{۷۲} بی‌سبب نیست که جمع این ابهام در مفاهیم و تعریف‌های بنیادین با رویکرد امنیتی دولت‌ها نسبت به مقوله حقوق اقلیت‌ها و نیز نقش نخبگان قومی در سیاسی‌سازی خواسته‌های حق‌محور گروه‌های متمایز را یکی از دلایل مهم تلاطم تبعیض و نقض شدید حقوق گروه‌های اقلیت دانسته‌اند.^{۷۳} در چنین وضعیت غبارآلودی راجع به تعریف گروه‌های واجد وصف اقلیت و حقوق ایشان، ممکن است شرایطی بروز کند که در آن مؤلفه محوری منازعات قومی، یعنی اقلیت‌بودگی^{۷۴} طرف غیردولتی این منازعات، در زیر سایه سنگین ابهامات ذاتی و برساخته در گفتمان حقوق اقلیت‌ها نادیده گرفته شود و بدیهی است که در چنین حالتی، اصولاً دور است بتوان رهیافتی اتخاذ کرد که قادر به حل و فصل منازعه قومی

68. Ibid., para. 26.

69. Special Rapporteur on Minority Issues (Nicolas Levrat); *Promoting Diversity on Minority Issues to Strengthen the Universal Dimension of Human Rights*. A/HRC/55/51, 6 February 2024, para. 36.

۷۰. ن.ک: ویل کیملیکا، *شهروندی چندفرهنگی: نظریه‌ای لیبرالی در باب حقوق اقلیت‌ها*، ترجمه: ابراهیم اسکافی (تهران: نشر شیرازه، ۱۳۹۸)، ۹۸-۱۰۴.

۷۱. ندا کردونی، «آثار ترمینولوژی در وضعیت حقوقی اقلیت‌ها: مطالعه اقلیت روهینگیا در میانمار»، *پژوهش‌های حقوقی* ۲۰، ۴۷ (۱۴۰۰): ۲۸۷-۲۸۸.

۷۲. همان، ۲۹۰.

۷۳. همان، ۳۰۱.

74. Minorityhood

باشد. بالاتر از آن، ممکن است چنین وضعیتی حتی منازعه‌ای مبتنی بر قومیت قلمداد نشود. در این صورت، علت یا علت‌های اصلی بروز وضعیت درست تشخیص داده نمی‌شوند و در نتیجه، چرخه خشونت‌ها تداوم خواهد داشت. ناگفته نباید گذاشت که در نگاه جامعه‌شناسانه به چندگونگی فرهنگی، قومیت و در معنای عام‌تر هویت، مفهومی سیال و تغییرپذیر است،^{۷۵} حال آنکه در اسناد بین‌المللی، این مفاهیم ایستا و ثابت شمرده می‌شوند و در نتیجه آن، برخی گروه‌ها مثلاً از چتر حمایتی منع نسل‌زدایی به‌عنوان جنایتی هویت‌محور و مرتبط با منازعات قومی در حقوق بین‌الملل بیرون می‌مانند. در رویه قضایی بین‌المللی نیز دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی پرونده بوسنی و هرزگوین علیه صربستان و مونته‌نگرو (۲۶ فوریه ۲۰۰۷)، مفهوم ذهنی محض از گروه‌های تحت حمایت را رد و بر شناسایی مثبت و عینی گروه تأکید می‌کند؛ هرچند در بند ۱۹۱، به پذیرش آمیزه‌ای از معیار عینی و ذهنی در تعریف گروه تحت حمایت نسل‌زدایی نیز اشاره دارد.^{۷۶} ایراد رویکرد دیوان در این زمینه آن است که پیرو آن، گروه‌های تحت حمایت نسل‌زدایی، ثابت و همیشگی فرض می‌شوند، در حالی که «دیگری دانستن یک فرد یا گروه، معمولاً امری ازلی نیست و برساخته اجتماعی است که سیاسی شده تلقی می‌شود؛ از این رو، ما همواره می‌توانیم شاهد بازتولید ملت‌ها و گروه‌های قومی و دیگر گروه‌های هویتی باشیم».^{۷۷} روی هم رفته، حقوق بین‌الملل کنونی یکی از بایسته‌های اصلی پیشگیری و حل و فصل منازعات قومی، یعنی توجه ویژه به حقوق اقلیت‌ها در سازکارهای واکنشی حقوق بین‌الملل را نادیده گرفته و در نتیجه، در حل و فصل این منازعات با ناکامی روبه‌رو شده است.

۱-۳. ناهماهنگی سازمانی و رویکرد یک‌بعدی در چارچوب ملل متحد درباره

منازعات قومی

سومین چالش، ناهماهنگی سازمان در چارچوب ملل متحد برای حل و فصل منازعات قومی از یک سو و اتخاذ رویکردی یکسان برای وضعیت‌های متفاوت مشتمل بر این منازعات از سوی دیگر است. به‌رغم همه نامرادی‌ها و ناکامی‌ها، می‌توان سازمان ملل متحد را قافله‌سالار صلح در جهان دانست. این سازمان که ساختمان آن بر ویرانه‌های جنگ جهانی دوم استوار شد و از رهگذر تلاش‌های متفقین پس از پایان آن جنگ خونین پا به عرصه وجود نهاد، صلح را در صدر اهداف خود قرار داده و از جمله تهدیدزدایی از صلح را در بند ۱ از ماده ۱ منشور آورده است و این مفهوم متعالی، بر تارک سند مؤسس سازمان می‌درخشد. بی‌گمان منازعات قومی یکی از تهدیدهای مسلم

75. See: Siniša Malešević, "Ethnicity in Time and Space: A Conceptual Analysis", *Critical Sociology* 37, 1 (2010) 68-72.

76. ICJ, *Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007, paras. 194 & 191.

77. کردونی، فرهنگ در پیشگاه حقوق، ۳۴۳.

صلح و امنیت بین‌المللی و در نتیجه، چالشی سترگ در برابر سازمان ملل متحد است. سازمان ملل متحد، به منزله نهادی که با آرزو و رسالت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی شکل گرفته است، برای دستیابی و برآورده‌سازی آرزو و رسالت یادشده، بیش و پیش از هر چیزی نیازمند سامانه‌ای سازمان‌یافته، منظم، متمرکز و هماهنگ است تا در آن، ارکان گوناگون سازمان در قالب یک سیستم بتوانند واکنشی کارآمد و هدفمند به تهدیدات بالقوه و بالفعل هدف اساسی خود داشته باشند. هم‌اکنون این امر با وضعیت مطلوب فاصله دارد. یکی از نمونه‌های منازعه قومی که این ناهماهنگی را به رخ کشید، مورد جنگ بوسنی در دهه ۱۹۹۰ بود که در آن، مداخله و ورود دیر هنگام نیروهای حافظ صلح ملل متحد و حتی ناتو، موجب شد دیگر نتوان از فجایع هولناکی که حتی به سطح نسل‌زدایی از مسلمانان نیز رسید، جلوگیری کرد.^{۷۸} در گفتار پیشین گفته شد که این وضعیت، حتی در مرحله تلاش برای حل و فصل قضیه هم به تثبیت نابرابری‌ها انجامید.

یکی از کاستی‌های نظام کنونی ملل متحد در زمینه پیشگیری و حل و فصل منازعات قومی، به‌رغم وجود جایگاهی همچون گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها، نبود یک نهاد ویژه و تخصصی برای مطالعات و اقدامات کارآمد درباره این منازعات در چارچوب ارکان اصلی ملل متحد و به‌ویژه شورای امنیت و مجمع عمومی ملل متحد و علی‌الخصوص در قالب سازکارهای حقوق بشری است. البته پرسشی که در این میان به ذهن تبادر می‌کند این است که به‌راستی توصیه‌ها و دیدگاه‌های گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها در زمینه‌های مربوط به گروه‌های اقلیت و از جمله پیوند حقوق آن‌ها با منازعات قومی از سوی نهادهای ذی‌ربط سازمان ملل متحد و به‌ویژه شورای امنیت مدنظر قرار می‌گیرد و در فعالیت‌های این نهادها در ارتباط با منازعات قومی به کار گرفته می‌شود؟ گمان نمی‌رود که کسی را یارای انکار نقش چشمگیر منازعات قومی در تهدید صلح و امنیت بین‌المللی و نقض حقوق بشر در روزگار کنونی به‌ویژه در دوران پس از جنگ سرد باشد. شایسته یادکرد است که شورای امنیت سازمان ملل متحد از جمله به خاطر اختلاف‌نظرهای اعضای دائم خود، از شناسایی منازعات قومی به‌عنوان تهدید برای صلح و امنیت بین‌المللی خودداری ورزیده است. با این حال، برای نمونه، این شورا در قطعنامه شماره ۶۸۸ (آوریل ۱۹۹۱)، رفتار دولت عراق با کُردها، در قطعنامه ۸۲۷ (مه ۱۹۹۳) وضعیت یوگسلاوی سابق و در قطعنامه ۹۵۵ (نوامبر ۱۹۹۴) وضعیت رواندا را تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی خواند که از مصادیق برجسته منازعات شکل گرفته پیرامون مسائل هویتی و قومی-فرهنگی به شمار می‌آیند. افزون بر این، به گفته گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها، حتی درگیری‌های به‌ظاهر میان‌دولتی مانند مخاصمات مسلحانه ارمنستان و آذربایجان بر سر منطقه موسوم به قره‌باغ و درگیری و تنش‌های مرزی میان هند و پاکستان بر سر منطقه کشمیر نیز در بستری از مسئله جمعیت‌های

78. Igdır-Akaras, *Ethnic Tensions and Global Response: Disentangling the Complexities of the Bosnian War*, 66.

اقلیت شکل گرفته‌اند.^{۷۹} در نتیجه می‌توان آن‌ها را نیز از پیامدهای تنش‌ها و درگیری‌های قومی دانست. افزون بر مورد بالا و البته در پیوند با آن، مدعای مقاله در این بخش این است که حقوق بین‌الملل کنونی، به‌ویژه در چارچوب سازمان ملل متحد، پیچیدگی‌ها و ویژگی‌های منحصر به فرد هر منازعه قومی را در نظر نگرفته و برای همه آن‌ها، نسخه واحدی را تجویز کرده و در نتیجه، در حل و فصل این منازعات کامیاب نبوده است. بالاتر از آن، حتی ادبیات کنونی در حوزه حقوق بین‌الملل و دکتین مداخله بشردوستانه، گرایش به این دارد که همه انواع منازعات داخلی را در هم بیامیزد.^{۸۰} پژوهشگران به‌درستی بایستگی پرهیز از تجویز راهبردی یکسان برای همه موارد صلح‌سازی در جوامع درگیر با منازعه و تنش قومی-فرهنگی^{۸۱} و لحاظ عوامل خاص هر منازعه^{۸۲} را یادآور شده‌اند. واقعیت این است که اگرچه با تعریفی کلی و فراگیر، سخن از منازعه قومی در بیشینه قاره‌های جهان می‌رود، بررسی نزدیک‌تر و ژرف‌تر مصادیق منازعه قومی، آشکارا حاکی از آن است که بسیاری از آن‌ها، جز در کلیات خود و عنوان منازعه قومی در چارچوب آن تعریف کلی، شباهت‌های بسیار اندکی به هم دارند و حتی نمی‌توان تنش و کشمکش دو گروه اقلیت متفاوت در یک کشور واحد با دولت حاکم را بر اساس مؤلفه‌هایی یکسان تشریح و تحلیل کرد.^{۸۳} در واقع، ندیدن تفاوت‌های موجود در وضعیت‌های گوناگونی که ممکن است همگی با عنوان منازعه قومی خطاب شوند، یکی از دلایل ناکامی نظام حقوقی بین‌المللی در حل و فصل منازعات قومی است.

