

**НЕПРИМЕНЕНИЕ СИЛЫ КАК ОДИН
ИЗ МЕХАНИЗМОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ
БЕЗАПАСНОСТИ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ**

**NON-USE OF FORCE AS ONE OF THE
MECHANISMS OF REGIONAL
SECURITY IN THE SOUTH CAUCASUS**

 **Funded by
UK Government**

2017

**НЕПРИМЕНЕНИЕ СИЛЫ КАК ОДИН
ИЗ МЕХАНИЗМОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ
БЕЗАПАСНОСТИ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ**

2017

Данная публикация стала возможной в результате поддержки Фонда предотвращения конфликтов, содействия стабильности и безопасности Министерства иностранных дел Великобритании в рамках проекта «Формирование новой архитектуры мира, безопасности и стабильности на Южном Кавказе».

Мнения, высказанные в публикации, принадлежат авторам и не должны быть восприняты как официальная позиция Правительства Объединенного Королевства

Редакторы: Нино Каландаришвили, Наталья Мартиросян

Перевод: Юлия Орешина, Гурам Думбадзе, Мане Таманян

Дизайн: Кейт Габрис

Тираж: 150

ISBN 978-9941-9510-0-8

СОДЕРЖАНИЕ

ОТ РЕДАКТОРОВ	4
НЕПРИМЕНЕНИЕ СИЛЫ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ВЗГЛЯД ИЗ АБХАЗИИ Аляс Ахвледиани	5
ДОГОВОР О НЕПРИМЕНЕНИИ СИЛЫ: ТБИЛИСИ НА РАСПУТЬЕ Иване Абрамшвили, Звиад Авалиани.....	10
ДОГОВОР О НЕПРИМЕНЕНИИ СИЛЫ КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЮЖНОЙ ОСЕТИИ Дина Алборова, Екатерина Хасиева	22
НЕУСТОЙЧИВОСТЬ СОГЛАШЕНИЯ О НЕПРИМЕНЕНИИ СИЛЫ: НАГОРНО-КАРАБАХСКИЙ КОНФЛИКТ Севиндж Самедзаде.....	31
НЕПРИМЕНЕНИЕ СИЛЫ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ВЗГЛЯД ИЗ СТЕПАНАКЕРТА Масис Маилян.....	35
СОГЛАШЕНИЕ О НЕПРИМЕНЕНИИ СИЛЫ В КОНТЕКСТЕ НАГОРНО-КАРАБАХСКОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ Микаэл Золян.....	38

ОТ РЕДАКТОРОВ

В данной публикации представлены доклады международной конференции, проведенной в Минске, Беларусь, 10-12 февраля 2017г. В основе докладов лежали исследования, проведенные в собственных обществах представителями сторон конфликтов, существующих на Южном Кавказе. Целью исследований было выявление существующих в обществах подходов к неприменению силы, как к одному из механизмов безопасности и анализ возможных путей решений проблем.

По-разному увиденные и оцененные вопросы, также как и разное восприятие одних и тех же случаев из международной практики со стороны представителей разных сторон конфликтов, делают данную публикацию интересной и многогранной. Исходя из этого, мы не меняли терминологию, используемую авторами, также как не меняли топонимику, характерную для их сообществ.

Абхазская, грузинская и осетинская части – результат т.н «диск» исследования и интервью, а азербайджанская, армянская и карабахская части представляют собой аналитические статьи. Несмотря на это различие, представленный материал дает достаточно полную картину подходов к исследуемому вопросу, существующих на Южном Кавказе.

НЕПРИМЕНЕНИЕ СИЛЫ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ВЗГЛЯД ИЗ АБХАЗИИ

Аляс Ахвледзани¹

ВВЕДЕНИЕ

Вопрос о подписании соглашения о неприменении силы в урегулировании грузино-абхазского конфликта и гарантий невозобновления военных действий постоянно поднимается на переговорах в Женеве по Безопасности и Стабильности на Южном Кавказе, а также во время встреч на уровне гражданских и экспертных сообществ. Подписание такого рода документа может послужить отправной точкой в установлении взаимного доверия. Другим важным достижением этого соглашения может стать улучшение региональной безопасности на Южном Кавказе. За 23 года с окончания грузино-абхазской войны, стороны не раз садились за стол переговоров для того, чтобы подписать юридический взаимно обязывающий договор о неприменении силы и невозобновлении войны. Однако все предыдущие попытки оборачивались неудачей в основном из-за нежелания грузинской стороны подписывать такое соглашение. Большие надежды были возложены и на Женевский переговорный процесс, который начался в соответствии с 6 пунктом плана Медведева Саркози осенью 2008 года. На сегодняшний день, Женевская площадка является единственной, где Грузия и Абхазия могут вести переговоры, и местом, где может произойти подписание этого договора, но с каждым раундом переговоров становится сложно поверить, что соглашение о неприменении силы между Грузией и Абхазией будет подписано.

Актуальность данного исследования обуславливается теми процессами, которые происходят в Грузии и Абхазии. Грузия стремится в североатлантический военный блок, а Абхазия, в свою очередь, наращивает военное сотрудничество с Российской Федерацией. Все это не может не сказаться на напряженности в регионе. Любое военное столкновение между Грузией и Абхазией может вызвать конфликт регионального характера, в который будут вовлечены третьи страны, что неминуемо приведет к широкомасштабной войне. Актуальность данного научного исследования обусловлена фактором безопасности и поиском путей обеспечения безопасности.

Целью данного исследования является определение проблем в подписании соглашения о неприменении силы между Грузией и Абхазией, а также отношения Абхазской стороны к такого рода документу.

Задачи:

1. Проанализировать соглашения о неприменении силы из мировой практики и рассмотреть возможность применения такого соглашения в грузино-абхазском процессе.
2. Изучить мнение абхазских экспертов по данному вопросу.
3. Проанализировать возможные выгоды от подписания этого документа, учитывая долгосрочную перспективу для региона в целом, и то, сможет ли соглашение о неприменении силы способствовать восстановлению экономических связей между странами региона, а также снизить потенциал военной угрозы.

¹ Аляс Ахвледзани – Специалист в области международных отношений. Аспирант дипломатической академии МИД РФ кафедры политологии и политической философии

ОСНОВНОЙ ТЕКСТ

Гарантии неприменения военных действий очень часто оказываются предметом исследования в научной среде. В научном дискурсе понятие «неприменение силы» было введено пактом Брайана–Келлога 1928 года, когда ведущие страны того времени отказались от применения силы в международных отношениях. Четкое определение понятия «неприменение силы» получило в уставе ООН.

Гарантии неприменения силы являются одним из наиболее эффективных практик предотвращения конфликта. Понятие гарантий неприменения силы определяется следующим образом: «международно-правовые акты, предусматривающие заверения или речательства одних государств по отношению к другим участникам международного общения относительно определенного образа действий, обеспечивающие соблюдение установленных прав или статуса какого-либо государства (группы государств), выполнение международных обязательств или сохранение определенного состояния международных отношений».² Гарантии невозобновления военных действий являются тем шагом, который может привести к налаживанию доверия между сторонами. Основываясь на гарантиях неприменения силы, можно прийти к широкому и полному политическому урегулированию. Очень интересным примером для данного исследования является краткий сравнительный анализ Дейтонских соглашений, которые привели к разрешению Боснийского конфликта. Говоря о дейтонских соглашениях, надо помнить, что в этом случае речь идет об интернационализированных гарантиях неприменения силы. Такие гарантии предусматривают углубленное, прямое воздействие на ситуацию «изнутри», методом внедрения гарантов на уровне национального политического управления.

Дейтонские соглашения являются переплетением соглашений и международных гарантий. В Приложении 10 содержится мандат международного гаранта, а в ст. 1 Соглашения закрепляется приоритетное право НАТО на осуществление миротворческой операции под эгидой ООН.³ В Дейтонских соглашениях с самого начала процесса урегулирования акцент делался на военном аспекте обеспечения гарантий. В 1996 году миротворческие силы ООН были заменены на воинский контингент во главе с НАТО (SFOR). Силы SFOR были призваны жестко пресекать любые нарушения договоренностей. Дейтонские соглашения предусматривали оказание помощи Боснии и Герцеговине в экономическом развитии, строительстве инфраструктуры. В соответствии со статьей 11, был учрежден пост Высокого представителя ООН, который наблюдал за выполнением соглашений.⁴

Можно отметить, что Дейтонские соглашения способствовали прекращению огня и урегулированию конфликта. Если провести параллель между Дейтонскими соглашениями и возможным подписанием договора между Абхазией и Грузией, то можно найти много нестыковок. Каждый отдельно взятый случай уникален, и для каждого случая нужно применять различного рода подходы. Дейтонские соглашения не могут служить шаблоном возможного документа между Абхазией и Грузией. Этому есть ряд существенных причин. Во-первых, надо учитывать, что эти соглашения были подписаны в 90х годах и были фактически навязаны Соединенными Штатами и не учитывали полностью всех интересов сторон, во-вторых: подписание документа, подобного Дейтонским соглашениям, между Абхазией и Грузией невозможно априори, так как Абхазия является независимой, частично признанной страной, которая определилась со своим статусом во время всенародного референдума 1999 года.⁵ Также, в главе 1, статье первой конституции Аб-

² Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. проф. А. Я. Сухарева. – М.: ИНФРА-М, 2007. – VI, 858 с. – (Б-ка словарей «ИНФРА-М»). <http://slovari.yandex.ru/dict/jurid/article/jur1/jur-1171.htm>

³ *Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине (с приложениями) (Дейтонские соглашения)* / <http://www.un.org/russian/document/convents/dayton1.pdf>

⁴ Там же. Статья 11

⁵ В октябре 1999г. многонациональное население Абхазии на общенародном референдуме проголосовало за независимость страны, приняв соответствующий государственный акт.

хазии закреплено: «Республика Абхазия – суверенное, демократическое, правовое государство, исторически утвердившееся по праву народа на свободное самоопределение».⁶

Исходя из всех этих аргументов, можно прийти к выводу, что такого рода соглашение о неприменении силы, как Дейтонские соглашения, не имеет будущего в Абхазии. Данная формула соглашения не соответствует основному закону Республики Абхазия. Эта формула заключается во внешнем управлении страной международными институтами, что влечет за собой существенное ограничение суверенитета страны. Босния и Герцеговина, по сути, находятся на внешнем управлении. Но надо подчеркнуть, что именно такой жесткий контроль со стороны международных организаций и положил конец кровопролитному конфликту на территории Боснии и Герцеговины.

За 23 года с конца конфликта, в абхазском сообществе еще четко не сформулировано, какого рода отношения нужно развивать с Грузией. Существуют различного рода мнения насчет того, как развивать отношения с Грузией и стоит ли развивать их вообще. Некоторые эксперты, политики и простые граждане высказываются за то, чтобы между Грузией и Абхазией не было никаких контактов, мотивируя такой подход тем, что Грузия за послевоенный период неоднократно хотела взять реванш за поражение в войне и вернуть контроль над Абхазией военным путем. Другим немаловажным фактором является то, что между Грузией и Абхазией нет соглашения о неприменении силы. По мнению абхазской стороны, такой юридически обязывающий документ мог бы способствовать дальнейшему диалогу, но уже в более доверительной обстановке. Соглашение Медведева-Саркози предусматривало начало международных дискуссий по безопасности в Абхазии и Южной Осетии, и следствием этого должно было быть подписание соглашения о неприменении силы. Глава 6 данного соглашения гласит: «Создание международных гарантий по обеспечению стабильности и безопасности в Абхазии и Южной Осетии. На основе этого пункта было предусмотрено начало Женевских дискуссий по стабильности и безопасности в Закавказье».⁷ За 8 лет существования женевских дискуссий так и не был выработан документ, который обязывал бы стороны отказаться от применения военной силы. Абхазская сторона заинтересована в реальных гарантиях безопасности, которые позволят избежать развязывания войны со стороны Грузии. Руководство Абхазии выражает свою заинтересованность в совместной работе по поиску механизмов обеспечения стабильной безопасности. Бывший министр иностранных дел Республики Абхазия В. Чирикба на встрече в Женеве 17 декабря 2008 года вновь поставил вопрос о подписании Соглашения о невозобновлении войны и международных гарантиях безопасности как о ключевом элементе любого механизма по обеспечению безопасности: «...По нашему мнению, создание механизмов взаимодействия сторон, при всей их чрезвычайной важности, не снимает с повестки дня актуальность подписания договора о неприменении военной силы при решении спорных проблем между Абхазией и Южной Осетией с одной стороны, и Грузией – с другой стороны. ... Только подписание Грузией договора о неприменении военной силы, с соответствующими гарантиями со стороны ряда государств, а также главных международных организаций – ООН, ОБСЕ, Европейского Союза – положит фундамент прочному миру в Закавказье, и послужит надежным заслоном любым попыткам военного решения проблем взаимоотношений между Республикой Грузия с одной стороны и Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия, с другой».⁸

По словам бывшего начальника политического отдела МИД РА, а также участника женевских дискуссий Ираклия Тужба, с первого дня старта переговорного процесса согласование документа о неприменении силы носило наиболее важный характер, но с самого начала Грузинская сторона

⁶ Конституция Республики Абхазия, Принята на сессии Верховного Совета Республики Абхазия 12-го созыва 26 ноября 1994 г., Глава 1, статья 1.