به نظر می‌رسد مشخص است که نادیده‌گیری تفاوت‌های مبنایی این منازعات، موجب غفلت از دلایل ریشه‌ای آن‌ها می‌شود و بدیهی است اگر علل شناخته نشوند، به طریق اولی از میان برداشته نخواهند شد و این خود موجبات شکست پیشاپیش هر گونه تلاشی برای حل و فصل و حتی پیشگیری از منازعات قومی را فراهم می‌آورد. آنچه اهمیت این امر را روشن‌تر می‌کند این است که بی‌گمان حل و فصل پایدار منازعات قومی بدون نشانه‌گرفتن علت‌های زیربنایی بروز آن‌ها، ناشدنی و دست‌نیافتنی است. علل منازعات قومی از کشوری به کشور دیگر و حتی از منطقه‌ای از یک کشور نسبت به منطقه‌ای دیگر از آن، تفاوت دارد و یکسان نیست. در جهان کنونی، پدیده‌ها بسیار پیچیده‌اند و نمی‌توان با تحلیلی کلی، در مورد همه منازعات قومی، حکمی واحد صادر کرد.^{۸۴} برای نمونه، یکی

79. De Varennes, *Conflict Prevention Through the Protection of the Human Rights of Minorities*, paras. 24-25.

۸۰. کردونی، فرهنگ در پیشگاه حقوق، ۳۹۳.

۸۱. همان، ۴۲۰.

۸۲. همان، ۲۶۸.

83. See: Steve Odero Ouma, *Constitutional Mechanisms for the Management and Settlement of Identity Conflicts: The Cases of Sudan, Kenya and Somalia*, Ph. D. Dissertation in History and Political Science (Rome: Luiss University of Rome, October 2011) 25-294.

۸۴. برای بررسی چند وضعیت مشتمل بر منازعه قومی و واکنش بین‌المللی به آن‌ها، ن. ک: کارل کوردل و استفان ولف، *منازعات قومی*. ترجمه: عبدالله رمضان‌زاده (تهران: فرهنگ‌شناسی/نشر میزان، ۱۳۹۳)، ۱۶۹-۲۲۸.

از مؤلفه‌هایی که به‌ویژه در سال‌های اخیر در بروز منازعات قومی نقش‌آفرینی کرده است و به نظر می‌رسد در آینده نیز بر تأثیر آن در شکل‌گیری این منازعات افزوده خواهد شد، تغییرات اقلیمی است. بر پایه پژوهش‌های انجام‌شده، تغییرات اقلیمی خطر وقوع منازعات خشونت‌بار را به شیوه‌های گوناگون افزایش می‌دهد و به‌طور خاص، دو منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا در معرض آن قرار دارند.^{۸۵}

در واقع، سخن از تأثیر تغییرات اقلیمی بر امنیت بین‌المللی و نقش آن‌ها به‌عنوان یکی از متغیرهای تأثیرگذار در منازعات داخلی و بین‌المللی در میان است.^{۸۶} نخستین بار در میانه‌های دهه ۱۹۹۰ بود که *توماس هومر-دیکسون*،^{۸۷} اندیشمند کانادایی در حوزه علوم سیاسی، نظریه خود در باب پیوند میان بروز منازعات خشونت‌بار در مناطق آسیب‌پذیر و تنش‌های زیست‌محیطی ناشی از تغییرات اقلیمی را مطرح کرد. این نظریه در آن دوران هواداران زیادی پیدا نکرد ولی در ۲۰۰۷ با سخن *بان کی‌مون*، دبیرکل سابق ملل متحد، دائر بر اینکه جنایات رخ داده در دارفور سودان به خاطر تغییرات اقلیمی بوده است، بحث پیوند میان تغییرات اقلیمی و منازعات قومی داغ شد.^{۸۸} حال صحبت اینجاست که آیا توجه به نقش تغییرات اقلیمی در تلاش‌های معطوف به حل و فصل منازعات قومی در کشورهای چندقومی که با خشکسالی دست‌وپنجه نرم می‌کنند و امکان بروز تنش قومی میان گروه‌های قومی گوناگون و نیز میان این گروه‌ها با دولت بر سر منابع آبی وجود دارد، جایگاهی در سازکارها و برنامه‌ریزی‌های واکنشی حقوق بین‌الملل و به‌طور خاص، سازمان ملل متحد به خود اختصاص داده است؟ گذشته از این، آیا حتی اگر در حقوق بین‌الملل و میان دولت‌ها هم اراده و آگاهی لازم برای این کار وجود داشته باشد، اصولاً می‌توان امکان عملی کردن عدالت اقلیمی میان گروه‌های قومی گوناگون از رهگذر سازکارهای بین‌المللی و البته ملی را متصور بود؟ به نظر می‌رسد چنین کاری دشوار است.

۲. راهکارهای حقوق بین‌الملل در حل منازعات قومی

در این گفتار، در تناظر با چالش‌های پیش‌گفته، ظرفیت‌ها و راهکارهای حقوق بین‌الملل برای حل منازعات قومی به کوتاهی بررسی خواهد شد.

85. Kyungmee Kim and Tania Ferre Garcia, "Climate Change and Violent Conflict in the Middle East and North Africa", *International Studies Review* 25, 4 (December 2023) 1.

86. ن.ک: مسعود اخوان کاظمی، طیبه‌سادات حسینی و فرشته بهرامی‌پور، «واکاوی تأثیر تغییرات آب‌وهوایی بر امنیت بین‌المللی»، *مطالعات روابط بین‌الملل* ۱۲، ۴۶ (۱۳۹۸)؛ بهادر غلامی، «تغییرات اقلیمی: ظهور و تشدید بحران‌های فراگیر امنیتی بین‌المللی»، *روابط خارجی* ۱۱، ۴۳ (۱۳۹۸).

87. Thomas Homer-Dixon

88. Emely Vanegas, "Can Climate Change Cause Violent Ethnic Conflict?," *Undergraduate Journal of Political Science* 5, 1 (Spring 2021) 142.

۲-۱. به‌کارگیری دموکراسی توافقی و پشتیبانی از مفهومی فراگیر از هویت ملی

گفته شد که تناقض‌های فرآیندهای صلح‌سازی مانند دموکراسی‌سازی، دولت‌سازی و ملت‌سازی، یکی از چالش‌های حقوق بین‌الملل در حل منازعات قومی است. در ارتباط با چالش دموکراسی‌سازی، گوشزد شده است که پیدایش دموکراسی، فرآیندی غیرطبیعی و خارج از روال معمولی سیاست به شمار می‌آید و نیازمند شکل‌گیری مجموعه‌ای از عوامل غیرطبیعی است.^{۸۹} بر این پایه، همان‌گونه که پژوهشگران نیز یادآور شده‌اند، ترویج و تحکیم دموکراسی در جوامع چندقومی، بیش و پیش از هر چیز نیازمند وجود نهادهای سیاسی دموکراتیک است^{۹۰} و اگر چنین نهادهایی نباشند یا ایجاد نشوند، نمی‌توان به کامیابی آن در پیشگیری و حل و فصل منازعات قومی امیدوار بود. پژوهشگران به عدم پوشش مسائل واجد اهمیت در جوامع چندفرهنگی و منازعات قومی در چارچوب دموکراسی اشاره کرده‌اند. آنان همچنین نبود سازمان‌های سیاسی و حزبی در جوامع پس از منازعه و در نتیجه، تشدید گروه‌بندی در حاشیه و امتداد خطوط قومی را عاملی برای بازگشت دوباره خشونت‌ها به جامعه از هم‌گسیخته دانسته‌اند.^{۹۱}

افزون بر بایستگی وجود یا ایجاد نهادهای سیاسی دموکراتیک پیش از دموکرات‌سازی جوامع چندقومی و نیز گذار از دموکراسی اکثریتی در جوامع چندقومی، باید به یک نکته بسیار مهم دیگر نیز توجه کافی داشت: بایستگی خودداری از گونه‌ای یکسان از دموکراسی برای همه جوامع چندقومی/فرهنگی. 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 حتماً مطرح‌نظر قرار گیرد. چه‌بسا نسخه‌ای که در یک کشور اروپایی کارساز افتاده است، در کشوری افریقایی یا آسیایی خود عامل تشدید وضعیت و تداوم آن شود. این‌ها و بیش از این موجب شده است که دموکرات‌سازی که یکی از ملزومات صلح‌سازی شمرده می‌شود، خود در مواردی به مانعی در برابر دستیابی صلح مبدل شود. به همین خاطر است که کسانی الگوی دموکراسی اکثریتی را در جوامع چندقومی، تجربه‌ای ناکام خوانده و از بایستگی روی‌آوری به دموکراسی توافقی/انجمنی/مشارکتی^{۹۲} در جوامع عمیقاً تقسیم‌شده سخن رانده‌اند.^{۹۳}

۸۹. حسین بشیریه، گذار به مردم‌سالاری: گفتارهای نظری (تهران: نشر نگاه معاصر، ۱۳۹۴)، ۹۳.

۹۰. قدرت احمدیان و ندا حیدری، «چالش‌های سازمان ملل متحد در دموکراسی‌سازی جوامع قومی-مذهبی (موارد مطالعه پس از جنگ سرد در افریقا)»، سازمان‌های بین‌المللی، ۱، ۴ (۱۳۹۲)، ۱۳۳-۱۳۶.

۹۱. کردونی، فرهنگ در پیشگاه حقوق، ۴۲۳.

92. Consociational democracy

۹۳. ستار عزیز، «صلح، عدالت و دموکراسی در جوامع چندقومیتی (متن‌کنتر): دموکراسی توافقی با تأکید بر مقایسه تطبیقی کشورهای بوسنی‌هرزگوین و عراق»، حقوق بشر، ۹، ۱ و ۲ (۱۳۹۳): ۴۶-۴۷.

دموکراسی توافقی در واکنش به ناکامی‌های دموکراسی اکثریتی در مشارکت همه اقوام و اقلیت‌ها و گروه‌ها و رضایت آن‌ها در جوامع چندقومی پدیدار شد و مبدع آن *آرند لیجفارت*^{۹۴} بود. در چارچوب دموکراسی اکثریتی، گروه قومی-فرهنگی که اکثریت را در اختیار دارد، در فرآیند رأی‌گیری غالب می‌شود و اقلیت‌ها سهمی از قدرت در این فرآیند دموکراتیک نخواهند داشت. اگرچه مبنای دموکراسی، شایسته-سالاری و گذار از ارزش‌های ثانویه مانند قوم و مذهب است، این امر راجع به کشورهایی صادق است که روند مدرنیزاسیون را طی کرده و همزمان در گذر از مسیر دموکراتیک و با سپری شدن زمان، در روند زمامداری از ارزش‌های ثانویه گذشته و به ارزش‌های اولیه‌ای مانند توسعه، پیشرفت و منافع ملی رسیده‌اند. دموکراسی توافقی، گونه‌ای دموکراسی غیراکثریتی است که با سهمیه‌بندی و متناسب‌سازی قدرت و جایگاه‌ها، بیش از هر چیز به همکاری و توافق نخبگان طیف‌های قدرت و طرف‌های درگیر در جوامع ناهمگون تأکید می‌کند. این گونه از دموکراسی، زاده نظریهٔ تسهیم قدرت^{۹۵} است و در آن، برای جلب نظر اقلیت‌ها، سهمیه‌بندی در قدرت بر مبنای جغرافیای قومی و مذهبی در نظر گرفته می‌شود تا اقلیت، قربانی نظر و حق رأی اکثریت نباشد.^{۹۶} الگوی توافقی دموکراسی، گروه‌هایی را که سابقاً از دایرهٔ قدرت خارج بودند، در این وادی وارد می‌کند و در وهلهٔ نخست، حکومت یک گروه اکثریت خاص را با مشارکت‌دادن دیگر گروه‌های مهم سیاسی منتفی می‌کند. در دموکراسی توافقی، هویت‌های قومی، مذهبی و... لحاظ می‌شود^{۹۷} و از این رهگذر، مشارکت گروه‌های اقلیت در قدرت فراهم می‌آید.

در سوی دیگر، برآمدن دولت مدرن در معنای دولت متمرکز ملی، یکی از مهم‌ترین عوامل سیاسی‌شدن مسئلهٔ قومیت در بسیاری از کشورها بوده است.^{۹۸} پژوهشگران به‌درستی به ناتوانی ساختارهای سیاسی موجود در چارچوب دولت-ملت‌ها برای حل مسئلهٔ حقوق اقلیت‌ها اشاره کرده‌اند. واقعیت آن است که انسان موجودی پیچیده و چندوجهی و چندهویتی به شمار می‌رود که هویت قومی او تنها یک بُعد از آن است و این ویژگی باید در ساختارهای سیاسی و حقوقی در نظر گرفته شود تا نیازمندی‌های گروه‌های آسیب‌پذیری مانند اقلیت‌ها مورد توجه قرار گیرد.^{۹۹} دسته از نویسندگان، با اتخاذ رویکردی انتقادی و بنیادین، تاریخ حقوق بین‌الملل در کل را مبتنی بر استعمارگری و اروپامحوری تحلیل می‌کنند و به این نتیجه می‌رسند که در چارچوب چنین حقوق

94. Arend Lijphart

95. Power sharing

96. ن.ک: مجید محمدی و دیگران، «دموکراسی انجمنی و بررسی سناریوهای آینده در عراق»، پژوهش‌های راهبردی سیاست ۱۲، ۴۶ (۱۴۰۲): ۲۵۰-۲۵۱.

97. Timofey Agarin, "The Limits of Inclusion: Representation of Minority and Non-Dominant Communities in Consociational and Liberal Democracy," *International Political Science Review* 41, 1 (2020) 22.

98. برای مطالعهٔ بیشتر، ن.ک: احمدی، همان، ۱۸۶-۳۷۲.

99. Dovile Budryte, "The "Nation" State on Trial: Minority Rights, Othering, and Exclusion in Europe during Times of Crisis", *Nationalism and Ethnic Politics* 23, 2 (2017) 247.

بین‌المللی که می‌توان رگه‌های استعمارگری را در جای‌جای آن و به‌ویژه عرصه حمایت از اقلیت‌ها ملاحظه کرد، سخت بتوان به احقاق حقوق اقلیت‌ها امیدوار بود و به همین سبب، بازنگری در بنیان‌های حقوق بین‌الملل و در انداختن طرحی نو را چاره کار می‌دانند.

اگر به کارگیری دموکراسی توافقی در جوامع عمیقاً تقسیم‌شده در امتداد خطوط قومی، راهکار یا ظرفیت حقوق بین‌الملل در برابر تضادهای گاه‌به‌گاه دموکراسی‌سازی در چارچوب الگوی دموکراسی اکثریتی با صلح‌سازی به شمار آورده شود، پیگیری یک هویت ملی فراگیر، پادزهر انحصارگرایی نهفته در فرآیندهای دولت‌سازی و ملت‌سازی خواهد بود. توضیح آنکه یکی از اصلی‌ترین و بلکه اصلی‌ترین عامل سیاسی شدن قومیت و در نتیجه افزایش امکان بروز منازعات قومی در فرآیندهای دولت‌سازی و ملت‌سازی، نادیده‌گیری دست‌کم برخی هویت‌های قومی-فرهنگی مهم در جوامع چندقومیتی است. تشکیل دولت ملی و ملت‌سازی به‌عنوان دو فرآیند به‌هم‌پیوسته، نیازمند شکل‌گیری هویت مشترک ملی است. حال اگر برخی گروه‌های هویتی، مظاهر هویت قومی-فرهنگی خویش را در تعریف هویت ملی نبینند و این تعریف تنها یا دست‌کم بیشتر بازتاباننده مظاهر هویتی گروه اکثریت و حاکم باشد، حس جماعت‌بودگی پیش‌گفته در بخش چالش‌ها در آن‌ها ایجاد نمی‌شود و به عکس آن، گونه‌ای حس دیگربودگی و غربانگی در آن‌ها پدیدار می‌شود که در صورت نقش‌آفرینی نخبگان و عوامل دیگر، به‌صورت بالقوه می‌تواند به بروز تنش، بحران و سرانجام، منازعه بر محور قومیت و هویت بینجامد. به نظر می‌رسد راهکاری که می‌توان در برابر این وضعیت ارائه داد، تعریف هویت ملی به شکلی فراگیر است تا از رهگذر آن، همه هویت‌های قومی-فرهنگی در آن مطمح‌نظر قرار گیرد.

آنچه در ایران دیده می‌شود، به‌واقع مصداقی از وجود هویت ملی فراگیر است، به گونه‌ای که همه اقوام و گروه‌های زبانی، مذهبی و فرهنگی را در برمی‌گیرد؛ تا جایی که می‌توان از اقوام ایرانی سخن گفت و نه اقلیت‌های قومی در ایران. یکی از معضلات معرفتی در سپهر سیاسی ایران، روشن نبودن حدود و ثغور مفهومی برخی اصطلاحات و پدیده‌هاست که موجب استفاده از برخی مفاهیم مشابه در معنایی مترادف، بدون توجه به ساخت و پیدایش آن‌ها شده و عموماً برآیند غلبه فضای ژورنالیستی و عوامانه بر جو کلی جامعه است. نمونه بارز این ادعا، اطلاق گاه‌به‌گاه عنوان اقلیت قومی به اقوام ایران در فضای ژورنالیستی و محافل قومی است. واقعیت آن است که با نظر داشت تعریف اقلیت در مفهوم عام کلمه و به‌طور خاص، عناصر سازنده اقلیت قومی در حقوق بین‌الملل و با توجه به معیارهای لازم برای اطلاق اقلیت قومی به یک گروه قومی، با امعان نظر در شمای کلی ترکیب قومی در ایران، با التفات به ساختار نظام سیاسی و حکومتی ایران، ویژگی اسلامی بودن آن و با عنایت به نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نمی‌توان هیچ‌یک از گروه‌های قومی ایران را در چارچوب نظام بین‌المللی حمایت از حقوق اقلیت‌ها، اقلیتی قومی به شمار آورد. از این رو در خصوص گروه‌های قومی ایران باید از عنوان *اقوام ایرانی* یا *گروه‌های قومی ایران* سخن راند و نه

اقلیت‌های قومی در ایران.^{۱۰۰} در نظام حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران، هیچ گروه قومی خارج از حاکمیت وجود ندارد.^{۱۰۱} و اقلیت‌های شناخته‌شده دینی و مذهبی نیز مورد حمایت ویژه قانون اساسی واقع شده، ضمن آزادی انجام مراسم دینی و عمل به آیین مذهبی خود در احوال شخصیه و تعلیمات دینی، اعتبار قوانین مذهبی آن‌ها در محاکم در حوزه احوال شخصیه و علاوه بر حضور نمایندگان آنها در پارلمان، در مناطقی که اکثریت جمعیت را تشکیل می‌دهند، امور داخلی آن‌ها در حدود اختیارات شوراها مطابق مذهب آن‌ها عمل می‌شود.^{۱۰۲}

نگاهی کوتاه به نقش هویت گروه‌های اقلیت در شکل‌گیری هویت ملی در گزارش سال ۲۰۲۴ گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها که پیش‌تر به آن اشاره شد،^{۱۰۳} خالی از لطف نیست. به باور این گزارشگر، یکی از مسائل کلیدی در شناسایی و حمایت از اقلیت‌ها، اعطای اجازه حفظ و ترویج هویت خود در مقام گروهی متمایز از اکثریت جمعیت به آن‌هاست. به همین سبب، ماده ۱/ اعلامیه ۱۹۹۲ ملل متحد راجع به حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌ها،^{۱۰۴} در کنار حفاظت از موجودیت اقلیت‌ها، حراست از هویت این گروه‌ها و تشویق شرایط برای ترویج هویت آن‌ها را در زمره تعهدات دولت‌ها قرار می‌دهد (بند ۳۷). او این تعهد را تنها به سود اشخاص متعلق به اقلیت‌ها نمی‌داند، بلکه از نفع آن برای کلیت جامعه نیز سخن به میان می‌آورد (بند ۳۸). وی در این مورد، دو سطح از مفهوم جامعه را مدنظر دارد. در سطح نخست، جامعه بین‌المللی را مراد می‌کند. این وجه به تقویت دوستی و همکاری میان ملت‌ها و دولت‌ها کمک می‌کند که ریشه در شکل‌گیری معاهدات صلح یا معاهدات اقلیت‌ها در زمان جامعه ملل دارد. به اعتقاد گزارشگر، حمایت و ارتقای حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌ها، عاملی مهم و قوی برای صلح‌گرایی^{۱۰۵} در جامعه بین‌المللی است و مناسبات دوستانه میان دولت‌ها را تضمین می‌کند. البته او استفاده ابزاری از حقوق اقلیت‌ها برای توجیه مخاصمه مسلحانه را نیز از نظر دور نمی‌دارد و از آن به‌عنوان تهدیدی همیشگی برای صلح در جامعه بین‌المللی یاد می‌نماید (بند ۳۹). سطح دیگری که گزارشگر در ذهن دارد، به سودمندی حمایت و ترویج حقوق اقلیت‌ها برای جوامع داخلی مربوط می‌شود؛ امری که در بند پنجم مقدمه اعلامیه ۱۹۹۲ ملل متحد

۱۰۰. در این زمینه، ن.ک: مصطفی فضائی و موسی کرمی، «اقلیت‌های قومی در ایران یا اقوام ایرانی؛ از نگاهی ژورنالیستی تا دیدگاهی حقوقی»، *مجله مطالعات حقوقی* ۹، ۲۵ (پاییز ۱۳۹۶): ۲۱۹-۲۴۸.