⁷ 6+3: новые пункты плана «Медведев-Саркози» говорят о признании Грузией потери Абхазии и Южной Осетии. 9 сентября, 2008 <https://regnum.ru/news/polit/1052144.html>

⁸ Чирикба В.А. Текст выступления на Женевских дискуссиях, 17 декабря 2008 г.

заняла позицию, что у нее нет конфликта с Абхазией и Южной Осетией, а есть конфликт с Россией. Загвоздка заключается в том, что Грузия не хочет подписывать соглашение с Абхазией. Вышеизложенная позиция объясняется тем, что ей необходимо подписать соглашение только с Россией. В понимании Грузии, Абхазия является оккупированной российскими войсками территорией. Другим препятствием является то, что, подписав такого рода документ, да и любой документ с Абхазией, Грузия фактически признает Абхазию субъектом международного права. Процесс согласования договоренностей о неприменении силы выведен за рамки Женевских дискуссий. На сегодняшний день, он даже не стоит на повестке дня. Безусловно, такое положение дел не может не беспокоить, и, по словам Тужба, рассмотрение этого вопроса нужно снова внести в повестку дня Женевских дискуссий. На вопрос о том, может ли это соглашение способствовать урегулированию конфликта и региональной безопасности в Закавказье, Тужба подчеркивает, что иллюзий насчет подписания этого договора у Абхазии нет. Даже если произойдет подписание соглашения, оно не будет иметь для Абхазии гарантии того, что Грузия вновь не применит силу, так как есть множество примеров, когда международное сообщество, взяв на себя ответственность быть гарантами, не выполняло своих обязательств. Для Абхазии сегодня гарантом безопасности являются союзнические отношения с Россией и, в первую очередь, соглашение о совместной охране государственной границы.

Договор с Грузией будет иметь для Абхазии большую юридическую и политическую значимость. Это будет означать для Абхазии, что Грузия признает себя агрессором и возьмет на себя вину за развязывание конфликта, и, безусловно, на основании этого договора можно выстраивать взаимоотношения на условиях равноправного партнерства. На сегодняшний день, геополитический расклад в регионе является таким: Абхазия наращивает свое военное сотрудничество с Россией, а Грузия, в свою очередь, приоритетной целью ставит интеграцию в североатлантический военный блок НАТО. Это создает определенные внешние гарантии безопасности, но, в то же время, приводит и к утрате части внешнего суверенитета. Такие действия стран не могут вызвать доверие. Они ведут к еще большему изолированию, обвинениям в адрес друг друга, и накаляют и без того беспокойную ситуацию в регионе. Данная ситуация может вызвать расширение масштаба конфликта и придать ему угрожающую для всего региона потенциальную силу. Весь регион находится в зоне риска. Сохраняется вероятность возобновления вооруженного столкновения. Подписание соглашения о неприменении силы могло бы положительно повлиять и на экономическое положение в регионе. Появится возможность развивать разные проекты экономического характера. Одним из таких проектов может стать открытие железнодорожного транзитного сообщения через территорию Абхазии, но, в отсутствии каких-то юридически обязывающих документов, осуществить этот и другие проекты не представляется возможным.

Надо понимать, что подписание соглашения будет означать не полномасштабное урегулирование конфликта, а всего лишь гарантии невозобновления войны и неприменении силы. Построив мир и установив стабильность, можно будет переходить и к другим вопросам разрешения конфликта, в том числе и политическим. Но, для начала, сторонам конфликта нужно в конструктивном ключе выработать соглашение о неприменении силы и невозобновлении войны. Это будет возможный фундамент всеобъемлющего и полномасштабного политического урегулирования конфликта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За прошедшие 23 года от окончания войны между Абхазией и Грузией, неоднократно предпринимались попытки подписания юридически обязывающего соглашения о неприменении силы.

Были приложены огромные усилия сторон и международных посредников, но такого рода документ до сих пор не подписан, и будет ли он подписан остается вопросом. Примером воз-

возможного грузино-абхазского соглашения могли послужить Дейтонские соглашения 1995 года о урегулировании ситуации в Боснии и Герцеговине. Надо учитывать, что каждый случай надо рассматривать в отдельности. В таких вопросах не может быть шаблонов. Дейтонский подход не является приемлемым для Абхазии в виду новых политических реалий, так как принцип, заложенный в Дейтонских соглашениях, невозможно реализовать в Абхазии.

Подписав 17 сентября 2008 г. Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи с Российской Федерацией, Абхазия во многом решила для себя проблему безопасности. Особо важным пунктом было соглашение о совместной охране государственной границы. После этого в экспертной среде, да и среди обычных граждан Абхазии, бытовало мнение, что вопрос подписания соглашения о неприменении силы с Грузией уже не актуален, однако надо понимать, что признание Абхазии со стороны Российской Федерации и ряда других стран не означает полного разрешения конфликта.

Абхазская и грузинская стороны расходятся во мнениях о гарантах возможного соглашения. Грузинская сторона настаивает на том, чтобы гарантом был Европейский Союз. Абхазская сторона выступает категорически против присутствия Европейского Союза в качестве наблюдателя на территории Абхазии. Такая позиция объясняется тем, что ЕС придерживается линии территориальной целостности Грузии и непризнания Абхазии.

Путь к заключению подобного соглашения крайне сложен, но, в случае успеха, результатом может стать укрепление безопасности не только Абхазии и Грузии, но и всего региона в целом.

Из всего вышеизложенного можно прийти к следующим основополагающим заключениям:

1. Соглашение о неприменении силы между Абхазией и Грузией по типу Дейтонских соглашений 1995 года не может быть применено в следствии коренного различия ситуации и установившихся в регионе новых политических реалий.
2. Мнение абхазских экспертов и участников Женевских дискуссий сводится к тому, что шансов на подписание соглашения о неприменении силы становится все меньше. Процесс рассмотрения вопроса о подписании юридически обязывающего соглашения выведен из повестки дня на Женевских переговорах.
3. Отсутствие гарантий невозобновления военных действий приводит к тому, что Грузия и Абхазия продолжают укреплять военные союзы с третьими странами. Такой подход приведет к потере доверия и будет способствовать возрастанию напряжения и восприятию друг друга через призму соперничества.
4. Соглашение о неприменении силы, если оно все же будет подписано, может существенно способствовать развитию региона в целом. Оно снимет напряжение между сторонами и, возможно, поспособствует экономическому развитию и осуществлению многочисленных взаимовыгодных проектов.
5. Данное соглашение может стать основой для дальнейшего политического урегулирования грузино-абхазского конфликта.

ДОГОВОР О НЕПРИМЕНЕНИИ СИЛЫ: ТБИЛИСИ НА РАСПУТЬЕ

*Иване Абрамашвили*¹

*Звиад Авалиани*²

ВВЕДЕНИЕ

Сила – или угроза ее применения – давно превратилась в широко распространенный инструмент международной практики, играя значительную роль в формировании политического климата как на локальном, так и региональном и глобальном уровне. Учитывая разрушительную силу конфликтов, ее предотвращение стало общечеловеческой задачей. Поэтому, мировое сообщество прилагает максимальные усилия для предупреждения агрессии и противостояния на мировой политической арене.

Данная работа состоит из двух частей. Целью первой является рассмотреть понятие неприменения силы с точки зрения международного права и на примере трех конфликтных регионов – Приднестровья, Косово и Северного Кипра – рассматривается важность и актуальность соглашения о неприменении силы в процессе трансформации конфликта. Три вышеприведенных примера были отобраны с учетом следующих обстоятельств: все три конфликта до сих пор не урегулированы, конфликтующие стороны различаются по этническому признаку, во всех трех случаях наблюдаются сецессионные тенденции и все три конфликтных региона географически находятся на европейском континенте. Во второй части работы, основное внимание уделено конфликтам непосредственно на территории Грузии и существующим в Тбилиси взглядам на место и роль соглашения о неприменении силы в процессе трансформации ее конфликтов.

ПРИНЦИП НЕПРИМЕНЕНИЯ СИЛЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Пункт 4 ст. 2 Устава ООН стал основой принципа неприменения силы в современном международном праве. В частности, он гласит, что «Все члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций».³ И хотя в тексте Устава отсутствует точное толкование термина «сила», с учетом исторического контекста возникновения ООН, которая была учреждена непосредственно после окончания Второй мировой войны, общепринято считать, что данный термин подразумевает вооруженное нападение. Кроме того, поскольку понятия «прекращение огня», «невозобновление военных действий» и «неприменение силы» часто путают между собой, их необходимо различать: первые два имеют ограниченный, временный характер и обычно применяются в конкретной конфликтной ситуации, в то время, как последний термин представляет собой более общее и широкое понятие.

¹ *Иване Абрамашвили – Исследователь и аналитик, координатор программы Мира и интеграции «Кавказского дома», работает по вопросам конфликтов в Пост-Советском пространстве и вовлечен в различные региональные проекты по построению мир.*

² *Звиад Авалиани – Политолог, аналитик, ведущий передачи «Время аргументов» на Общественном вещателе Грузии, исследователь территориальных конфликтов Грузии.*

³ *Устав Организации Объединенных Наций и статут международного суда, см. <http://ungeorgia.ge/uploads/UNCharter.pdf>*

Исходя из того, что главными субъектами международного права являются суверенные государства, для целей исследования было важно определить в какой мере вышеприведенная правовая база распространяется на «де-факто», «самопровозглашенные» и «непризнанные» государственные образования. Хотя этот вопрос остается предметом широкого теоретического обсуждения, де-факто режимы частично считаются субъектами международного права с определенными, хотя и ограниченными, правами и обязательствами.⁴ на них также распространяется принцип неприменения силы,⁵ что, по мнению немецкого ученого Йохана Фровейн подтверждается принятой в 1970 году Декларацией ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, Резолюцией 3314 Генеральной Ассамблеи ООН и международной практикой.⁶

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТЕКСТ СОГЛАШЕНИЯ О НЕПРИМЕНИИ СИЛЫ

Приднестровье – Молдова

После того, как вооруженный конфликт в Приднестровье (1990-92) из военной перешел в постконфликтную фазу, конфликтные стороны подписали не одно соглашение, наиболее важным из которых было Московское соглашение 1997 года, которому предшествовал довольно интенсивный медиационный процесс со стороны ОБСЕ и России.⁷

5 июля 1995 года тогдашний президент Молдовы Мирча Снегур и приднестровский лидер Игорь Смирнов подписали Соглашение о неприменении во взаимных отношениях военной силы и экономических санкций.⁸ Однако, данный документ для сторон не показался носителем столь серьезной нагрузки, как последующее, более широкое соглашение, определенной прелюдией к которому и была договоренность 1995 года. Урегулировать отношения между конфликтующими сторонами предстояло именно этому новому соглашению, которое впоследствии стало известно как Меморандум об основах нормализации отношений между Республикой Молдова и Приднестровьем (его еще часто называют «Московским меморандумом» или «Меморандумом Примакова»)⁹

Московский меморандум был подписан 8 мая 1997 года тогдашними президентами Молдовы и Приднестровья – Лучинским и Смирновым. Украина и Россия выступили гарантами соблюдения соглашения.¹⁰ Согласно этому документу, отношения между Молдавской республикой и Приднестровьем должны были развиваться в рамках одного государства, бывшей Молдавской ССР. Обе стороны брали на себя ответственность за обеспечение «гражданского мира, межнационального согласия, укрепление стабильности и безопасности» и подтверждали свою «приверженность принципам ООН, ОБСЕ и общепризнанным нормам международного права». В меморандуме говорится также, что «Стороны подтверждают свои обязательства не прибегать во взаимных отношениях к применению силы или угрозы силой. Любые разногласия будут решаться исключительно мирными средствами, путем переговоров и консультаций при содействии и посредничестве Российской Федерации и Украины, как стран-гарантов выполнения достигнутых договоренностей, ОБСЕ и при содействии СНГ».¹¹

⁴ Essen, von Jonte. *De Facto Regimes in International Law*, Merkourios – *International and European Security Law* – Vol. 28/74, стр. 49, <http://www.utrechtjournal.org/articles/abstract/10.5334/ujjel.ay/>

⁵ *The Threat of Force in International Law* By Nikolas Stürchler, 124 https://books.google.ge/books/about/The_Threat_of_Force_in_International_Law.html?id=G_FKwFgzmmwC&redir_esc=y

⁶ Essen, von Jonte. *De Facto Regimes in International Law*, стр. 37

⁷ *Moldova/Trans-Dniester (1990-present)*, University of Central Arkansas. см. <http://uca.edu/politicalscience/dadm-project/europerussiacentral-asia-region/moldovatrans-dniester-1990-present/>

⁸ Галин, Александр. *Доверия не заслуживающие*. см. <http://materik.ru/problem/detail.php?ID=8433>

⁹ Kosienkowski, M. & Schreiber, W. *Moldova: Arena of International Influences*, Lexington Books, 2012. стр. 223

¹⁰ *Memorandum On the Bases for Normalization of Relations Between the Republic of Moldova and Transdneistria*, OSCE. см. <http://www.osce.org/moldova/42309?download=true>

¹¹ Там же

Интересно отметить, что в соответствии с Московским меморандумом, стороны обязались «продолжать становление между ними государственно-правовых отношений» и согласились с тем, что «Документ, определяющий эти отношения, статус Приднестровья, будет основываться на принципах взаимно согласованных решений, включая разграничение и делегирование полномочий, и взаимно обеспеченных гарантий». Приднестровье получило право принимать участие в осуществлении внешней политики Республики Молдова и «самостоятельно устанавливать и поддерживать международные контакты в экономической, научно-технической и культурной областях, а в других областях – по согласию сторон».¹²

Несмотря на то, что Кишинев и Тирасполь интерпретировали меморандум 1997 года каждый по своему, этот документ до сих пор остается фундаментальным соглашением между конфликтующими сторонами, поскольку он создал твердую основу для дальнейших инициатив и сотрудничества.