۱۰۱. شایسته یادکرد است که تا شهریور ۱۴۰۳، در دولت چهاردهم، عبدالکریم حسین‌زاده به‌عنوان معاون توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری و محمدنسی شهبکی به‌عنوان معاون فناوری و نوآوری وزیر علوم، تحقیقات و فناوری منصوب شدند که اولی از کردهای اهل سنت و دومی از بلوچ‌های اهل سنت ایران هستند.

۱۰۲. ن.ک: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحی ۱۳۶۸، اصول ۱۲ و ۱۳.

103. Special Rapporteur on Minority Issues (Nicolas Levrat); *Promoting Diversity on Minority Issues to Strengthen the Universal Dimension of Human Rights*. A/HRC/55/51, 6 February 2024, paras. 37-41.

104. 1992 UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities

105. Pacification

ذکر شده است و بر پایه آن، حمایت و ترویج حقوق اقلیت‌ها به ثبات سیاسی و اجتماعی در کشورهای میزبان آن‌ها کمک می‌کند. گزارشگر باور دارد که شناسایی، حمایت و ارتقای هویت اقلیت‌ها نه تنها به سود اشخاص متعلق به گروه‌های اقلیت قلمداد می‌شود، بلکه نقش چشمگیری نیز در شکل‌گیری هویت ملی متنوع،^{۱۰۶} سرزنده^{۱۰۷} و نیز پایدار^{۱۰۸} ایفا می‌کند (بند ۴۰). بر این پایه، مقتضی است هویت مستقل گروه‌های اقلیت به‌عنوان بخشی از هویت ملی و نه در کنار یا مقابل آن، شناسایی و پاس داشته شود. از این رهگذر است که حس ناخوشایند و راهزن‌پردشدگی در میان گروه‌های اقلیت کاهش، و امکان همگرایی آنان در جامعه افزایش پیدا می‌کند.

۲-۲. تبدیل حقوق اقلیت‌ها به جریان و موضوعی اصلی در سطح ملل متحد

در گفتار پیشین، از نقض حقوق اقلیت‌ها به‌عنوان یکی از مهم‌ترین علل بروز منازعات قومی از یک سو و جایگاه نامناسب حقوق این گروه‌ها در سپهر حقوق بین‌الملل و به‌ویژه سازمان ملل متحد سخن گفته شد. از جمله نهادهایی که به پیوند میان حقوق اقلیت‌ها و پیشگیری و در نتیجه حل و فصل منازعات در جوامع چندفرهنگی پرداخته، گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها و پیش از آن، کارشناس مستقل مسائل اقلیت‌ها^{۱۰۹} است. برای نمونه، کارشناس مستقل مسائل اقلیت‌ها در ۲۰۱۰ به‌روشنی می‌گوید که نقض حقوق اقلیت‌ها در بیشتر مواقع، از علل اصلی بروز منازعات است و برای پیشگیری از منازعات قومی باید به حقوق اقلیت‌ها احترام گذاشت.^{۱۱۰} گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها نیز در گزارش سال ۲۰۱۸ خود به شورای حقوق بشر بیان می‌دارد که حل و فصل مسالمت‌آمیز منازعات مشتمل بر گروه‌های اقلیت از رهگذر رهیافت‌های هدفمند و مشارکتی و تعاملی قابل دستیابی است که به مسئله تبعیض در حوزه‌هایی همچون آموزش، مشارکت سیاسی، دسترسی به استخدام و خدمات عمومی توجه می‌کند.^{۱۱۱} وی در ۲۰۲۳ هم طی گزارش خود که دبیرکل به مجمع عمومی ملل متحد ارائه کرد، بر بایستگی پیگیری رهیافتی استوار بر حقوق بشر اقلیت‌ها برای پیکار با عوامل تبعیض‌زا و تبعیض‌آمیز در قبال اقلیت‌ها همچون محرومیت سیاسی و اقتصادی در راستای پیشگیری از منازعات قومی پای فشرده است.^{۱۱۲} گزارش ۱۵ مارس ۲۰۲۲

106. Diverse

107. Vibrant

108. Stable

109. Independent Expert on Minority Issues

110. Independent Expert on Minority Issues (Gay McDougall). *Report of the Independent Expert on Minority Issues*. A/HRC/16/45, 16 December 2010, paras. 31-44.

111. Special Rapporteur on Minority Issues (Fernand de Varennes), *Report of the Special Rapporteur on Minority Issues*, A/HRC/37/66, 16 January 2018, para. 47.

112. Special Rapporteur on Minority Issues (Fernand de Varennes), *Minority Issues*, A/78/195, 16 August 2023, para. 34.

این گزارشگر، به پیشگیری از منازعه از رهگذر حمایت از حقوق بشر اقلیت‌ها اختصاص دارد. او در این گزارش، بارها بر بایستگی توجه به حقوق و ناخرسندی‌های گروه‌های اقلیت در راستای پیشگیری از منازعات قومی پای می‌فشارد و نادیده‌انگاری این مهم را یکی از مهم‌ترین عوامل شکل‌گیری و تداوم منازعات در جوامع چندقومی می‌داند.^{۱۱۳}

در حقیقت، مستنبط از دیدگاه‌های کارشناس مستقل و گزارش‌گران ویژه یادشده به‌ویژه در گزارش سال ۲۰۲۲، حل و فصل مسالمت‌آمیز منازعات قومی بیش و پیش از هر چیز، نیازمند رهیافتی است که در آن حقوق بشر اقلیت‌ها و برداشتی اقلیت‌محور از مفاهیم بنیادین نظام بین‌المللی حقوق بشر یعنی برابری و منع تبعیض، نقش و جایگاهی مرکزی دارد. برای رسیدن به صلح قومی در کشورهای چندقومیتی، به جای تکیه بر رهیافت‌های امنیتی و در نتیجه موافقت‌نامه‌هایی امنیت‌محور و تلاش در این زمینه، می‌بایست رویکردهایی را پی گرفت که در آن‌ها حقوق اقلیت‌ها در مفهوم راستین خود، نقش و جایگاه اصلی را داشته باشد. گفتنی است که نباید پرهیز دادن نگارندگان از رهیافت‌های امنیتی و امنیت‌محور را نادیده‌گیری مسائل امنیتی از سوی ایشان تعبیر و تفسیر کرد؛ مراد خودداری از چیرگی نگاه امنیتی در قبال مسائل حقوق بشری به‌طور خاص و حقوق اقلیت‌ها در کل است که بی‌گمان خود یکی از عوامل بروز مشکل در جوامع مبتنی بر چندگونگی فرهنگی و قومی شمرده می‌شود که بازتولیدهای ضدامنیتی دارد. پس حمایت از اقلیت‌ها و توجه کافی و مناسب به حقوق این گروه‌ها، از بایسته‌های پیشگیری و حل و فصل منازعات قومی محسوب می‌شود؛ با این توضیح که می‌توان نقض حقوق اقلیت‌ها را یکی از مهم‌ترین عوامل سیاسی‌شدن قومیت و در نتیجه امکان بروز منازعه قومی به شمار آورد. از این رو پیوند میان رعایت حقوق اقلیت‌ها و صلح و امنیت در سطوح داخلی و منطقه‌ای و بین‌المللی روشن می‌نماید. پس می‌توان از نقش بسیار مهم توجه به حقوق اقلیت‌ها در پیشگیری و حل و فصل منازعات قومی دفاع کرد.

به همین سبب است که روتر، پرداخت کارآمد و کارساز به حقوق اقلیت‌ها و مسائل آن‌ها پس از وقوع منازعه قومی را برای دستیابی به صلح پایدار و بلندمدت، حیاتی شمرده است. وی حقوق اقلیت‌ها را در قلب منازعات قومی قلمداد می‌کند. بنابراین از دید او، گنجاندن حقوق اقلیت‌ها در فرآیندها و موافقت‌نامه‌های صلح ضروری است. با این حال، وی باور دارد که صرف اشاره به مسائل قومی و حقوق اقلیت‌ها کافی نیست و برای سودمندی این امر، بر بایستگی وجود نهادهای ذی‌ربط تأکید می‌ورزد.^{۱۱۴} مقوله بایستگی توجه کافی و شایسته به حقوق اقلیت‌ها، در هر دو مرحله پیشگیری و حل و فصل منازعات قومی اهمیت شایانی دارد. مگر می‌توان به برپایی و برجامانی صلح قومی در جامعه‌ای

113. De Varennes, *Conflict Prevention Through the Protection of the Human Rights of Minorities*, paras. 20-69.

114. Tina Kempin Reuter, "Including Minority Rights in Peace Agreements: A Benefit or Obstacle to Peace process after Ethnic Conflict?", *International Journal on Minority and Group Rights* 19, 4 (2012) 359.

که درگیر منازعه قومی بوده است امیدوار بود، ولی از گنجاندن حقوق اقلیت‌ها در موافقت‌نامه صلح یا هر ترتیب و اقدامی که هدف آن حل و فصل منازعه قومی است، چشم‌پوشی و غفلت کرد؟ آنچه نگارندگان در این وضعیت ملاحظه می‌کنند، رویارویی دولت‌ها و اراده و رضایت آن‌ها در یک سوی کارزار و جامعه مدنی بین‌المللی در سوی دیگر آن است. در واقع، پیشرفت‌های رخ‌نموده در گفتمان حقوق بشر به‌طور خاص و نظام حمایت از اقلیت‌ها در کل، بیش از آنکه نتیجه همکاری و همراهی دولت‌ها باشد، برآیند تلاش‌های خستگی‌ناپذیر نهادهای حقوق بشری و جامعه مدنی اعم از ملی و بین‌المللی است که دولت‌ها را به کوتاه‌آمدن از جایگاه بلامنازع خود وادار کرده‌اند. بر این پایه، یکی از بایسته‌ها و راهکارهای حل این منازعات، همانا توجه بیشتر به حقوق اقلیت‌ها و به سخنی دیگر، تبدیل حقوق و مسائل گروه‌های اقلیت به جریان اصلی^{۱۱۵} در ساختار و سطح ملل متحد است.

در این زمینه، نگاهی گذرا به دیدگاه‌ها و توصیه‌های گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها در گزارش ۲۶ ژانویه ۲۰۲۳^{۱۱۶} سودمند و بلکه ضروری است و می‌توان آن‌ها را گذرگاه‌ها و شیوه‌هایی برای تبدیل حقوق و مسائل اقلیت‌ها به جریان اصلی در سطح ملل متحد به شمار آورد. او در بخش نخست گزارش موضوعی خویش راجع به تقویت و تبدیل حمایت از حقوق اقلیت‌ها به جریان اصلی در ملل متحد، از وضعیت نامناسب و اسفناک حقوق اقلیت‌ها سی سال پس از تصویب اعلامیه ۱۹۹۲ ملل متحد سخن می‌گوید (بندهای ۵۱-۲۹). ولی در ادامه بیان می‌دارد که در تاریک‌ترین لحظات است که باید به دنبال نور گشت (بند ۵۲). وی در این زمینه از تلاش‌های سازمان‌های مربوط به جامعه مدنی و دیگر نهادهای خارج از سازمان ملل متحد یاد می‌کند (بند ۵۳). در حقوق بین‌الملل آورده به اراده دولت‌ها و شکل گرفته در بستری و ستفالیایی، جوامع مدنی ملی و بین‌المللی می‌توانند همچون نوشدارویی بر ناکامی‌ها و ناراستی‌های نهاد دولت عمل کنند و از این رهگذر به تقویت حمایت از حقوق اقلیت‌ها در سطوح گوناگون و از جمله در ملل متحد یاری رسانند. با این حال، همچنان باید بر سوق‌دادن دولت‌ها به همکاری برای نیل به وضعیتی مناسب‌تر متمرکز بود. به همین سبب است که به باور گزارشگر ویژه، اصلی‌ترین، فراگیرترین و پرتکرارترین خواسته در زمینه اقلیت‌ها، انعقاد معاهده‌ای به منظور شناسایی و حمایت مطلوب‌تر از حقوق بشری اقلیت‌ها محسوب می‌شود که متضمن سازکاری اجرایی و سازکارهای نوآورانه برای دخیل‌سازی و یاری‌رسانی به دولت‌ها در پایبندی کامل به تعهدات حقوق بشری خویش در قبال اقلیت‌هاست. به گفته این گزارشگر، زمان آن رسیده است که ملل متحد به پیش‌برود و اثبات کند که حمایت از اقلیت‌ها بخش جدایی‌ناپذیر مأموریت این سازمان و ترویج حقوق آن‌ها برای پیشبرد ثبات سیاسی و اجتماعی و پیشگیری از منازعات در و میان

115. Mainstreaming

116. See: Special Rapporteur on Minority Issues (Fernand de Varennes), *Strengthening and Mainstreaming the Protection of the Rights of Minorities at the United Nations: An Assessment of the Implementation of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, A/HRC/52/27, 26 January 2023.

کشورها حیاتی است (بند ۶۴). در این راستا، نخستین توصیه‌ی او به دولت‌ها، شورای حقوق بشر و سازمان ملل متحد، آغاز فرآیند ایجاد سندی الزام‌آور در خصوص حمایت از اقلیت‌ها بر پایه‌ی پیش‌نویس معاهده‌ی پیشنهادی از سوی گزارشگر ویژه در ۲۲-۱۱۷۲ است (بند ۶۸). البته نمی‌توان انکار کرد که نیل به چنین سندی در سطح جهانی، با سد کمتر نفوذپذیر دولت‌ها روبه‌رو است.

از دیگر توصیه‌های گزارشگر ویژه، صدور یادداشت راهنمایی جدید برای عملیاتی‌سازی یادداشت راهنمای دبیرکل درباره‌ی تبعیض نژادی و حمایت از اقلیت‌ها^{۱۱۸} در راستای عملی کردن تبدیل حقوق اقلیت‌ها به موضوعی اصلی و گنجاندن آن‌ها در همه‌ی شئون و فعالیت‌های ملل متحد است (بند ۶۹). گفتنی است یادداشت راهنمای نامبرده، در واقع چراغ راهنمای نظام ملل متحد در مواجهه با تبعیض نژادی و پیشبرد حمایت از اقلیت‌هاست. گزارشگر ویژه در همین بند، نظام ملل متحد را به فعال‌سازی مجدد و اجرای ادغام حقوق اقلیت‌ها در فعالیت‌های خود در سطوح جهانی، منطقه‌ای و ملی فرامی‌خواند (بند ۶۹). وی در ادامه، دولت‌ها، شورای حقوق بشر و مجمع عمومی را به تأسیس مجمعی دائمی برای اقلیت‌ها در راستای بهبود ظرفیت ملل متحد جهت مواجهه کارآمد با مشکلات فراروی اقلیت‌ها دعوت می‌کند (بند ۷۰) که راهکار مناسبی برای تبدیل حقوق اقلیت‌ها به موضوعی اصلی در سطح ملل متحد است. به گفته‌ی او، همگام با پیشینه‌ی مجمع دائمی مسائل بومیان^{۱۱۹} و مجمع دائمی مردمان/آفریقایی‌تبار،^{۱۲۰} مجمع جدید می‌بایست با لحاظ تنوع، توازن منطقه‌ای و تعادل جنسیتی، از نمایندگان گروه‌های اقلیت تشکیل شود که با ظرفیت شخصی خویش به‌عنوان کارشناس خدمت می‌کنند. این مجمع باید به‌صورت چرخشی در نیویورک و ژنو برگزار شود تا امکان هماهنگی همزمان آن با سازکارهای حقوق بشری و امنیتی ملل متحد فراهم آید و نیز صندوق‌های مالی حمایتی داوطلبانه ایجاد شود تا سازمان‌ها، نهادها و اشخاص نماینده‌ی اقلیت‌ها در سرتاسر جهان را در بر بگیرد. چنین اقدامی، مشارکت اقلیت‌ها و نهادها و سازمان‌هایی را که از سوی این گروه‌ها در ارکان ملل متحد راجع به مسائل تأثیرگذار بر آن‌ها سخن می‌گویند تقویت می‌کند (بند ۷۰).

تصویب روز، سال یا دهه‌ای برای اقلیت‌ها از سوی مجمع عمومی به منظور بزرگداشت رسمی اقلیت‌ها در سطوح ملی و جهانی از سوی جامعه‌ی بین‌المللی و ملل متحد و نیز توجه‌دادن به ضرورت به‌حاشیه‌رانی اقلیت‌ها در جهان، تشویق اقدام برای تقویت فهم و حمایت از حقوق بشری این گروه‌ها (بند ۷۱) و آموزش حقوق اقلیت‌ها در سطوح جهانی، منطقه‌ای و ملی به کارکنان خود (بند ۷۳)، از دیگر توصیه‌های راهکارگونه‌ی گزارشگر به شمار می‌رود. او همچنین از آژانس‌های تخصصی و دیگر نهادهای

۱۱۷. برای دسترسی به متن این پیش‌نویس، ن.ک:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-02/Annex1.-A-HRC-52-27_0.docx

118. The Guidance Note of the Secretary-General on Racial Discrimination and Protection of Minorities

119. The Permanent Forum on Indigenous Issues

120. The Permanent Forum on People of African Descent

نظام ملل متحد می‌خواهد در چارچوب حوزه فعالیت خویش، با تهیه محتوای برنامه‌های آموزشی در خصوص حقوق اقلیت‌ها به زبان‌های مربوطه و از رهگذر مشارکت و همکاری سازمان‌ها و نمایندگان اقلیت‌ها، در تحقق کامل حقوق و اصول مقرر در اعلامیه ۱۹۹۲ ملل متحد راجع به حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌ها مشارکت کنند (۷۴) و از منابع و تخصص سودمند مراکز هم‌چون مؤسسه صلح جزایر آلاند،^{۱۲۱} مؤسسه حقوق اقلیت‌ها در آکادمی اروپایی بولزانو^{۱۲۲} و نیز کمیساری عالی اقلیت‌های ملی سازمان امنیت و همکاری اروپا^{۱۲۳} و توصیه‌ها و رهنمودهای آن‌ها در مورد پیشگیری از منازعه و حمایت از اقلیت‌ها بهره‌برداری کنند (بند ۷۵). دیگر راهکارهای توصیه‌شده گزارشگر از این قرار است: درخواست روزآمدسازی راهنماها، خط‌مشی‌ها و دیگر اسناد خود از کمیساری عالی حقوق بشر و دیگر نهادهای ملل متحد بر پایه برداشت‌ها و تحولات جدید مربوط به حقوق اقلیت‌ها از جمله در گزارش‌های گزارشگر ویژه (بند ۷۶)، گنجاندن حمایت از اقلیت‌ها در اجرای اهداف توسعه پایدار به منظور تضمین توجه به گروه‌های اقلیت در این حوزه و گزارش‌های داوطلبانه دولت‌ها در خصوص اقدامات ذی‌ربط در این زمینه (بند ۷۷)، ارائه گزارش از سوی شبکه ملل متحد در حوزه تبعیض نژادی و حمایت از اقلیت‌ها به مجمع مسائل اقلیت‌ها^{۱۲۴} در خصوص فعالیت‌های هر کدام از آژانس‌های سازمان در زمینه حقوق گروه‌های اقلیت (بند ۷۸)، ایجاد جایگاه مسئول حقوق بشر اقلیت‌ها در دفاتر ملی و منطقه‌ای ملل متحد جهت ارائه مشاوره، ترویج و نظارت بر اجرای اعلامیه ۱۹۹۲ حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌ها و تبدیل آن به موضوعی اصلی در نظام ملل متحد (بند ۷۹)، صدور راهنماهای جداگانه برای نهادهای ملی حقوق بشر از سوی ملل متحد (بند ۸۰) و سرانجام تصویب قطعنامه‌ای به دست مجمع عمومی درباره بهبود مشارکت نمایندگان و نهادهای مربوط به اقلیت‌ها در نشست‌های ارکان ملل متحد در خصوص مسائل تأثیرگذار بر آنان و ... (بند ۸۱).