Косово – Сербия

Статус Косово, политика непризнания со стороны Сербии и статус муниципалитетов с компактно проживающим сербским населением остаются главными определяющими факторами в отношениях между Белградом и Приштиной. В 2008 году, вслед за провозглашением независимости Косово, на Балканском полуострове возникла новая политическая повестка дня, в результате чего диалог между Сербией и Косово приобрел вдвойне важное значение.

Весной 2011 года, Европейский Союз заложил основу для официального диалога между Белградом и Приштиной, фундаментом которого должен был служить так называемый принцип «перетока» (spill-over).¹³ Если на начальном этапе этот диалог носил технический характер, то с течением времени он постепенно перерос в политический. С марта 2011 по май 2012 года, в рамках технического диалога, был достигнут целый ряд соглашений, касающихся, главным образом, свободы передвижения, взаимного признания образовательных документов, торговых отношений и других подобных вопросов.¹⁴ После примерно десятка раундов тяжелых переговоров на высшем уровне, 19 апреля 2013 года, Сербия и Косово подписали в Брюсселе историческое соглашение, ставшее известным как «Первое соглашение о главных принципах нормализации отношений».¹⁵ Документ включал в себя 15 пунктов, большинство из которых касались статуса и административного устройства этнически сербских общин на севере Косово. Однако, краеугольным камнем соглашения был 14-й пункт, содержащий взаимные обязательства сторон не блокировать друг друга в движении в сторону ЕС.¹⁶ Хотя данное положение дает возможность широкой интерпретации, очевидно, что оно подразумевает, среди прочего, и необходимость мирного сосуществования, поскольку гармонизация отношений между Сербией и Косово является одним из главных и необходимых условий для их вхождения в состав ЕС.¹⁷

Несмотря на достигнутый прогресс, на повестке дня диалога Белграда и Приштины не стоял вопрос подписания отдельного мирного договора. Эта тема особенно актуальна для ко-

¹² Там же.

¹³ *Serbia and Kosovo: Normalisation of relations, European Parliament, 2016.* см. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579079/EPRS_ATA\(2016\)579079_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579079/EPRS_ATA(2016)579079_EN.pdf)

¹⁴ Там же.

¹⁵ *Smolar, Piotr. Serbia and Kosovo sign historic agreement, The Guardian, 2013.* см. <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/30/serbia-kosovo-historic-agreement-brussels>

¹⁶ *First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, 2013*

¹⁷ *Serbia and Kosovo reach landmark deal, European Union External Action. 2013.* см. http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/190413__eu-facilitated_dialogue_en.htm

совских политиков, неоднократно выдвигавших идею подписания международного мирного соглашения с Сербией.¹⁸ Существует мнение, однако, что активизация этого вопроса была необходима косовской политической элите скорее для внутреннего манипулирования и предвыборной легитимации.¹⁹ Со своей стороны, тогдашний первый заместитель премьер-министра и министр иностранных дел Сербии Ивица Дачич исключил любую возможность подписания Белградом такого соглашения. По его словам, все подписанные до этого с Косово документы были нейтральны в вопросе статуса, и поэтому данная инициатива вряд ли получит практическое воплощение.²⁰

В заключение можно сказать, что урегулирование отношений между Белградом и Приштиной – это всего лишь вопрос времени, независимо от того, будет подписано отдельное мирное соглашение или нет, так как процесс диалога при поддержке Евросоюза и без того оказался достаточно эффективным, благодаря перспективе членства в ЕС для обеих сторон.

Северный Кипр – Кипрская республика

После турецкого военного вторжения в Кипр в 1974 году и оккупации северной части острова турецкими войсками, Кипр до сих пор остается разделенным на две части – северную, носящую неофициальное название «Турецкая республика Северного Кипра», и южную, контролируемую официальным правительством Никосии. Первая признана только Турцией, которая продолжает держать в этой части острова свой 35-ти тысячный военный контингент.²¹

Из-за фактора турецкой оккупации, в отношениях между турецкой и греческой частью Кипра всегда остро стояла проблема безопасности. На правовом уровне, этот вопрос регулируется Договором о гарантиях безопасности Кипра 1960 года, согласно которому вопрос безопасности не является исключительно внутригосударственным делом Кипра, а гарантами безопасности выступают Греция, Турция и бывшая колониальная держава Великобритания, чья колонией когда-то был Кипр. При этом, за гарантами сохраняется право на интервенцию.²² Это обстоятельство неприемлемо для греческих киприотов, требующих вывода турецких войск с острова и отмены права на интервенцию. В отличие от них, турецкое население Кипра считает необходимым сохранить турецкое военное присутствие как залог своей физической безопасности.²³ По этой причине, вопрос безопасности Кипра находится фактически в тупике. Хотя договор 1960 года перевел этот вопрос в международное измерение, его решение во многом зависит от нормализации взаимоотношений между северной и южной частью Кипра.

Особую роль в процессе урегулирования Кипрского конфликта играет ООН и предложенные ею мирные инициативы. В 2004 году, тогдашний Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан предложил мирный план, открывавший реальную перспективу воссоединения острова. Однако, греческое население Кипра отвергло этот план на референдуме.²⁴ Начавшиеся в 2013 году

¹⁸ Tota, Elton. *Peace treaty between Serbia and Kosovo*, Independent Balkan News Agency, 2015. см. <http://www.balkaneu.com/peace-treaty-serbia-kosovo/>

¹⁹ Foreign minister says no to peace treaty with Kosovo, *Economist Intelligence Unit*, 2014 см. https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1232242507&Country=Serbia&topic=Politics&subtopic=_3

²⁰ FM: Serbia won't sign "peace deal with Kosovo", *B92*, 2014. см. http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2014&mm=09&dd=02&nav_id=91469

²¹ Theodoulou, Michael. *Cyprus in 1974: an island divided*, *The National*, 2013 см. <http://www.thenational.ae/news/world/europe/cyprus-in-1974-an-island-divided>

²² *Treaty of Guarantee, 1960*

²³ Lindsay, James, *The Security Dimensions of a Cyprus Solution*, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, *GreeSE Paper No 19*. 2008. стр.4. см: http://eprints.lse.ac.uk/22027/1/GreeSE_No19.pdf

²⁴ Anastasiades says more time needed for Cyprus solution, *Euractiv*, 2016. см. <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/anastasiades-says-more-time-needed-for-cyprus-solution/>

внутренние процессы, в частности избрание на пост президента сторонника воссоединения Никоса Анастасиадиса и приход к власти в т.н. Северном Кипре в 2015 году его единомышленника Мустафа Акынджи, привели к возникновению совершенно новой, ориентированной на сотрудничество политической реальности.

В мае 2015 года, под эгидой ООН, в Швейцарии началась новая серия мирных переговоров, которая, в конечном итоге, ставит целью создание единого Кипра²⁵. В рамках текущего диалога, стороны договорились о том, что вопрос территориальных разграничений, в частности, какой процент территории будет контролировать каждая сторона в случае создания федерации, должен быть решен на первом этапе. Соответственно, лишь после того, как стороны придут к согласию по территориальному вопросу, появится возможность провести заключительную конференцию, где вместе с государствами-гарантами будут определены принципы обеспечения безопасности единого Кипра.²⁶

Исходя из этого, интересно отметить, что в случае Кипра, в отличие от первых двух рассмотренных примеров, вопрос безопасности планируется решить не на первом, а на последнем, заключительном этапе урегулирования этого многолетнего конфликта.

КОНТЕКСТУАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПРИМЕНИТЕЛЬНО К КОНФЛИКТАМ В ГРУЗИИ

Близкое ознакомление с конфликтами в Молдове, Сербии и на Кипре позволяет провести многосторонний анализ с точки зрения безопасности и построения мира.

Московский меморандум 1997 года можно считать довольно интересным явлением постольку, поскольку он отражает взаимную готовность сторон поступиться определенными интересами и амбициями в угоду мирного разрешения конфликта и нормализации отношений. С одной стороны, Кишинев подписал документ, в котором Приднестровье зафиксировано как отдельная сторона, и согласился предоставить региону определенные свободы. С другой стороны, Тирасполь обязался использовать эти привилегии лишь в рамках единого молдавского государства.

Пример Косово убедительно показывает, каким сильным стимулом может служить перспектива Евроинтеграции в процессе укрепления мирных отношений между Белградом и Приштиной. Об этом свидетельствуют проходящий в Брюсселе очередной раунд переговоров и соглашение 2013 года.

Тупик в вопросе безопасности между Северным и Южным Кипром вызван присутствием на острове оккупационных турецких войск. В то время, как Никосия видит в этом серьезную угрозу, турецкое меньшинство считает Турцию защитником своей самобытности и своих прав. Однако, начавшийся в 2015 году переговорный процесс по Кипру, направленный на воссоединение десятилетиями разделенного острова, показывает, насколько важно вести диалог, изменить устоявшуюся систему идей и ценностей с обеих сторон, и осознавать реальную ситуацию в процессе построения мира, независимо от того, участвует ли в процессе какая-либо третья сторона.

Подводя итог, можно заключить, что хотя конфликты в Приднестровье, Косово и Северном Кипре имеют разную природу, в них можно выявить определенную универсальную закономерность, которая может быть уместной и актуальной для Тбилиси, Сухуми и Цхинвали.

²⁵ *Cyprus peace deal could come this year, confirm Turkey and US, The Guardian, 2016. см. <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/29/cyprus-peace-deal-could-come-this-year-confirm-turkey-and-us>*

²⁶ *Cyprus Peace Talks End With Each Side Blaming the Other, The New York Times, 2016, см. http://www.nytimes.com/2016/11/22/world/europe/cyprus-peace-talks-turkey-greece.html?_r=0*

ГРУЗИЯ И СОГЛАШЕНИЕ О НЕПРИМЕНЕНИИ СИЛЫ

Вопрос о соглашении о неприменении силы – под разными названиями и с разной интерпретацией – всегда был актуальным в контексте территориальных конфликтов в Грузии.

Первые мирные договоренности о прекращении огня, разведении вооруженных формирований и начале процесса политического урегулирования были достигнуты еще в начале 90-х годов. Из них, по значимости, можно выделить Сочинское соглашение 24 июня 1992 года о принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта²⁷ и Московское соглашение 24 мая 1994 года о прекращении огня и разъединении сил²⁸, которому предшествовало подписание меморандума о понимании между грузинской и абхазской сторонами на переговорах в Женеве в декабре 1993 года²⁹ и коммюнике о втором раунде грузино-абхазских переговоров, подписанное в январе 1994 года там же, в Женеве.³⁰ В этих документах стороны подтверждали свои обязательства воздерживаться от применения силы или угрозы ее применения во взаимных отношениях.

Несмотря на то, что стороны систематически обвиняли друг друга в нарушении достигнутых договоренностей, эти соглашения все же в какой-то мере способствовали прекращению активной фазы конфликта и началу процесса политических переговоров.

Следует отметить, что хотя, по мнению грузинской стороны, эти соглашения сами по себе подразумевали окончание военного конфликта, начиная со второй половины 90-х годов, когда переговоры о политическом статусе фактически зашли в тупик, а перспектива полномасштабного урегулирования конфликта в ближайшей перспективе стала призрачной из-за бескомпромиссной позиции сторон, абхазская и осетинская стороны вновь стали требовать от Тбилиси обязательств о неприменении силы. На этом фоне, по заявлениям Сухуми и Цхинвали, в абхазском и осетинском обществе усилились страхи по поводу того, что Тбилиси может попытаться решить конфликты военным путем. Актуализации темы безопасности также способствовала напряженность в Гальском районе (1998) и Кодорском ущелье (2001). Кроме того, с 2003 года Сухуми и Цхинвали постоянно выражали недовольство и беспокойство по поводу растущих военных расходов и укрепления военного потенциала Грузии, видя в этом проявление реваншистских настроений в Тбилиси.