افزون بر آنچه طبق گزارش ژانویه ۲۰۲۳ گزارشگر ویژه آمد، ایجاد نهادی تخصصی برای منازعات قومی در سطح ملل متحد، راهکاری دیگر برای ترویج حقوق اقلیت‌ها در سطح جهان و تبدیل آن به جریان اصلی است که به راهکار متناظر با چالش سوم پیش‌گفته در حل منازعات قومی مربوط می‌شود و به این خاطر، در ادامه جداگانه بررسی می‌شود.

۲-۳. ایجاد نهادی تخصصی برای منازعات قومی در سطح ملل متحد

در بخش سوم گفتار اول گفته شد که یکی از چالش‌های فراروی حقوق بین‌الملل در حل منازعات قومی، ناهماهنگی در ساختار ملل متحد و رویکرد تک‌بعدی نسبت به منازعات قومی است. پس

121. The Åland Islands Peace Institute

122. The Institute for Minority Rights at the European Academy of Bolzano

123. The OSCE High Commissioner on National Minorities

124. Forum on Minority Issues

چاره کار را باید در ایجاد هماهنگی در سازمان ملل متحد برای رویارویی با منازعات قومی و رهیافتی فراگیر و البته مورد به مورد نسبت به این منازعات سراغ گرفت. میزان و سطح توجه و پرداخت به منازعات قومی در چارچوب سازمان ملل متحد و ارکان آن، تناسبی با اهمیت این دست منازعات به منزله یکی از جدی‌ترین مخاطرات امنیتی جهان پس‌اجنگ سرد ندارد. به نظر می‌رسد با توجه به مخاطره جدی منازعات قومی برای صلح و امنیت بین‌المللی، هماهنگی ویژه میان ارکان گوناگون سازمان ملل و نیز پیگیری علمی و تخصصی عوامل متنوع بروز تنش و منازعه قومی در هر مورد، در شمار بایسته‌هاست. تشکیل نهادهای تخصصی در این زمینه می‌تواند موجب هماهنگی بیشتر میان ارکان گوناگون سازمان ملل متحد برای اقدام کارآمدتر و بهتر در مرحله پیشگیری، مدیریت و فرونشانی منازعات قومی شود و در واقع، مرکز هماهنگ‌سازی اقدامات ذی‌ربط در این زمینه باشد. افزون بر این، چنین نهادی می‌تواند با فراهم‌سازی بستر نگاه تخصصی و مورد به مورد نسبت به منازعات قومی، تنوع علل و ریشه‌های این دست منازعات را مطمحنظر قرار دهد و رویکرد تک‌بعدی نسبت به آن‌ها را هدف بگیرد.

به نظر می‌رسد می‌توان یکی از کارکردها و وظایف و البته سودمندی‌های چنین نهاد و سازکاری را امکان بهره‌برداری از امکانات و قابلیت‌های آن برای بررسی موردی و دقیق و میدانی وضعیت‌های مستعد بروز منازعات قومی در جوامع متکثر فرهنگی و نیز وضعیت‌های مشتمل بر منازعه و ویژگی‌های آن از لحاظ سطح درگیری‌ها، شدت این منازعات، بازیگران دخیل و چه بسا از همه مهم‌تر و بنیادی‌تر، علل و زمینه‌های وقوع آن‌ها دانست؛ به‌ویژه که حقوق بین‌الملل در زمینه منازعات قومی، نگاهی جامعه‌شناسانه ندارد و مفاهیم محوری این منازعات همچون هویت و هویت قومی را، برخلاف واقع، ایستا و کمتر پویا می‌داند.^{۱۲۵} در واقع، نبود چنین بستری در چارچوب سازمان ملل متحد، افزون بر اینکه موجب ناهماهنگی در سطح سازمان شده و از این نظر توان حقوق بین‌الملل در حل و فصل منازعات قومی و البته پیش از آن، پیشگیری از این دست منازعات را به شکل چشمگیری کاسته، امکان برنامه‌ریزی دقیق، موردی و در نتیجه، اتخاذ رهیافتی چندوجهی در قبال منازعات قومی پیچیده و متنوع کنونی را نیز با مانعی بزرگ روبه‌رو کرده است. کمیسیون تحکیم صلح یا صلح‌سازی^{۱۲۶} نیز که به‌عنوان رکن مشورتی بین‌دولتی ملل متحد در ۲۰۰۵ از سوی شورای امنیت و مجمع عمومی مشترکاً ایجاد شد و اصلی‌ترین هدف آن هماهنگ‌سازی بازیگران در عرصه صلح‌سازی حول یک راهبرد مشترک بود، به خاطر رقابت برای تحت کنترل گرفتن آن میان شورای امنیت، مجمع عمومی و شورای اقتصادی و اجتماعی و دیگر عوامل، نتوانسته است به اهداف خود دست یابد.^{۱۲۷} در این زمینه، نویسندگان متذکر

۱۲۵. کردونی، فرهنگ در پیشگاه حقوق، ۲۶۲.

126. The Peacebuilding Commission (PBC)

۱۲۷. برگرفته از: کردونی، فرهنگ در پیشگاه حقوق، ۴۱۶.

شده‌اند که با وجود برپایی این کمیسیون با هدف یکپارچه‌سازی اقدامات صلح‌سازی از سوی نهادهای گوناگون جامعه بین‌المللی، جهان همچنان شاهد پراکندگی سیاست‌ها و اقدامات در این حوزه است که موجب ناکارآمدی فعالیت‌های صلح‌سازانه از سوی جامعه بین‌المللی شده است.^{۱۲۸}

البته در سطح منطقه‌ای و به‌طور خاص در چارچوب سازمان امنیت و همکاری اروپا، شرایط از این نظر متفاوت است. هدف غایی حمایت از اقلیت‌ها، پیشگیری از منازعات اقلیت-اکثریت است؛ این همان چیزی است که دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی، در نظر مشورتی نامدار خود در قضیه مدارس اقلیت در آلبانی، حین سخن از زیربنای فکری نظام حمایت از اقلیت‌ها، از آن به زیست مسالمت‌آمیز^{۱۲۹} و همکاری همدلانه^{۱۳۰} اکثریت و اقلیت در چارچوب یک کشور یاد کرده است.^{۱۳۱}

در این رابطه و برای تحقق چنین هدفی بود که جایگاه کمیساری عالی اقلیت‌های ملی ایجاد شد. رسالت اصلی این جایگاه، بسترسازی برای هشدار زودهنگام و اقدام اولیه مناسب در زودترین مرحله ممکن از منازعات بالقوه‌ای است که در بافت مسائل مرتبط با اقلیت‌های ملی بروز می‌کنند.^{۱۳۲}

اگرچه وضعیت در منطقه اروپا هم آرمانی نیست، به هر روی بهتر از دیگر مناطق جهان محسوب می‌شود و درست به همین سبب توصیه شده است که نهادهای ملل متحد در رویارویی با چالش‌های گوناگون، از تجربه سازمان‌های منطقه‌ای به‌ویژه اروپایی در تکوین چارچوب‌های مرتبط با مسائل اقلیت‌ها بهره‌برداری کنند.^{۱۳۳}

یکی از پیشرفت‌های قابل توجه و اقدامات مناسب در عرصه حمایت از اقلیت‌ها در سطح ملل متحد، ایجاد جایگاه گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها در شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد است که البته نخست در چارچوب کمیسیون حقوق بشر و طی قطعنامه ۲۰۰۵/۷۹ در ۲۱ آوریل ۲۰۰۵ با نام کارشناس مستقل مسائل اقلیت‌ها پدیدار شد و از نخستین گزارش در ۶ ژانویه ۲۰۰۶ تا گزارش ۶ ژانویه ۲۰۱۴ با همین عنوان به کار خود ادامه داد و از گزارش ۶ اوت ۲۰۱۴ به این سو با نام گزارشگر ویژه فعالیت می‌کند. رسالت کارشناس مستقل پیشین و گزارشگر ویژه کنونی در مسائل اقلیت‌ها، از جمله تقویت اجرای اعلامیه حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، مذهبی و زبانی به‌ویژه از رهگذر مشورت با حکومت‌هاست.^{۱۳۴} به‌واسطه تخصصی‌بودن این جایگاه و تمرکز آن بر مسائل خطیر مرتبط با گروه‌های اقلیت، بیش از گذشته می‌توان به تقویت نگاهی اقلیت‌مدارانه در

۱۲۸. همان، ۴۵۶.

129. ...living peaceably...

130. ...co-operating amicably...

131. PCIJ, *Minority Schools in Albania (Advisory Opinion)*, 1935 P.C.I.J. (ser. A/B) No. 64 (Apr. 6), 6 April 1935, p. 17.

132. Ulrike Barten; *Minorities, Minority Rights and Internal Self-Determination* (Cham: Springer, 2015) 156.

133. McDougall, *Report of the Independent Expert on Minority Issues*, para. 77.

134. Special Rapporteur on Minority Issues (Rita Izsák-Ndiaye), *Report of the Special Rapporteur on Minority Issues*, A/HRC/28/64, 5 January 2015, para. 1.

مسائل مرتبط با این گروه‌ها امیدوار بود. به‌ویژه این امر در ارتباط با منازعات قومی اهمیت چشمگیری می‌یابد زیرا برای نمونه، یکی از گزارش‌های سال ۲۰۲۲ گزارشگر یادشده، به نقش حمایت از حقوق اقلیت‌ها در پیشگیری از منازعه در جوامع متکثر قومی-فرهنگی می‌پردازد و در آن، نکته‌ها، پیشنهادها و توصیه‌های بسیار ارزنده‌ای را در زمینه پیشگیری از منازعات قومی ارائه می‌دهد.^{۱۳۵} با این حال، باز هم فقدان نهادی تخصصی در زمینه منازعات قومی به شدت احساس می‌شود.