Начиная с этого времени, тема безопасности вновь заняла ведущее место в грузино-абхазских и грузино-осетинских отношениях. Сухуми и Цхинвали требовали от Тбилиси обязательств о неприменении силы, утверждая, что это позволит создать более эффективные механизмы безопасности в зоне конфликта. Однако, несмотря на некоторые попытки, стороны не сумели достичь согласия.

Война августа 2008 года и новая реальность

Война августа 2008 года фундаментально изменила конфигурацию территориальных конфликтов в Грузии. Во время и после войны, Российская Федерация (РФ) де юре участвовала в конфликте как одна из сторон, осуществила военную интервенцию не только в зоны конфликта, но и на остальной территории Грузии, осуществила оккупацию территорий Грузии, в односторон-

²⁷ Сочинское соглашение о принципах урегулирования Грузинско-Осетинского конфликта от 24 июня 1992 года см. <http://www.apsny.ge/notes/1127333974.php>

²⁸ Московское соглашение о прекращении огня и разъединении сил от 14 мая 1994 года см. <http://www.un.org/ru/peacekeeping/missions/past/unomig/94-583.pdf>

²⁹ Меморандум о понимании между грузинской и абхазской сторонами на переговорах в Женеве, 1993. см: <http://www.apsny.ge/notes/1127372123.php>

³⁰ Коммюнике о втором раунде переговоров между Грузинской и Абхазской сторонами в Женеве, 1994 см. <http://www.apsny.ge/notes/1128820425.php>

нем порядке признала независимость Абхазии и Южной Осетии, и на основе оформленных с ними договоров разместила в этих регионах свои военные базы и военную инфраструктуру.^{31, 32}

В результате, после августа 2008 года изменился и контекст безопасности. В частности, он перешел в измерение грузино-российского конфликта, а Россия стала главной стороной конфликта для Грузии. Примечательно, что соглашение 12 августа 2008 года, подписанное президентами Франции, Грузии и России³³ подразумевает прекращение огня между Грузией с одной стороны и Россией с другой стороны, а не с Абхазией и Южной Осетией, показывая, таким образом, какие стороны играют основную роль в сфере региональной безопасности.

На основе соглашения 12 августа 2008 года был сформирован Женевский формат международных дискуссий, одним из главных направлений которого стала тема безопасности и вопрос соглашения о неприменении силы. Так называемый «Женевский процесс» направлен на выработку комплексных механизмов и гарантий безопасности во всем регионе, включая зоны грузино-абхазского и грузино-осетинского противостояния, в чем само-собой подразумевается учет интересов абхазской и осетинской сторон и определение их долей ответственности.³⁴

Хотя начиная с 2008 года и по сегодняшний день в Женевском формате было проведено в общей сложности 38 встреч³⁵, сторонам до сих пор не удалось достичь согласия по вопросу о неприменении силы. Кроме того, на протяжении всей истории Женевского процесса абхазская и осетинская стороны требовали (и продолжают требовать)³⁶ от Тбилиси подписать соглашение о неприменении силы с Сухуми и Цхинвали в качестве предварительного условия для начала диалога по любому конкретному вопросу (включая, в том числе, и гуманитарные вопросы). Со своей стороны, Тбилиси требует подписания соглашения о неприменении силы с Москвой, которую грузинская сторона считает сегодня главной и реальной стороной конфликта.

То, что абхазская и осетинская стороны ставят вопрос подписания соглашения о неприменении силы на первое место, хотя, по их же заявлениям, после 2008 года безопасность Абхазии и Южной Осетии гарантирована и защищена военным присутствием РФ³⁷, создает у грузинской общественности впечатление, что в действительности тема соглашения используется сегодня в качестве своеобразного политического инструмента как для фиксации собственного статуса/ ее легитимации, так и блокирования переговорного процесса.

Грузинская сторона выдвигает несколько аргументов в поддержку своей позиции не подписывать соглашение о неприменении силы непосредственно с Сухуми и Цхинвали.

1. Российский фактор. Подписание такого соглашения только с Сухуми и Цхинвали в то время, когда РФ не собирается брать на себя каких-либо обязательств об отказе от применения силы в отношениях с Тбилиси, будет означать, что грузинская сторона фактически закрывает глаза на сложившуюся после 2008 года реальность и признает Абхазию и Южную Осетию, а не РФ, основными сторонами конфликта.

³¹ Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия, 2008 см. <http://kremlin.ru/supplement/199>

³² Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия, 2008 см. <http://www.kremlin.ru/supplement/200>

³³ Меморандум о выполнении «плана Медведева – Саркози», 2008. см. <http://ru.reuters.com/article/topNews/idRU-ANT86388420080908>

³⁴ Диалоговый процесс по гарантиям безопасности в контексте грузино-абхазского конфликта, *InternationalAlert*, 2009, см. 23

³⁵ По состоянию на январь 2017г.

³⁶ МИД Абхазии: подписать заявление на встрече в Женеве по Закавказью вновь не удалось, *TACC*, 2016. см. <http://special.tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3873640>

³⁷ Рауль Хаджимба: внешняя безопасность Абхазии гарантирована, *Sputnik*, 2015. см. <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150122/1013678812.html>

«После 2008 года Россия уже и формально стала стороной конфликта, и подписание такого соглашения сегодня означало бы возвращение в прошлое. Этим Россия была бы выведена за рамки конфликта»³⁸ – так прокомментировал тему соглашения один из высокопоставленных чиновников бывших властей. Необходимо отметить, что эту позицию разделяет значительная часть грузинской политической элиты и академического сообщества.^{39, 40}

2. Существующие обязательства. Для грузинской стороны звучат неубедительно доводы о том, что без подписания соглашения о неприменении силы непосредственно с Сухуми и Цхинвали, Тбилиси является источником перманентной угрозы для них. В Тбилиси полагают, что в контексте безопасности, грузинская сторона уже не раз брала на себя обязательство не применять силу, и это обязательство зафиксировано на более высоком политическом уровне, чем это было бы обеспечено в рамках соглашений непосредственно с Сухуми и Цхинвали.

В первую очередь, здесь имеются в виду обязательства, озвученные еще президентом Саакашвили в его обращении в адрес ООН, ОБСЕ, НАТО и других международных организаций, в выступлении Саакашвили в Страсбурге (23 ноября 2010 года),⁴¹ в парламентской резолюции от 7 марта 2013 года о внешнеполитических приоритетах грузинского государства⁴², в которой парламент единогласно поддержал обязательство Тбилиси не применять силу и, наконец, в договоре об ассоциации с ЕС, в котором особо подчеркивается обязанность сторон придерживаться мирных путей урегулирования конфликта⁴³ и зафиксирована приверженность принципу примирения как основополагающей европейской норме в отношении разрешения конфликтов.

3. Договоры Москвы с Сухуми и Цхинвали. Аргумент безопасности стал еще более неубедительным для Тбилиси после того, как РФ подписала договор о стратегическом партнерстве и союзничестве с Сухуми и договор о союзничестве и интеграции с Цхинвали. Согласно этим документам, РФ является гарантом безопасности этих территорий, что неоднократно подтвердили и в Сухуми⁴⁴, и в Цхинвали.⁴⁵

Здесь необходимо пояснить, что Тбилиси, конечно же, не признает эти договора как имеющие юридическую силу правовые документы. Однако, грузинская сторона считает их политическим актом и частью де-факто реальности, которая лишней раз подтверждает необходимость взятия РФ обязательств об отказе от применения силы и нивелирует озвученные на различных уровнях утверждения Сухуми и Цхинвали о реальной угрозе их безопасности, которая, по их словам, исходит из Грузии.

4. Вопрос статуса. Грузинская сторона проблему видит и в том, с каким статусом будут зафиксированы в соглашении Сухуми и Цхинвали. Естественно, Тбилиси не сможет заключить с Сухуми и Цхинвали такое соглашение, которое может быть

³⁸ Отрывок из рабочего интервью исследования.

³⁹ Россия не меняет позицию в Женеве, газета «24 часа», 2013. см. <http://24saati.ge/news/story/41122-zhenevashi-ruse-ti-pozitsias-ar-itsvlis>

⁴⁰ Сосо Цинцадзе: оформление договора о ненападении с сепаратистами означает их косвенное признание GHN, 2010. см. <http://www.ghn.ge/print.php?print=14455>

⁴¹ ЕС приветствует обещание Тбилиси о неприменении силы, Civil.ge, 2010. см. <http://civil.ge/rus/article.php?id=21421>

⁴² Принятая по обоюдному согласию резолюция по внешней политике, Civil.ge, 2013. см. <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=24539>

⁴³ Справочник по вопросам договора об ассоциации Грузии с ЕС, Тбилиси 2014, стр. 11

⁴⁴ По российско-абхазскому договору, «В случае совершения акта агрессии (вооруженного нападения) против одной из Договаривающихся Сторон другая Договаривающаяся Сторона предоставляет ей необходимую помощь, включая военную, а также оказывает поддержку находящимся в ее распоряжении средствами» <http://kremlin.ru/supplement/4783>

⁴⁵ «Российская Федерация обеспечивает оборону и безопасность Республики Южная Осетия, включая защиту и охрану государственной границы Республики Южная Осетия». <http://kremlin.ru/supplement/4819>

воспринято в грузинском (и международном) обществе как шаг к признанию независимости Абхазии и Южной Осетии. С другой стороны, в Тбилиси существует подозрения, что цель настойчивых требований Сухуми и Цхинвали заключается в получении определенной легитимации со стороны Тбилиси. Так, например, один из представителей бывших властей считает, что *«Когда в Цхинвали и Сухуми говорят сегодня о необходимости соглашения, у них может быть только одна мотивация – они хотят добиться легитимации в какой-либо форме, а затем возможно превратить ее в легитимацию другого типа»*.⁴⁶

Кроме того, как уже было отмечено выше, в рамках Женевского процесса Тбилиси постоянно поднимает вопрос о необходимости обязательств со стороны России не применять силу в отношении Грузии. К этому призывают Москву и Евросоюз,⁴⁷ и другие международные организации. Однако, несмотря на то, что после 2008 года РФ уже формально представляет сторону конфликта и реально обладает достаточным военно-политическим потенциалом для возобновления военных действий, Москва в данном контексте отказывается рассматривать себя участником конфликта и продолжает настаивать на том, что Тбилиси должен решать этот вопрос непосредственно с Сухуми и Цхинвали.⁴⁸

Поэтому, обсуждение этого вопроса неизменно возвращается к исходной точке, создавая замкнутый круг.

Выборы 2012 года: новое правительство, новые подходы?

Следует отметить, что разорвать этот замкнутый круг не удалось и после того, как в 2012 году к власти в Грузии пришло новое правительство, чей подход к урегулированию конфликтов существенно отличается от позиции своего предшественника.

Пришедшее к власти в октябре 2012 года новое грузинское руководство, которое делает акцент на прагматичную политику по отношению к России, с самого начала заняло более гибкую позицию в вопросе урегулирования конфликтов. Одним из проявлений этого можно считать хотя бы переименование аппарата государственного министра по вопросам реинтеграции с заменой слова «реинтеграция» на «примирение» с целью продемонстрировать абхазскому и осетинскому обществам ориентированную на примирение политическую волю. Параллельно со сменой названия, со стороны Сухуми практически прекратились обвинения в адрес Тбилиси по поводу различных инцидентов на территории, контролируемой де-факто властями Абхазии. На фоне продолжающейся бордеризации и незаконной задержки граждан при пересечении разделительной линии юго-осетинскими де-факто властями, увеличилось число обращений по медицинской и другим гуманитарным нуждам. Признаком большей открытости грузинского правительства и прагматичной оценки существующей реальности можно считать и инициирование процесса ре-визии Закона об оккупированных территориях⁴⁹ – в 2016 году парламент нового созыва внес этот вопрос в число первичных в повестку дня пленарных заседаний.⁵⁰

Здесь же необходимо отметить, что, несмотря на смену названия аппарата государствен-

⁴⁶ Отрывок из рабочего интервью исследования.

⁴⁷ ЕС призывает Россию выступить с обещанием неприменения силы в отношении Грузии, *Civil.ge*, 2012 см. <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=23112>

⁴⁸ Тбилиси обвиняет Москву в нежелании гарантировать Грузии неприменение силы, *Interfax.ru*, 2014, см. <http://www.interfax.ru/world/367821>

⁴⁹ Ека Беселия: В связи с «Законом об оккупированных территориях» Грузия получает критику со стороны международных организаций, . IPN, 2016. см. <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/408409-eka-beselia-okupirebuli-teritoriebis-shesakheb-kanonthan-dakavshirebith-saqarthvelo-saerthashoriso-organizaciebisgan-kritikas-ighebs.html?ar=A>

⁵⁰ Там же.

ного министра, не произошло обновление разработанных предыдущими властями стратегических документов в области урегулирования конфликтов, а новые подходы и видения так и не получили воплощение в письменном виде, что, возможно, указывает на недостаток консенсуса внутри правящей элиты по ключевым пунктам политики примирения и/или о неактуальности для властей темы конфликтов.

Начиная с 2012 года, стала более гибкой и позиция Тбилиси по отношению к вопросу соглашения о неприменении силы с Сухуми и Цхинвали. Так, например, если в 2008-2012 годах грузинская сторона категорически исключала любую возможность подписания такого соглашения с Сухуми и Цхинвали (поскольку не рассматривала их сторонами конфликта),⁵¹ после 2012 года Тбилиси дал понять, что может рассмотреть возможность подписания определенного соглашения с ними, но только после того, как будет урегулирован вопрос безопасности между РФ и Грузией, как предусмотрено в договоре от 12 августа 2008 года, для чего и был создан Женевский формат.⁵²

«Мы готовы подписать соглашение с абхазами и осетинами на следующий же день после того, как будет подписано соглашение с Россией о неприменении силы. В отличие от правительства Национального движения, мы говорим абхазам и осетинам, что готовы обсуждать этот вопрос. Мы уважаем их позицию и хотим развеять их страхи, тем более, что эти страхи совершенно беспочвенны. Но разговор об этих соглашениях возможен лишь после того, как будет подписано соглашение с Россией»⁵³ – говорит один из (бывших) представителей правительства «Грузинской мечты».

Этот комментарий хорошо отражает изменение подходов к урегулированию конфликтов после прихода к власти в 2012 году «Грузинской мечты». Однако, здесь же необходимо особо подчеркнуть, что несмотря на смену подходов в Тбилиси после 2012 года, со стороны РФ не последовало никаких встречных шагов, и ее позиция в данном вопросе остается неизменной. Более того, именно после 2012 года Москва оформила договора с Сухуми и с Цхинвали, что вызвало серьезное недовольство со стороны Тбилиси и лишь еще больше осложнило процесс переговоров.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование показало, что в данных реалиях Грузия поставлена в довольно непростую ситуацию: либо смириться с тем, что, учитывая нынешнюю позицию сторон, какие-либо перемены в статус-кво не предвидятся и ждать благоприятной геополитической ситуации, что создаст более благоприятную почву для политического диалога, либо пойти на политический компромисс ради восстановления доверия и перспективы появления возможности начала реального процесса урегулирования согласиться на подписание соглашения о неприменении силы с Сухуми и Цхинвали. с определенными предварительными условиями.

Несмотря на то, что официально этот вопрос не стоит на повестке дня, можно предположить, что нынешние грузинские власти не исключают возможности такого компромисса, но только в качестве демонстрации стремления Тбилиси восстановить доверие, а не, скажем, признания нужности решения вопроса безопасности для абхазов и осетин, и с учетом того, что такой компромисс возможен лишь при условии, что одновременно с соглашением о неприменении силы стороны сумеют договориться и по другим ключевым вопросам. Иными словами, вопрос неприменения силы должен быть лишь одной частью более широкого соглашения.

⁵¹ Вашадзе бесеует о Договоре о неприменении силы, *Civil.ge*, 2010. см. <http://civil.ge/geo/article.php?id=22614>

⁵² Паата Закареишвили: У абхазов есть шанс – Россия или Европа посредством Грузии, *Netgazeti.ge*, 2014. см. <http://netgazeti.ge/opinion/33842/>

⁵³ Отрывок из рабочего интервью исследования.

«Для нас имеет значение любой формат или соглашение, где стороны будут зафиксированы со статусом стороны. Однако, если мы заключим соглашение с Сухуми и Цхинвали, в нем не должна идти речь только о неприменении силы. Оно должно включать в себя целый перечень вопросов, в том числе экономических и так далее»⁵⁴ – заявляет один из представителей сегодняшних грузинских властей.

Необходимо отметить, что поскольку за прошедший с 2012 года период сторонам так и не удалось достичь согласия, можно предположить, что ни Сухуми, ни Цхинвали сегодня реально не имеют достаточной мотивации для достижения широкомасштабного соглашения, одним из компонентов которого мог бы стать вопрос неприменения силы. Создается впечатление, что и в Сухуми, и в Цхинвали не готовы вести переговоры по вопросам, имеющим жизненно важное значение для грузинской стороны (например, возвращение беженцев и т.д.). Возможно также, что, учитывая существующую реальность, вопрос соглашения о неприменении силы как механизма обеспечения безопасности, утратил свою актуальность для абхазского и осетинского обществ и используется сегодня лишь как инструмент педалирования переговорного процесса и/или политического статуса.

Можно ли ожидать каких-либо перемен в сложившемся положении в ближайшем будущем?

С одной стороны, для этого существуют определенные позитивные предпосылки.

- Политика нынешнего грузинского правительства к вопросу урегулирования конфликтов который отличается гораздо большим прагматизмом и большей гибкостью, чем политика его предшественника.
- Произошедшие в грузинском обществе и в общественном сознании изменения в сторону безальтернативности процесса европеизации, принятия европейских ценностей и безальтернативности мирного пути урегулирования конфликтов.
- Бескомпромиссно настроенная часть грузинского общества в 2008 году потеряла надежду на урегулирование конфликтов в ближайшем будущем, и ее интерес к этой теме ослаб. Исходя из этого, поэтапно, связанная с конфликтами тематика отошла на задний план в грузинском общественно-политическом дискурсе,⁵⁵ а политическое поражение Национального движения, которое в вопросе урегулирования территориальных конфликтов было выразителем настроений бескомпромиссной части общества, в определенном смысле «освободил» место для альтернативных идей и подходов.
- В процессе двухстороннего и многостороннего диалога, в грузинском экспертном и гражданском сообществе накопился большой аналитический потенциал, ориентированный на преодоление существующего замкнутого круга.⁵⁶

Данная совокупность факторов дает основания предполагать, что в Тбилиси сегодня имеются определенные предпосылки для начала серьезного общественного обсуждения и внутренних дискуссий о содержании возможных текстов широкоформатных договоров с Сухуми и Цхинвали, но на определенных предварительных условиях, которые будут зависеть от разработки/подписания соответствующего российско-грузинского соглашения по безопасности. При этом, вопрос неприменения силы может быть частью этого широкоформатного договора.

⁵⁴ Отрывок из рабочего интервью исследования.

⁵⁵ Заза Цуладзе: Территориальная целостность в плену у экономических проблем, *Голос Америки* 2016. см. <http://www.amerikiskhmta.com/a/ndi-georgia-polls/3279380.html>

⁵⁶ Кавказский дом & Институт по изучению национализма и конфликтов, *Конфликты в Грузии: Особенности и задачи текущего этапа*, 2015. см. <http://regional-dialogue.com/wp-content/uploads/2014/06/Conflicts-in-Georgia.pdf>

Необходимо также подчеркнуть, что процесс достижения такого широкомасштабного соглашения невозможен без взаимных компромиссов и релевантных аргументов со стороны всех вовлеченных в конфликт сторон. В противном случае, в условиях, когда для грузинской стороны необходимость подписания документа о неприменении силы рассматривается как часть процесса восстановления доверия, весь этот процесс может превратиться в демонстрацию контрпродуктивности реализации односторонней мотивации.

Соответственно, несмотря на то, что правящая политическая сила в Грузии сегодня не имеет альтернативы, что дает властям свободу на принятие более смелых решений, но делает эти шаги полностью зависящими от наличия у них соответствующей политической воли, и несмотря на безоговорочную поддержку мирного пути урегулирования конфликтов со стороны грузинского общества, войдет ли этот вопрос в политическую повестку дня Грузии, будет зависеть не только от грузинского общества и грузинских властей, но и от политической воли других вовлеченных в конфликт сторон: от мотивации абхазского и осетинского обществ, позиции Москвы, и глобального геополитического контекста, который оказывает растущее влияние на процесс урегулирования конфликтов в Грузии.

ДОГОВОР О НЕПРИМЕНЕНИИ СИЛЫ КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЮЖНОЙ ОСЕТИИ

*Дина Алборова*¹
*Екатерина Хасиева*²

ВВЕДЕНИЕ

Безопасность – это ключевое слово, которое определяет внутреннюю и внешнюю политику государств. В последние десятилетия вопрос безопасности остается острым и наиболее актуальным в Кавказском регионе.

В конце 80-х годов развал Советского Союза проходил болезненно, сопровождаясь экономическим коллапсом, разрывом социально-экономических и человеческих связей, пробуждением национального самосознания, которое зачастую принимало форму крайнего национализма. Болезненные процессы происходили на Кавказе, который запылал пятью конфликтами: На Южном Кавказе – грузино-осетинский, грузино-абхазский, армяно-азербайджанский, и на Северном Кавказе – осетино-ингушский и чеченский конфликты. Вследствие этно-политических конфликтов, на Южном Кавказе появились три новых государственных образования – Абхазия, Нагорный Карабах и Южная Осетия, которые за время своего существования приобрели все атрибуты государственности, а с августа 2008 года начался процесс международного признания независимости Южной Осетии и Абхазии.

АКТУАЛЬНОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Южный Кавказ является нестабильным, конфликтогенным регионом со множеством проблем. Здесь сталкиваются интересы как мировых, так и региональных игроков, что не может положительно влиять на стабильность и безопасность в регионе. К тому же, ситуацию раскачивают и новые вызовы, в частности, в лице мирового терроризма и войн на соседнем Ближнем Востоке.

Каждая из шести стран, расположенных на Южном Кавказе, отдает себе отчет в необходимости стабильного мира и безопасности в регионе, но, в то же время, они не имеют единого мнения по вопросам механизмов достижения этого состояния. Что касается, в частности, грузино-осетинских взаимоотношений, то здесь ситуация усугубляется и внешнеполитическим курсом этих стран – в то время, как Грузия делает шаги по Евроинтеграции и вхождению в НАТО, Южная Осетия все больше и больше интегрируется в социально-экономическую и политико-правовую составляющие Российской Федерации, обозначая свое стратегическое партнерство с Россией в качестве гарантии собственной безопасности.

Одним из ключевых аспектов региональной безопасности рассматривается вопрос о подписании Договора о неприменении силы. Этот вопрос обсуждается на единственной официальной площадке – Женевских встречах.

8 июня 2012 года в своей статье «Оккупация» Южной Осетии и Абхазии: мифы и реальность» Статс-секретарь – заместитель министра иностранных дел Российской Федерации Гри-

¹ Дина Алборова - старший преподаватель кафедры политологии и социологии Юго-осетинского Государственного Университета.

² Екатерина Хасиева - Студентка 5 курса юридического факультета Юго-осетинского Государственного Университета.

горий Карасин писал: «Кстати, для дипломатов и юристов-международников будет интересно знать, что, в то время как лидеры Абхазии и Южной Осетии подписали эти шесть принципов в том виде, как они были сформулированы президентами России и Франции, М. Саакашвили подписал по сути другой текст. В нем отсутствовала принципиально важная преамбула договоренностей Д. А. Медведева и Н. Саркози с призывом ко всем сторонам (грузинской, абхазской и югоосетинской) подписаться под шестью принципами. Таким образом, никаких совместно подписанных Грузией, Абхазией и Южной Осетией договоренностей о неприменении силы не существует. Именно это создает вакуум безопасности в регионе и стало ключевой темой Жевневских дискуссий по Закавказью»³.

ГЛАВА 1. ДОГОВОРЫ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ ГРУЗИНО-ОСЕТИНСКОГО КОНФЛИКТА

Сегодня много говорят о Договоре о неприменении силы между Южной Осетией и Грузией, как об основном факторе безопасности и гарантии того, что вооруженный конфликт более не повторится. Если посмотреть в недавнее прошлое, то мы можем найти такого рода Договор, подписанный 24 июня 1992 г. в Сочи, который назывался «Соглашения о принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта», и был заключен между Российской Федерацией и Республикой Грузии (то, что требует сегодня грузинская сторона – подписания Договора между Грузией и Россией). В Статье 1 написано, что противоборствующие стороны обязуются прекратить огонь и вывести свои вооруженные формирования. В Статье 2 говорится о том, что в целях демилитаризации зоны конфликта и невозможности вовлечения вооруженных сил РФ в конфликт, Россия выведет 37-й инженерно-саперный полк и 292 отдельный боевой вертолетный полк с подразделениями обслуживания, которые дислоцировались в Южной Осетии (то, что требует сегодня Тбилиси от Москвы – убрать свои военные базы из Южной Осетии). По этому же договору создавалась Смешанная Контрольная Комиссия, в составе сторон, вовлеченных в конфликт (СКК), и Смешанные Силы по поддержанию Мира и правопорядка (ССПМ), а также совместный пресс-центр при СКК. Необходимо отметить, что в Статье 4 говорится о том, что стороны немедленно приступают к экономическому восстановлению зоны конфликта и готовят почву для возвращения беженцев⁴. Этот важнейший документ имел силу вплоть до августа 2008 года. Необходимо отметить, что данный договор не стал 100% гарантией безопасности и стабильности в зоне конфликта. На границах периодически происходили вооруженные провокации, приграничные населенные пункты, в том числе и г.Цхинвал, периодически подвергались обстрелам и бомбежкам, продолжались похищения людей, их избиения и исчезновения, захват заложников, убийства по этническому признаку и т.д. Что касается беженцев, то вплоть до 1996-97 гг. эта проблема не решалась. Тем не менее, СКК и СПМ провели колоссальную работу в сфере невозобновления полномасштабных боевых действий в зоне грузино-осетинского конфликта и оперативно реагировали на возникающие очаги напряженности до 2004 г.