ترکیب چنین نهادی باید آمیزه‌ای از نمایندگان دولت‌هایی که بیشتر در معرض خطر منازعه قومی هستند، نمایندگان جامعه مدنی و نمایندگان گروه‌های اقلیت از یک سو و کارشناسان و صاحب‌نظران نامدار حوزه‌های گوناگون دانشی از سوی دیگر باشد. این نهاد برای نمونه می‌تواند از یک سو بر دیدگاه‌ها و اطلاعات نهادهای ناظر بر اجرای معاهدات حقوق بشری اصلی و نیز گزارش‌های گزارشگران ویژه شورای حقوق بشر برای کشورهای چندقومی حساس و نیز گزارشگران موضوعی آن و چه بسا از همه مهم‌تر، گزارش‌های گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها تکیه کند و از سوی دیگر، با ارائه گزارش به دو نهاد مهم مجمع عمومی و شورای امنیت سازمان ملل متحد، در چابک‌سازی و تجهیز این سازمان برای رویارویی سودمند، به‌هنگام و کارآمد، نقش آفرینی مثبتی داشته باشد. وجود چنین نهاد ویژه منازعات قومی می‌تواند هم در پیشگیری عملیاتی، مستقیم یا کوتاه‌مدت^{۱۳۶} (هدف پیشگیری از تبدیل کشمکش و تنش‌های قومی به درگیری مسلحانه) و هم در پیشگیری ساختاری، غیرمستقیم یا بلندمدت^{۱۳۷} (خشکاندن ریشه‌ها و سرچشمه‌های منازعات قومی) از منازعات مزبور، سهم چشمگیری ایفا کند. به‌ویژه با تجهیز چنین نهادی به سیستم هشدار زودهنگام^{۱۳۸} در راستای شناسایی وضعیت‌های مستعد بروز منازعه قومی، امیدواری به پیشگیری از بروز منازعات قومی خشونت‌بار افزایش پیدا می‌کند. در نتیجه وجود این نهاد می‌توان بارقه‌های امید را برای حل این منازعات نیز زنده نگه داشت.

ملاحظه شد که هم چالش‌های سه‌گانه و هم راهکارهای متناظر با آن‌ها با هم پیوند دارند و یکدیگر را تقویت می‌کنند. اگرچه چنین به نظر می‌رسد که زور چالش‌های حقوق بین‌الملل در حل منازعات قومی و پیچیدگی‌های آن‌ها بر ظرفیت‌ها و راهکارهای موجود در این شاخه از حقوق می‌چربد، بی‌گمان به راه بادیه رفتن به از نشستن باطل^{۱۳۹} است و باید چراغ امیدها را برای برپایی صلح در جهان چندفرهنگی فروزان نگاه داشت. شاید انعقاد کنوانسیون جهانی برای حقوق اقلیت‌ها که پیش‌نویس آن در ۲۰۲۲ از سوی گزارشگر ویژه مسائل اقلیت‌ها پیشنهاد شد، بتواند زمینه‌های چنین آرزویی را فراهم و سنگ‌لاخ حمایت از اقلیت‌ها را اندکی هموارتر سازد.

135. De Varennes, *Conflict Prevention Through the Protection of the Human Rights of Minorities*, paras. 25-77.

136. Operational direct or short-term prevention

137. Structural, indirect or long-term prevention

138. Early warning system

نتیجه

گاه فرآیندهایی همچون دولت‌سازی، ملت‌سازی و دموکراسی‌سازی که از قضا در شمار بایسته‌های صلح‌سازی در جوامع درگیر با منازعات قومی هستند، خود به عاملی در راستای تشدید تنش‌ها و اختلافات قومی و تداوم منازعات مبتنی بر هویت گروهی مبدل می‌شوند. در واقع، این فرآیندها که اتخاذشان برای دستیابی به صلح پایدار و صلح‌سازی در مرحله پس از منازعه در جوامع چندفرهنگی ضروری است و حکم نوشدارو دارند، در صورت نادیده‌گیری وضعیت و ویژگی‌های خاص جامعه هدف، می‌توانند اثر معکوس داشته باشند و خود به شکل مانعی در برابر صلح رخ بنمایند و به بازگشت و بلکه تشدید منازعات بینجامند. در رویکرد حقوق بین‌الملل کنونی نسبت به حل و فصل منازعات قومی، دوگانه‌ای میان امنیت و محاسبات امنیتی و حقوق بشر و به طریق اولی، حقوق اقلیت‌ها به وجود آمده و در این پیکار نابرابر، یکی از مهم‌ترین و بلکه مهم‌ترین علت بروز این دست منازعات یعنی عدم توجه کافی به حقوق اقلیت‌ها و تبعیض علیه آن‌ها نادیده گرفته می‌شود و در نتیجه، حل و فصل آن‌ها با چالشی جدی روبه‌رو می‌شود. همچنین نبود نهادی تخصصی و هماهنگ‌کننده در سطح سازمان ملل متحد راجع به منازعات قومی موجب شده است که اتخاذ اقدامی کارآمد، متمرکز، فراگیر و بر مبنایی مورد به مورد برای حل و فصل منازعات قومی، شدنی و دست‌کم آسان نباشد. اگرچه همه جنگ‌های داخلی که در زمانه کنونی از لحاظ شمار و شدت و پیامدها بر درگیری‌های مسلحانه بین‌المللی پیشی گرفته‌اند، بر محور قومیت روی نداده‌اند، تردید نمی‌توان کرد که شمار چشمگیری از این درگیری‌ها پیرامون مسائل قومی بروز یافته‌اند که از میان آن‌ها می‌توان به رویدادهای غم‌انگیز یوگسلاوی سابق، رواندا، سودان، شمال عراق، بروندي، اوگاندا، گرجستان، نیجریه و میانمار اشاره کرد. به همین سبب، بایستگی توجه بیشتر و دقیق‌تر و ژرف‌تر به این منازعات در حقوق بین‌الملل، روشن و بی‌نیاز از توضیح می‌نماید.

متناظر با چالش‌های پیش‌گفته، می‌توان به کارگیری دموکراسی توافقی در جوامع عمیقاً تقسیم‌شده بر خطوط قومی و پشتیبانی از تعریفی فراگیر از هویت ملی از سوی بازیگران بین‌المللی، تبدیل حقوق اقلیت‌ها به موضوعی اصلی در سطح ملل متحد و ایجاد نهادی تخصصی برای منازعات قومی در ساختار ملل متحد را از ظرفیت‌ها و راهکارهای موجود در حقوق بین‌الملل برای حل منازعات یادشده دانست. با پشتیبانی از تعریفی فراگیر از هویت ملی می‌توان به گروه‌هایی که امکان واگرایی از سوی آن‌ها وجود دارد، حس تعلق داد و از سیاسی‌شدن قومیت و در نتیجه، تبدیل تنش و بحران قومی به منازعه قومی جلوگیری کرد و اگر چنین شده است، به کاهش و رفع آن کمک کرد. همچنین تلاش برای انعقاد سندی الزام‌آور در خصوص حمایت از اقلیت‌ها، تأسیس مجمعی دائمی برای اقلیت‌ها در

راستای بهبود ظرفیت ملل متحد جهت مواجهه کارآمد با مشکلات فراروی اقلیت‌ها، تصویب روز، سال یا دهه‌ای برای اقلیت‌ها از سوی مجمع عمومی به منظور بزرگداشت رسمی اقلیت‌ها در سطوح ملی و جهانی از سوی جامعه بین‌المللی و ملل متحد و نیز توجه‌دادن به لزوم پرداختن به به‌حاشیه‌رانی اقلیت‌ها در جهان، تشویق اقدام برای تقویت فهم و حمایت از حقوق بشری این گروه‌ها و آموزش حقوق اقلیت‌ها در سطوح جهانی، منطقه‌ای و ملی به کارکنان خود و ... از مهم‌ترین پیشنهادها برای تبدیل حقوق اقلیت‌ها به جریان اصلی در سطح ملل متحد به‌عنوان یکی از راهکارهای حل منازعات قومی به شمار می‌روند. افزون بر این، تشکیل نهادهای تخصصی در زمینه منازعات قومی در ملل متحد می‌تواند موجب هماهنگی بیشتر میان ارکان گوناگون این سازمان برای اقدام کارآمدتر و بهتر در مرحله پیشگیری، مدیریت و فرونشانی منازعات قومی شود و با فراهم‌سازی بستر نگاه تخصصی و مورد به مورد نسبت به منازعات قومی، تنوع علل و ریشه‌های این دست منازعات را مطمح‌نظر قرار دهد و رویکرد تک‌بعدی نسبت به آن‌ها را هدف بگیرد.

البته باید به این نکته توجه داشت که همه راهکارهای ارائه‌شده باید با نظرداشت اصل راهنمای حفظ یکپارچگی سرزمینی کشورها مطمح‌نظر قرار گیرد. حل مسائل مربوط به اقلیت‌ها بدون توجه به دغدغه‌های امنیتی دولت‌ها عملاً ناشدنی است و نادیده‌گیری این دغدغه‌ها در گفت‌وگوهای حقوق اقلیت‌ها نیز همچون بی‌توجهی به حقوق گروه‌های اقلیت، خود می‌تواند به یکی از چالش‌های حقوق بین‌الملل در رویارویی با مسائل اقلیت‌ها مبدل شود. در گریز پرشتاب تحولات جامعه بین‌المللی، حقوق بین‌الملل سایه سهمگین‌گونه‌ای به‌نسبت جدید از درگیری‌ها را بر سر خود می‌بیند که هر آینه، کارآمدی و روزآمدی آن را به‌شدت تهدید می‌کند. منازعات قومی ستون فقرات حقوق بین‌الملل یعنی دولت‌ها و یکپارچگی سرزمینی‌شان و قلب آن یعنی صلح و امنیت بین‌المللی را به چالشی جدی فراخوانده‌اند. با این تشبیه و تفسیر، تکلیف تا اندازه‌ای روشن است و اگر ناکامی و کاستی‌های حقوق بین‌الملل در پیشگیری، مدیریت و حل و فصل منازعات قومی تداوم یابد، امکان واپس‌گرایی در حقوق بین‌الملل وجود دارد؛ کما اینکه رفتار برخی دولت‌های قانون‌گریز در این سال‌ها و ماه‌ها و حتی روزهای نگارش این سطور، اذهان را به سوی سده نوزدهم در تاریخ تحولات حقوق بین‌الملل می‌کشاند که در زمانه ناسیونالیسم افراطی و امپریالیسم همه‌سویه و یک‌جانبه‌گرایی زورمدارانه بود.

منابع:

الف. فارسی

- کتاب

۱. احمدی، حمید. قومیت و قوم‌گرایی در ایران: افسانه و واقعیت. تهران: نشر نی، ۱۴۰۰.
۲. بشیریه، حسین. گذار به مردم‌سالاری: گفتارهای نظری. تهران: نشر نگاه معاصر، ۱۳۹۴.
۳. خبریوا، ت.ی. چالش‌های معاصر تعیین سرنوشت اقوام. ترجمه: کابلشاه ادريس اف، قم: نشر دانشگاه مفید، ۱۳۹۷.
۴. عزیزى، ستار. حمایت از اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل. تهران: نشر شهر دانش، ۱۳۹۴.
۵. عظیمی، محمدرضا. اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل: تاریخچه پیمان‌ها، حدود و حمایت‌ها. تهران: نشر پردیس دانش، ۱۳۹۲.
۶. کردونی، ندا. فرهنگ در پیشگاه حقوق: چهار دفتر پیرامون چندفرهنگ‌گرایی و حقوق بین‌الملل. تهران: نشر شیرازه، ۱۴۰۰.
۷. کوردل، کارل و ولف، استفان. منازعات قومی. ترجمه: عبدالله رمضان‌زاده، تهران: فرهنگ‌شناسی / نشر میزان، ۱۳۹۳.
۸. کیملیکا، ویل. شهروندی چندفرهنگی: نظریه‌ای لیبرالی در باب حقوق اقلیت‌ها. ترجمه: ابراهیم اسکافی، تهران: نشر شیرازه، ۱۳۹۸.
۹. میرزایی، سیدآیت‌الله. ناسیونالیسم و قومیت در ایران، تهران: نشر آگاه، ۱۴۰۱.