16 мая 1996 г. в Москве при посредничестве РФ, РСО-Алании и ОБСЕ, между Грузией и Южной Осетией был подписан «Меморандум о мерах по обеспечению безопасности и укреплению взаимного доверия между сторонами в грузино-осетинском конфликте». В Статье 1 четко обозначено: «Стороны отказываются от применения или угрозы применения силы, от оказания политического, экономического и иных форм давления друг на друга»⁵. В этом же документе стороны обязались сделать все для достойного решения проблем беженцев. После подписания данного меморандума, процесс мирного урегулирования грузино-осетинского конфликта приобрел позитивную динамику. Надо отметить и тот факт, что с 1996 г. в Южной Осетии открывают свои офисы международные организации под эгидой УВКБ ООН, которые

³ Карасин, Григорий. «Оккупация» Южной Осетии и Абхазии: мифы и реальность, журнал «Международная жизнь», 2012 <https://interaffairs.ru/jauthor/material/711>

⁴ Соглашение о принципах урегулирования грузинско-осетинского конфликта, текст документа, 1996 <http://docs.cntd.ru/document/1902246>

⁵ Инициатива президента Южной Осетии по мирному урегулированию грузино-осетинского конфликта, 2005 <http://sojcc.ru/soglashenia/96.html>

сконцентрировали свою работу на вопросах экстренной гуманитарной помощи, возвращения беженцев на места их прежнего проживания и восстановления разрушенной войной инфраструктуры в зоне конфликта.

23 декабря 2000 г. в Тбилиси было подписано российско-грузинское межправительственное «Соглашение о взаимодействии в восстановлении экономики в зоне грузино-осетинского конфликта и возвращении беженцев». Эта активизация длилась недолго. Фактически с 2004 года, с приходом в Грузии к власти Михаила Саакашвили начинается обострение как в зоне грузино-осетинского конфликта, так и в грузино-российских отношениях. Летом 2004 года возобновляются боевые действия в зоне конфликта, что привело к жесткой конфронтации обеих сторон, срывам договоренностей в рамках СКК, снайперской войне. 13 августа 2004 г. в рамках СКК в Цхинвале был подписан Протокол о прекращении огня. По Южной Осетии прокатилась волна терактов против видных политических деятелей и ответственных сотрудников МВД Южной Осетии.

Михаилу Саакашвили необходимо было реализовать свои предвыборные обещания – восстановление территориальной целостности Грузии, начиная с Абхазии, продолжая Южной Осетией и заканчивая Абхазией. Первый этап был с успехом осуществлен, и такой же сценарий разрабатывался для Южной Осетии. В августе 2008 года, несмотря на все существующие Договоры и выработанные механизмы по разрешению конфликта, Меморандум о мерах по обеспечению безопасности, несмотря на обещания мирных переговоров из уст Саакашвили, в ночь на 8-ое августа, в одночасье все это было пограно, и началась агрессия Грузии против Южной Осетии.

Грузино-осетинский конфликт прошел сложную динамику – он перерос из этнического в этно-политический и из локального в международный конфликт с вовлечением не только соседних государств, но и нерегиональных игроков.

Сегодня часть экспертов считает, что грузино-осетинский конфликт окончательно разрешен итогами августовской войны 2008 года – Южная Осетия получила признание независимости со стороны нескольких стран и надеется на дальнейший процесс признания со стороны международного сообщества, с момента окончания войны и по сегодняшний день на территории Южной Осетии не ведутся боевые действия, граница между Южной Осетией и Грузией закрыта и надежно охраняется. Другая же часть экспертного сообщества считает, что конфликт не разрешен, он просто перешел в латентную форму. Один из показателей неразрешенности, по их мнению – это отсутствие мирного договора или, как его называют, – договора о неприменении силы между Республикой Грузия и Республикой Южная Осетия. На Женевских встречах поднимается вопрос о выработке документа и его подписании, но до сегодняшнего дня стороны не могут прийти к единому мнению об этом договоре, а точнее о том, кто будет подписантом данного договора. К тому же, по их мнению, конфликт не может быть разрешен, пока обе конфликтующие стороны не согласятся на окончательном определении статуса сторон в рамках их государственных границ. Для Южной Осетии этот вопрос решен, она определила себя в качестве независимого государства в 1992 г. Процесс международного признания этого независимого государства начался с августа 2008 года и продолжается сегодня. Грузия же до сих пор считает Южную Осетию частью своей страны.

Неоднократные попытки урегулирования предпринимались весь период грузино-осетинского конфликта. Одна из таких инициатив принадлежит экс-президенту Южной Осетии Э. Кокоеву. В декабре 2005 г. он обратился к Президенту РФ Владимиру Путину и Президенту Грузии Михаилу Саакашвили с инициативой по мирному урегулированию грузино-осетинского конфликта: «Указанная программа, по моему мнению и с учетом некоторых ранее высказанных предложений, должна включать в себя следующие позиции: – трехэтапность схемы урегулирования, одобренная сторонами, участвующими в урегулировании конфликта: первый этап – демилитаризация зоны конфликта, восстановление доверия и гарантии безопасности, второй этап – социально-экономическая реабилитация, третий этап – политическое урегулирование».

Однако данная инициатива не имела успеха. Даже относительно мирные периоды грузино-осетинского конфликта 1993-2004 гг. не привели к достижению всеобъемлющего урегулирования. Стороны никогда серьезно не рассматривали механизмы, которые можно было найти в экономической или иной области (не политической), которые могли бы способствовать трансформации или разрешению грузино-осетинского конфликта. В данном случае, как правило, приводят в пример работу Эргнетского рынка, который был выгоден для населения приграничной зоны, но в конце концов был закрыт. Эргнетский рынок располагался в приграничной зоне между Грузией и Южной Осетией. Он стихийно возник в середине 90-х и был оптово-розничной базой товаров народного потребления. В первую очередь, это были мука, молочные продукты, сигареты и бензин. По мнению некоторых грузинских экспертов, Грузия теряла значительные суммы в виде таможенных поступлений – около 80% от объема ввозившихся в страну товаров приходилось на неучтенную продукцию, которая приходила в Грузию через Эргнетский рынок⁶. Несмотря на то, что, с другой стороны, работа на этом рынке местным жителям приграничных сел давала средства на существование их семей, несмотря на то, что в совместной работе на этом рынке возобновлялись контакты и отношения между осетинами и грузинами, он был закрыт с приходом Саакашвили к власти в Грузии.

ГЛАВА 2. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА

Существует общий принцип неприменения силы, введенного в международное право Пактом Бриана-Келлога, вступивший в силу в 1929 году и закрепленного в Уставе ООН. Парижский Пакт, как его еще называют, представляет собой договор об отказе использования войны в качестве орудия национальной политики. Он стал одним из правовых оснований для Нюрнбергского процесса. Но здесь не совсем понятна сущность и механизмы гарантий. В юридическом словаре гарантии определяются как «международно-правовые акты, предусматривающие заверения или речательства одних государств по отношению к другим участникам международного общения относительно определенного образа действий, обеспечивающие соблюдение установленных прав или статуса какого-либо государства (группы государств), выполнение международных обязательств или сохранение определенного состояния международных отношений».⁷

Кипр: 16 августа 1960 года, согласно цюрихско-лондонским соглашениям 1959 г., Кипр, который был английской колонией, получил независимость. По «Договору о гарантиях», Британии (в качестве «уходящей империи»), Греции и Турции (как защитницам интересов двух кипрских общин) был присвоен статус «гарантов» сохранения независимости, территориальной целостности и конституционного порядка нового кипрского государства, а также невозобновления военных действий. Этот договор обязывал трех гарантов консультироваться друг с другом относительно мер по реализации гарантий. Однако в случае, если стороны не смогут договориться, ст. 4 Договора давала гарантам право по отдельности вмешиваться во внутренние дела Кипра «с целью восстановления положения дел, установленного договором»⁸.

По «Договору о союзе», Турция и Греция обладали правом иметь на острове свои военные контингенты – Турция 650 человек, Греция – 950 человек. К тому же, Англия сохранила здесь территорию в 99 квадратных миль под своим полным суверенитетом. На этой территории расположены две ее базы⁹.

⁶ Alexander Kukhianidze, Aleko Kupatadze and Roman Gotsiridze, "Smuggling Through Abkhazia and Tskhinvali Region/South Ossetia", a research report. Center for Transnational Crime and Corruption, American University, 2003.

⁷ Большой юридический словарь.. 3rd ed. ext. and revised. / Ed. Prof. A. Y. Sukharev. – М.: INFRA-M, 2007. – VI, 858 p. – (Library of dictionaries "INFRA-M"). <http://slovari.yandex.ru/dict/jurid/article/jur1/jur-1171.htm>

⁸ Конституция Кипра. Приложение I. Договор о гарантиях и независимости, территориальной целостности и Конституции Республики Кипр

⁹ там же

15 июля 1974 года на острове произошел военный переворот. Турецкое правительство ввело свои войска и начало боевые действия под предлогом защиты турецкой общины острова. 20 июля Совет Безопасности ООН потребовал прекратить огонь, вывести с острова иностранные войска, восстановить суверенитет, территориальную целостность, конституционное устройство и законное правительство Кипра и призвал Турцию, Грецию и Великобританию начать мирные переговоры. 25-30 июля в Женеве безрезультатно проходят две конференции. Турецкие войска продвигаются на восток и запад. В итоге, они оккупировали 37% территории и, фактически, к 18 августа 1974 г., когда огонь был прекращен, раскололи остров на две части. Данное положение сохраняется и по сегодняшний день. В 1974-75 гг. шел процесс перехода населения из одной части острова на другую – турки-киприоты переселились на север, а греки-киприоты на юг Кипра. По данным ООН, было перемещено 37 000 турков-киприотов и 198 000 греков-киприотов. В 1975 г. север Кипра провозгласил себя «Турецким федеративным государством Кипр», а в 1983 г. переименовал себя в независимую «Турецкую республику Северного Кипра». На сегодняшний день, независимость этого государства признана только Турцией. Оно отделено от остальной части острова «Зеленой линией» – буферной зоной, охраняемой контингентом Вооруженных сил ООН по поддержанию мира на Кипре.

В 1983 г. в резолюции 541 Совет безопасности ООН призвал все страны-члены ООН «уважать суверенитет, независимость, территориальную целостность Республики Кипр», не признавая никакие иное кипрское государство, кроме одного, не содействовать и не помогать сепаратистскому образованию на севере Кипра (резолюция 550 за 1984 г.).

Весной 2012 года переговоры о воссоединении Кипра прекратились, но в феврале 2014 г., при посредничестве ООН, они были возобновлены.

1 мая 2004 года Кипр становится членом Европейского Союза. Многие эксперты считали, что с принятием Кипра в ЕС решатся и его проблемы, т.к. в рамках общей европейской зоны эти проблемы будут неактуальны и сойдут на нет. Они оказались не правы. Кипрский конфликт не разрешен по сей день, и в ближайшем будущем не видно перспектив для разрешения кипрского вопроса. Возможно, если бы Турция вместе с Кипром вошла в ЕС, этот конфликт стал бы неактуальным. С другой стороны, ситуация, в которой растут тенденции «Европейского сепаратизма», не дает однозначного ответа на вопрос – Может ли разрешиться кипрский конфликт в рамках единого европейского пространства?

Приднестровье: В июле 1992 г., при посредничестве прибывших в зону конфликта полномочных представителей президента России, было достигнуто соглашение о прекращении огня. 21 июля того же года в Москве между главами РФ и Молдовы, в присутствии главы Приднестровья, было подписано соглашение «О принципах урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова». В зону конфликта были введены российские миротворцы. По данному договору была создана Объединенная Контрольная Комиссия и Совместные Миротворческие силы – 3100 российских, 1200 молдавских и 1200 приднестровских военнослужащих. С 1993 года к процессу мирного урегулирования присоединилась ОБСЕ, и с 1995 г. – Украина. Объединенная Контрольная Комиссия (ОКК) была уполномочена принимать «срочные неотложные меры»¹⁰ в случае нарушения режима прекращения огня. В июле 1995 г. было подписано Соглашение о неприменении во взаимных отношениях военной силы и экономических санкций, которое было одобрено на саммите ОБСЕ. Это Соглашение состояло из 3-х ключевых пунктов: 1. Неприменение силы, политического и экономического давления во взаимоотношениях; 2. Неучастие на двухсторонней или многосторонней основе в союзах, блоках и организациях, направленных против одной из сторон; 3. Обращение к РФ, Украине и ОБСЕ стать гарантами в соблюдении этого Соглашения.