- مقاله

۱. احمدیان، قدرت و ندا حیدری، «چالش‌های سازمان ملل متحد در دموکراسی‌سازی جوامع قومی-مذهبی (موارد مطالعه پس از جنگ سرد در افریقا)»، سازمان‌های بین‌المللی ۱، ۴ (۱۳۹۲).
۲. اخوان کاظمی، مسعود، طیب‌سادات حسینی و فرشته بهرامی‌پور، «واکاوی تأثیر تغییرات آب‌وهوایی بر امنیت بین‌المللی»، مطالعات روابط بین‌الملل ۱۲، ۴۶ (۱۳۹۸).
۳. عزیزى، ستار، «صلح، عدالت و دموکراسی در جوامع چندقومیتی (متکثر): دموکراسی توافقی با تأکید بر مقایسه تطبیقی کشورهای بوسنی هرزگوین و عراق»، حقوق بشر ۹، ۱ و ۲ (۱۳۹۳).
۴. عزیزى، ستار و موسی کرمی، «ارزیابی عملکرد سازمان ملل متحد در حل و فصل منازعات سرزمینی هویت‌محور: با نگاهی به پرونده‌های قبرس، قره‌باغ و کوزوو»، مطالعات حقوق عمومی ۵۳، ۴ (۱۴۰۲).

۵. غلامی، بهادر، «تغییرات اقلیمی: ظهور و تشدید بحران‌های فراگیر امنیتی بین‌المللی»، *روابط خارجی*، ۱۱، ۴۳ (۱۳۹۸).
۶. فضائلی، مصطفی و موسی کرمی، «سوگنامه‌ای برای صلح: چالش‌های حقوق بین‌الملل لیبرال در پیشگیری از منازعات قومی»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، ۳۹، ۶۷ (۱۴۰۱).
۷. کردونی، ندا و امیر نیک‌پی، «چندفرهنگ‌گرایی، دولت و حقوق اقلیت‌ها»، *تحقیقات حقوقی*، ۱۹، ۷۵ (۱۳۹۵).
۸. کردونی، ندا، محمدرضا ضیایی بیگدلی، امیر نیک‌پی و سیدقاسم زمانی، «جنگ نو و منازعات جوامع چندفرهنگی در حقوق بین‌الملل»، *پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی*، ۹، ۳۵ (۱۳۹۷).
۹. کردونی، ندا، «آثار ترمینولوژی در وضعیت حقوقی اقلیت‌ها؛ مطالعه اقلیت روهینگیا در میانمار»، *پژوهش‌های حقوقی*، ۲۰، ۴۷ (۱۴۰۰).
۱۰. محمدی، مجید؛ احمد بخشایش اردستانی، محمد توحیدفام و علی‌اکبر امینی، «دمکراسی انجمنی و بررسی سناریوهای آینده در عراق»، *پژوهش‌های راهبردی سیاست*، ۱۲، ۴۶ (۱۴۰۲).

- رساله و پایان‌نامه

۱. حیدری، ندا. *زامانداری دمکراتیک و منازعات قومی-مذهبی* (مطالعه موردی: آفریقا پس از جنگ سرد). پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، کرمانشاه: دانشگاه رازی، ۱۳۹۲.
۲. خادمیان، آزاد. *صلح دموکراتیک و چالش‌های امنیتی خاورمیانه*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، کرمانشاه: دانشکده دانشگاه رازی، ۱۳۹۱.
۳. کردونی، ندا. *دولت، سنت‌های قومی، چالش‌های حقوق بشر* (مطالعه موردی خوزستان). پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بشر، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۷.

ب. انگلیسی

- Books

1. Barten, Ulrike; *Minorities, Minority Rights and Internal Self-Determination*. Cham: Springer, 2015.
2. Castillo, Graciana del. *Obstacles to Peacebuilding*. London and New York: Routledge, 2017.
3. Malešević, Siniša. *Sociology of Ethnicity*. London: SAGE Publication Ltd, 2004.
4. Shahabuddin, Mohammad. *Minorities and the Making of Postcolonial States in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

5. Visoka, Gëzim. *Shaping Peace in Kosovo: The Politics of Peacebuilding and Statehood*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.
6. Watts, Izabela Periera. *Peace or Democracy? Peacebuilding Dilemmas to Transition from Civil Wars*. London and New York: Routledge, 2023.
7. Wolff, Stefan. *Ethnic Conflict: A Global Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

- Articles

1. Agarin, Timofey. "The Limits of Inclusion: Representation of Minority and Non-Dominant Communities in Consociational and Liberal Democracy". *International Political Science Review* 41, 1 (2020).
2. Badache, Fanny, Sara Hellmuller and Bilal Salaymeh. "Conflict Management or Conflict Resolution: How Do Major Powers Conceive the Role of the United Nations in Peacebuilding?". *Contemporary Security Policy* 43, 4 (2022).
3. Budryte, Dovile. "The "Nation" State on Trial: Minority Rights, Othering, and Exclusion in Europe during Times of Crisis". *Nationalism and Ethnic Politics* 23, 2 (2017).
4. Chila, Irini. "Ethnic Conflict and 'Democratic Peace': 20 Years Later". In: Nikolaos Tzifakis (ed.), *International Politics in Times of Change*, Berlin: Springer, 2012.
5. Choi, Seung-Whan and Henry Noll. "Democratic Peace: Does Ethnic Inclusiveness Reduce Interstate Conflict?". *International Political Science Review* 2, 42 (2021).
6. Chow, Pok Yin S. "The International Court of Justice and Ethnic Conflicts: Challenges and Opportunities". *Texas International Law Journal* 56, 1 (2021).
7. Fuentes-Julio, Claudia and Ibrahim, Raslan. "A Human Rights Approach to Conflict Resolution", *Ethics in International Affairs* 33, 3 (2019).
8. Igdır-Akaras, Aslihan. "Ethnic Tensions and Global Response: Disentangling the Complexities of the Bosnian War", *Lectio Socialis* 8, 1 (2024).
9. Kim, Kyungmee and Tania Ferre Garcia. "Climate Change and Violent Conflict in the Middle East and North Africa". *International Studies Review* 25, 4 (December 2023).
10. Kymlicka, Will. "Liberal Multiculturalism as a Political Theory of State-Minority Relations". *Political Theory* 46, 1 (2018).
11. Malešević, Siniša. "Ethnicity in Time and Space: A Conceptual Analysis", *Critical Sociology* 37, 1 (2010).
12. Paris, Roland and Timothy D. Sisk. "Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding". In: Roland Paris and Timothy D. Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, New York: Routledge, 2009.

13. Reuter, Tina Kempin. "Including Minority Rights in Peace Agreements: A Benefit or Obstacle to Peace process after Ethnic Conflict?". *International Journal on Minority and Group Rights* 19, 4 (2012).
14. Scheffer, David J. "U.N. Engagement in Ethnic Conflicts". In: David Wippman (ed.), *International Law and Ethnic Conflicts*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.
15. Sweet, Rachel. "Peacebuilding as State Building? Lessons from the Democratic Republic of the Congo". In: Terence McNamee and Monde Muyangwa (eds.), *The State of Peacebuilding in Africa: Lessons Learned for Policymakers and Practitioners*, Cham: Palgrave Macmillan, 2021.
16. Vanegas, Emely. "Can Climate Change Cause Violent Ethnic Conflict?". *Undergraduate Journal of Political Science* 5, 1 (Spring 2021).
17. Wippman, David. "Introduction: Ethnic Claims and International Law". In: David Wippman (ed.), *International Law and Ethnic Conflicts*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

- Thesis and Dissertations

1. Kempin Reuter, Tina. *Ethnic Conflict and International Law: Group Claims and Conflict Resolution within the International Legal System*. Ph. D. Dissertation in International Law, Zurich: University of Zurich, 2006.
2. Odero Ouma, Steve. *Constitutional Mechanisms for the Management and Settlement of Identity Conflicts: The Cases of Sudan, Kenya and Somalia*, Ph.D. Dissertation in History and Political Science, Rome: Luiss University of Rome, October 2011.
3. Resulani, Nadina. *Ethnic Tensions in the Western Balkans and the Experience of Ethnic Minorities*. MA Thesis in Political Science, New York: The City University of New York, April 2023.

- Cases and Reports

1. ICJ. *Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*. Judgment of 26 February 2007.
2. ICJ. *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*. Provisional Measures, 23 January 2020.
3. Independent Expert on Minority Issues (Gay McDougall). *Report of the Independent Expert on Minority Issues*. A/HRC/16/45, 16 December 2010.
4. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. A/HRC/55/35, 10 January 2024.
5. PCIJ. *Minority Schools in Albania (Advisory Opinion)*. 1935 P.C.I.J. (ser. A/B) No. 64 (Apr. 6), 6 April 1935.

6. Special Rapporteur on Minority Issues (Rita Izsák-Ndiaye). *Report of the Special Rapporteur on Minority Issues*. A/HRC/28/64, 5 January 2015.
7. Special Rapporteur on Minority Issues (Fernand de Varennes). *Report of the Special Rapporteur on Minority Issues*. A/HRC/37/66, 16 January 2018.
8. Special Rapporteur on Minority Issues (Fernand de Varennes). *Conflict Prevention Through the Protection of the Human Rights of Minorities*. A/HRC/49/46, 15 March 2022.
9. Special Rapporteur on Minority Issues (Fernand de Varennes). *Minority Issues*. A/77/246, 29 July 2022.
10. Special Rapporteur on Minority Issues (Fernand de Varennes). *Strengthening and Mainstreaming the Protection of the Rights of Minorities at the United Nations: An Assessment of the Implementation of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. A/HRC/52/27, 26 January 2023.
11. Special Rapporteur on Minority Issues (Fernand de Varennes). *Minority Issues*. A/78/195, 16 August 2023.
12. Special Rapporteur on Minority Issues (Nicolas Levrat). *Promoting Diversity on Minority Issues to Strengthen the Universal Dimension of Human Rights*. A/HRC/55/51, 6 February 2024.