¹⁰ Соглашение о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова, 1992 <http://www.peacekeeper.ru/ru/?module=pages&action=view&id=89>

В начале мая 1997 г. в Москве был подписан Меморандум «Об основах нормализации отношений между Республикой Молдова и Приднестровьем». В этом документе стороны подтвердили свои обязательства не прибегать к применению силы при решении возникающих спорных вопросов и обязались продолжать становление между ними государственно-правовых отношений. Меморандум интересен и своей статьей 3, в которой сказано: «Приднестровье принимает участие в осуществлении внешней политики Республики Молдова – субъекта международного права, по вопросам, затрагивающим его интересы. Решение по данным вопросам принимается по согласию сторон. Приднестровье имеет право самостоятельно устанавливать и поддерживать международные контакты в экономической, научно-технической и культурной областях, а в других областях – по согласию сторон»¹¹. Тем самым, Меморандум закрепил качественно новый подход к вопросу урегулирования, обязав стороны к взаимосогласованному рассмотрению отдельных проблем. Россия и Украина выступили гарантами выполнения достигнутых соглашений, а ОБСЕ, которая отказалась от роли гаранта в переговорном процессе, сохранила за собой статус посредника. Тем не менее, большая часть положений этого меморандума была проигнорирована Молдовой – Приднестровье так и не допустили к участию в осуществлении внешней политики по вопросам, затрагивающим его интересы. К тому же, Молдова свернула переговоры по разрешению конфликта. Хотя с 2002 г. был создан консультативный формат переговоров 5+2, никаких реальных решений в его рамках не принималось, а выработывались лишь предложения.

В 2003 г. Россия предложила свой проект асимметричной федерации («меморандум Козака»), однако в последний момент Молдова отказалась подписывать этот меморандум.

В 2005 году Украина предложила свой план урегулирования молдово-приднестровского конфликта. Этот план включал в себя три этапа, где отмечалось, что Приднестровье является республикой в составе Молдовы со своей конституцией, символикой, тремя официальными языками и правом устанавливать внешние контакты в экономической и гуманитарной сфере. К тому же, согласно этому плану, Приднестровье получало право выхода из состава Молдовы в случае ее (Молдовы) присоединения к другому государству и (или) с утратой международной правосубъектности.

22 июля 2005 г. парламент Молдовы принял Закон «Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра». По закону о статусе Приднестровья, Молдова являлась унитарным государством, а Приднестровью (Левобережью) предоставлялся статус автономии. Приднестровье отказалась признать правомерность принятого молдавским парламентом Закона.

Необходимо подчеркнуть, что все Договоры, которые подписывались между Молдовой и Приднестровьем до этого периода, указывали на то, что статус Приднестровья будет основываться на принципах взаимно согласованных решений, делегировании полномочий и взаимном обеспечении гарантий, и на то, что стороны строят свои отношения в рамках общего государства в границах Молдавской ССР на январь 1990 г. Но в сентябре 2006 г. в Приднестровье состоялся референдум, на котором 97,1% граждан республики высказались за независимость Приднестровской Молдавской Республики и последующее ее присоединение к Российской Федерации. С этого момента, основываясь на результатах референдума, руководство ПМР больше не вело никаких переговоров о статусе Приднестровья в составе Республики Молдова и призвало Молдову строить взаимоотношения «на основе принципов взаимного уважения суверенитета и территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела друг друга, недопустимости применения силы или угрозы силой. Высокие Договаривающиеся Стороны исходят из того, что государственная граница между ними определяется исходя из ныне существующей линии разграничения фактического территориального контроля. Высокие Дого-

¹¹ Меморандум об основах нормализации отношений между Республикой Молдова и Приднестровьем, 1997 <http://polit.ru/article/2006/03/23/memorand/>

варивающиеся Стороны приложат усилия для оперативного решения вопроса делимитации и демаркации государственной границы» (ст.1 Проекта Договора «О дружбе и сотрудничестве между Молдавией и Приднестровьем» от 14 апреля 2008 г.)¹². Впоследствии, молдавские власти посчитали данное соглашение недействительным, не подлежащим исполнению, а также проявлением неопытности молдавской дипломатии. По сей день нет окончательного разрешения приднестровско-молдавского конфликта.

Схожесть договоров

Если взять «Соглашение о принципах урегулирования грузинско-осетинского конфликта» от 24 июня 1992 года и соглашение «О принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова» от 21 июля 1992 года, можно увидеть сходство механизмов прекращения огня и урегулирования конфликтов. В случае грузинско-осетинского конфликта – это создание Смешанной Контрольной Комиссии и Смешанных Сил по Поддержанию Мира, а в случае молдово-приднестровского конфликта – это создание Объединенной Контрольной Комиссии и присутствие в зоне конфликта смешанных миротворческих сил. При обоих Контрольных Комиссиях создаются совместные пресс-центры. В обоих случаях Контрольные комиссии наделены одинаковыми полномочиями.

Такого рода Договоры хороши в том случае, когда конфликт находится в своей горячей фазе, необходимо прекратить огонь, развести стороны и работать над созданием зоны безопасности и установлением мира/перемирия.

С тех пор, Южная Осетия и Приднестровье прошли свою динамику и свое развитие в процессах урегулирования конфликтов.

Босния и Герцеговина: Войны на территории бывшей Югославии – самые кровавые страницы в истории Европы после Второй Мировой Войны. Особо жестокий конфликт имел место на территории Боснии и завершился подписанием Дейтонских соглашений 21 ноября 1995г. Некоторые эксперты рассматривают его как «мирный» диктат, навязанный НАТО. Впервые НАТО вышло за пределы зоны ответственности. Организация вмешалась в начале 90-х в войну в Боснии, изменив динамику войны, а после подписания Дейтонских соглашений развернула свои миротворческие силы на Балканах, что означало начало участия не входящих в НАТО стран в операциях под руководством НАТО. Соответственно, в случае разрешения боснийского конфликта, речь идет об интернационализированных гарантиях неприменения силы, предусматривающих углубленное, непосредственное воздействие гарантов на ситуацию «изнутри», в том числе «внедрение» гарантов на уровне национального политического управления. Дейтонские соглашения 1995 г., положившие конец военному конфликту, содержат как принцип неприменения силы, так и механизм его обеспечения. Соглашения состоят из общей части и одиннадцати приложений. В Приложении 10 содержится мандат международного гаранта, а в ст. 1 Соглашения закрепляется приоритетное право НАТО на осуществление миротворческой операции под эгидой ООН .

В соглашении предусмотрено, что Босния и Герцеговина состоит из двух частей – Федерация Босния и Герцеговина и Республика Сербска. Функции главы государства передавались президиуму, состоящему из трех человек – боснийца-мусульманина, боснийского серба и хорвата¹³. Дейтонское соглашение заложило основу конституционного строя Боснии и Герцеговины, которое является громоздким и неэффективным, но изменить его сегодня не решится

¹² Проект Договора «О дружбе и сотрудничестве между Молдавией и Приднестровьем», 2008 <https://regnum.ru/news/986310.html>

¹³ The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina <http://www.osce.org/bih/126173?download=true>

никто, т.к. любые изменения в конституции могут вызвать недовольство в одной из частей этой страны. Это означает, что проблемы, в том числе межэтнического характера, остаются, они не решены и представляют собой большую опасность.

Косово. Резолюция СБ ООН №1244 от 10 июня 1999 г. установила мандат международной администрации и миротворческих сил в Косово. Миссии ООН по делам временной администрации Косово (МООНК) было вверено административное управление в крае (администрация, полиция, судебная система), а миротворческим войскам KFOR под предводительством НАТО – обеспечение безопасности. Мандат МООНК предусматривал также институционально-правовой компонент (выборы, демократизация, права человека) под руководством ОБСЕ и экономический компонент (восстановление экономики), ответственным за который был Европейский Союз. Несмотря на декларирование территориальной целостности Сербии, с февраля 2008 года начался процесс признания независимости Косово со стороны международного сообщества.

Если вернуться к вышеперечисленным соглашениям, необходимо отметить, что после их подписания режим невозобновления боевых действий, в общем, соблюдался. Но эти соглашения не смогли быть реализованы в полном объеме, и в первую очередь это касается гуманитарных вопросов. Право беженцев на беспрепятственное возвращение, право на возвращение своего имущества и получение компенсации в случае потери имущества так и остались на бумаге. Ни в одной из этих стран не наблюдается возвращение беженцев на места своего прежнего проживания, если они являются представителями иной этнической группы.

Могут ли быть Дейтонские соглашения основой для грузино-осетинского Договора? Сегодня, в той ситуации, в которой находится Южная Осетия и грузино-осетинские отношения в целом – нет. Дейтонские соглашения похожи на принуждение к миру, при этом силовое, навязанное соглашение, которое прекратило кровопролитную бойню в бывшей Югославии. Фактически, в Боснии и в Косово было внешнее управление страной – НАТО, ООН, ЕС. Присутствие международного военного контингента НАТО, институтов ООН и ЕС не привело ни к экономическому развитию, хотя в экономику этих стран были вложены огромные суммы, ни к гражданскому согласию внутри стран, ни к возвращению беженцев на места своего прежнего проживания. Несмотря на огромную работу ЕС с правоохранительной и судебной системами на местах, уровень коррупции остается очень высоким. Но необходимо отметить и положительную сторону внешнего управления – в итоге, оно обеспечило этим образованиям международную правосубъектность. Хотя, если посмотреть на Балканы, можно увидеть, что то спокойствие, которое сейчас там есть, весьма относительно. Албанский вопрос все еще висит в воздухе и при первой благоприятной ситуации вновь актуализируется, и в эпицентре конфликта окажутся Черногория, Македония, Косово, Сербия и сама Албания. Еще один конфликт лежит в конституции Боснии и Герцеговины, что утяжеляет административную систему, тормозит ее экономическое развитие, но в то же время является сдерживающим от развала страны фактором. Но такая ситуация не может существовать долго, тем более, что в самой БиГ есть понимание необходимости менять и реформировать всю политическую систему, хотя никто пока не решается сделать шаги в этом направлении.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Эти и другие примеры из международной практики не дают нам однозначного ответа – какой результат может дать данный Договор? Является ли его подписание окончательным разрешением конфликта, или это будет шагом к дальнейшему урегулированию конфликта? Каковы будут обязательства сторон и какие гарантии будут предложены для соблюдения данного Договора, а главное – кто и каким образом будет следить за тем, чтобы его не нарушила ни одна из сторон – подписантов, в том числе и стороны – гаранты. Какие последствия подписания этого соглашения следует ожидать Южной Осетии, и как это повлияет на общерегиональную безопасность?

Выводы:

1. Само по себе соглашение о невозобновлении военных действий не может привести к окончательному урегулированию конфликта, но может послужить базой для создания более благоприятной атмосферы для решения множества накопившихся за эти годы проблем в цивилизованном диалоговом формате.
2. Подписание Договора о неприменении силы между Грузией и Южной Осетией может стать основой для экономического развития региона, открытия транзитных путей через территорию Южной Осетии, приграничной торговли, бизнеса, развития банковского сектора и т.д.
3. Собственный опыт Южной Осетии в такого рода договорах показывает, что они могут безнаказанно/безответственно нарушаться и не являются гарантией безопасности.
4. Важнейшим составляющим являются стороны-гаранты соблюдения имплементации Договора, механизмы гарантий и обязательства гарантов.
5. Кипрский опыт показывает, что и для сторон-гарантов тоже необходимо установить жесткие обязательства.
6. Подписание подобного соглашения необходимо в международном формате, т.к. это усиливает ответственность как сторон, так и посредников – гарантов по недопущению любых силовых сценариев в разрешении конфликта.
7. В договор необходимо внести пункт санкций на случай нарушения сторонами конфликта/илисторонами – гарантами своих обязательств.
8. На сегодняшний день, подписание такого документа между Грузией и Южной Осетией грузинской стороной видится невозможным. Возможно, в Грузии это восприняли бы как признание Южной Осетии в качестве равноценного субъекта международного права, на что Грузия пока не готова.
9. Данный договор не может служить гарантией региональной безопасности, но он может быть одним из шагов в этом направлении.
10. К каждому конфликту необходим индивидуальный подход, т.к. везде присутствует своя специфика. Мировой опыт, как и опыт собственный, необходимо изучать и учиться на нем, но ни в коей мере не копировать слепо.
11. Мир должен быть экономически выгодным состоянием не только для сторон конфликта, но и для региона в целом.

Договору о неприменении силы в Южной Осетии уделяется такое внимание, что создается впечатление его жизненной необходимости и того, что он начнет существенно влиять на политические процессы. Тот ли он даст результат, который ждет от него осетинский народ? В ближайшем будущем трудно ожидать политического урегулирования конфликта.

В 90-х и начале 2000 гг. в экспертном сообществе Южного Кавказа очень популярным был проект создания общего пространства так называемой Конфедерации Южного Кавказа по типу Европейского Союза с тем прицелом, что в рамках общего экономического, культурного, политического пространства все конфликты просто сойдут на нет. Но, с одной стороны, примеры «европейского сепаратизма» и, с другой стороны, Кипра, показывают, что это далеко не так. Поэтому, сегодня важно изучать опыт механизмов решения вопросов «европейского сепаратизма».

Мировая практика показывает, что все войны заканчиваются миром. Но какой это будет мир, зависит не только от подписанных соглашений, но и от политической воли сторон.

НЕУСТОЙЧИВОСТЬ СОГЛАШЕНИЯ О НЕПРИМЕНЕНИИ СИЛЫ: НАГОРНО-КАРАБАХСКИЙ КОНФЛИКТ

Севиндж Самедзаде ¹

Обзор: Южно-Кавказский регион, будучи горячей точкой активных территориальных конфликтов после распада Советского Союза, все еще остается местом нескольких нерешенных конфликтов. Нагорно-Карабахский конфликт вспыхнувший между Азербайджаном и Арменией еще в конце 1980-х годов в Нагорном Карабахе, продолжался со внутренними столкновениями и вытеснением населения с Нагорного Карабаха, Азербайджана и Армении, и завершился необъявленной войной между Армянской и Азербайджанской Республиками. Поскольку окончательное соглашение о прекращении огня подписано в 1994 году, стороны взяли на себя ответственность найти политическое решение конфликта через неприменение силы с дальнейшей мониторинговой миссией Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Неприменение силы в решении конфликтов:

Есть несколько причин, по которым применение силы в Нагорно-Карабахском конфликте до сих пор предотвращает процесс разрешения конфликтов. Во-первых, важно проанализировать его правовые аспекты в реальном понятии. Согласно международному обычному праву и договорному праву, «применение силы» государствами находится под контролем и имеет ограничения, когда речь идет о разрешении конфликтов. Понятие «сила» не следует понимать только как войну или военные действия. Угроза или применение силы может включать в себя экономические, политические, а также военные действия. Кроме того, на протяжении всей истории, применение силы в разрешении конфликтов привело к разрушительным итогам, убийству многих мирных жителей, уничтожению экономики и хрупкого мира. Таким образом, соблюдение неприменения силы или угрозы стало важным механизмом для поддержания устойчивого мира и процветания в различных регионах земного шара. Для того, чтобы предотвратить применение силы государствами, так как они чувствуют себя настолько склонны к этому, в Уставе Организации Объединенных Наций², статья 2 (3) налагает на государства-члены обязательства урегулировать свои споры мирным путем: «Все члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, что международный мир и безопасность и справедливость, не находятся под угрозой исчезновения». Кроме того, в статье 2 (4)³: «Все члены должны воздерживаться в своих международных отношениях от угрозы силой или ее применения против территориальной целостности или политической независимости любого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с целями Организации Объединенных Наций». В соответствии с Уставом ООН, есть только две возможности, когда государства имеют право подать заявление на применение силы. Во-первых, Совет Безопасности может потребовать применения силы посредством коллективных действий для поддержания или приведения в исполнение международного мира и безопасности. Во-вторых, в статье 51⁴

¹ Севиндж Самедзаде – Исследователь в программе им. Фред Дж. Хансена по изучению мира и конфликтологии в университете Сан-Диего в 2014г, Независимый исследователь и аналитик, работающий в области трансформации конфликтов и построения мира. Баку, Азербайджан

² Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда <http://www.un.org/en/charter-united-nations/>

³ там же

⁴ Устав Организации Объединенных Наций: Глава VII: Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>

также говорится: «Ничто в настоящей Хартии не должно влиять на неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону, если вооруженное нападение происходит против государства». «Status-quo» в Нагорно-Карабахском конфликте был изменен несколько раз, что привело к неудачным попыткам соглашений и переговоров, а также применения силы со стороны конфликтующих сторон.

Мадридские принципы⁵:

При международном посредничестве Минской группы ОБСЕ, правительства Азербайджана и Армении участвовали в переговорах по рассмотрению некоторых предложений в течение длительного периода времени. В 2007 году на рассмотрение президентов Армении и Азербайджана было представлено: Мадридские принципы, официальное предложение Франции, Российской Федерации и Соединённых Штатов в качестве сопредседателей Минской группы ОБСЕ. Мадридские принципы выступают за принципы Хельсинского Заключительного акта отказа от угрозы силой или ее применения, территориальной целостности государств, а также равные права и самоопределение народов. Мадридские принципы являются важным шагом в направлении мирного соглашения, неся важную и всеобъемлющую программу для того, чтобы ускорить процесс переговоров. Согласно Мадридским принципам: «окончательный правовой статус НК будет определен путем плебисцита, позволяющего свободное и подлинное выражение воли населения Нагорного Карабаха». В предложении, под населением НК понимается как население всех этнических групп, проживающих в Нагорном Карабахе в 1988 году, в тех же самых этнических пропорциях, как и до начала конфликта. Вслед за этим, принцип пяти государств о том, что все внутренне перемещенные лица и беженцы из пострадавших от конфликта районов получают право на возвращение на добровольной основе, как только Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев определит, что условия места их прежнего проживания являются подходящими. Кроме того, предложение также поддерживает права и привилегии жителей НК в течение переходного периода до определения окончательного правового статуса Нагорного Карабаха. В то же время, предложение призывает возвращение под контроль Азербайджана всех азербайджанских территорий вокруг Нагорного Карабаха, находящихся под армянским контролем. За этим последует международный мониторинг операций по поддержанию мира, армянской передислокации и демилитаризации эвакуированных районов. Использование неприменения силы и демилитаризации в качестве основного принципа предложения также усиливает приверженность Азербайджана не направлять военнослужащих или оборудования за пределы нынешней линии соприкосновения, за исключением полицейских подразделений. Несмотря на то, что правительства Армении и Азербайджана договорились об общих принципах, в конкретных условиях, были разногласия в критические моменты в течение последующих этапах переговоров. Ведущиеся переговоры и процесс посредничества Минской группы ОБСЕ сопредседателями, последовали в Санкт-Петербурге⁶ (июнь 2010 г.), Астрахани⁷ (октябрь 2010 г.), Сочи⁸ (Март 2011 г.) и встречи в Казани⁹ (июнь 2011 г.) с участием президентов соответствующих государств, которые, на самом деле, были неэффективными попытками продолжить работу по соглашению об обеспечении соблюдения обновленных Мадридских принципов. Кроме того, в изложении фактов президентов и чиновников, направленном на внутреннюю

⁵ Мадридские принципы: Полный текст <http://www.deutscharmenischegesellschaft.de/wp-content/uploads/2016/04/Madrid-Principles-%E2%80%93-Full-Text-20071129.pdf>

⁶ Азербайджан говорит нет новым мирным предложениям по Карабаху (6 июля; 2010) http://www.rferl.org/a/Azerbaijan_Says_No_New_Karabakh_Peace_Proposals/2092584.html

⁷ *Diplomacy World*, 10 (январь-март 2005 г.); http://www.mfa.gov.az/files/file/Diplomatiya_Alemi_10.pdf

⁸ Путин встретится с президентами Армении и Азербайджана в Сочи, 8 августа 2014 г. <https://www.rt.com/politics/179008-putin-armenia-azerbaijan-sochi/>

⁹ Почему встреча в Казани не увенчалась успехом? (25 июня 2011) оригинал на азербайджанском языке); <https://www.azadliq.org/a/24246377.html>

аудиторию как в Армении, так и в Азербайджане, не исключает возможности применения силы в разрешении конфликта. Сильная милитаризация в обеих странах с особым упором на меры безопасности за счет сил также увеличила недоверие между сторонами. Военные расходы Азербайджана увеличились в 2 раза с 2006 года¹⁰, сделав 4,6% от общего объема ВВП в 2015 году¹¹. Кроме того, военные расходы Армении увеличились в 1,5 раза с 2006 года, что делает 4,5% от общего объема ВВП в 2015. Россия, несмотря на то, что она является сопредседателем Минской группы ОБСЕ, по-прежнему продолжает продавать оружие Армении и Азербайджану, что, в свою очередь, также вызывает проблему эффективного и справедливого процесса посредничества. Несмотря на соглашение о прекращении огня, с 1994 года число жертв увеличивалось с каждым годом с 2008 года¹², с убийством большего числа армянских и азербайджанских солдат и гражданских лиц вблизи линии фронта. Таким образом, конфликт стоил не только огромных бюджетных расходов, но и многочисленных человеческих жизней.

Апрельская война и новый этап карабахского конфликта:

2 апреля 2016 года, наиболее агрессивная эскалация с 1994 года началась вблизи спорных территорий. В результате 4-х дней войны погибло до 200 армян и азербайджанцев, в том числе военнослужащих и гражданских лиц. С точки зрения разрешения конфликтов, для обеих сторон, столкновение не дало каких-либо значительных результатов. Тем не менее, правительство Азербайджана утверждало, что произошли незначительные территориальные завоевания, что увеличивает общую популярность нынешнего политического режима в Азербайджане¹³. Апрельская эскалация была явным доказательством неэффективности переговорного процесса или соглашения о неприменении силы между правительствами Армении и Азербайджана. Несмотря на то, что сопредседатели Минской группы ОБСЕ призвали стороны продолжить работу над новыми мерами урегулирования конфликтов после соглашения о прекращении огня в апреле 2016 года, готовности между сторонами нет никакой видимой добиться существенного прогресса мирным путем. Дискурс правительства Азербайджана после столкновений в апреле опирается на заявления о необходимости использования военных операций для ускорения процесса переговоров¹⁴. Тем не менее, за четыре дня войны как для граждан, так и для правительств стало ясно, что применение силы не будет решением для разрешения Нагорно-Карабахского конфликта. Одновременно, такие разрушительные укрупнения указывают, что ни одна из конфликтующих сторон не готова соблюдать договоренность по поводу неприменения силы, согласованную в 1994 году, а также обещания, данные во время официальных встреч обеих стран.

Вывод:

Несколько раз уже были упущены значительные шансы на разрешение мирным путем Нагорно-Карабахского конфликта, продолжающегося уже более 25 лет. На самом деле, этот конфликт сейчас находится в сложной стадии, где конфликтующие стороны ушли далеко от первоначальных инициатив мирного соглашения. Повторное обострение в апреле 2016 года показало, что дальнейшие осложнения неизбежны, пока стороны забывают внести свой

¹⁰ СИПРИ (базы данных): Военные расходы по стране, в постоянных (2014) <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-USD.pdf>

¹¹ СИПРИ (базы данных): Военные расходы по стране, как доля ВВП, 1988-2001 <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-GDP-share.pdf>

¹² Нагорный Карабах: Новое открытие, или более опасность? Европа Доклад N ° 239; 4 июля 2016

¹³ Де Ваал, Томас; угроза карабахского конфликта в 2017 году; Карнеги Европа (24 января в 2017 г.) <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/67774>

¹⁴ Новости. Президент Ильхам Алиев: «Апрель - война наша славная история» (3 декабря, 2016 г.) (оригинал на азербайджанском языке); <http://az.trend.az/azerbaijan/politics/2693473.htm>

вклад в процесс урегулирования конфликта мирным путем и взаимного компромисса. Другими словами, сохранение «Status quo», который находится в пользу Армении, и его изменение за счет использования силы, что является очевидной политикой Азербайджана, ссылаясь на статью 51 Устава ООН, не обеспечивает решения реальных коренных причин конфликта. Кроме того, недолговечность последних соглашений по поводу неприменения силы увеличивает шансы дальнейших военных действий и случайностей, что является существенной угрозой для региональной безопасности и процветания.

Рекомендации:

- Политическое руководство Армении и Азербайджана должно быть готово следовать соглашению о прекращении огня, с тем, чтобы предотвратить дальнейшие укрупнения и причинно-следственные связи.
- Правительства Армении и Азербайджана должны информировать свои общества о деталях мирного соглашения и подготовить их к примирению и реинтеграции в целях достижения устойчивого мира в будущем.
- Баку и Ереван должны ускорять процесс мирных переговоров путем пересмотра и обновления Мадридских принципов в соответствии с национальными интересами каждого государства и субъектов
- Сопредседатели Минской группы ОБСЕ должны быть более активными в разработке новых платформ и стратегий, направленных на поощрение Армении и Азербайджана, чтобы предотвратить применение силы и для достижения общих решений.

НЕПРИМЕНЕНИЕ СИЛЫ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ВЗГЛЯД ИЗ СТЕПАНАКЕРТА

*Масис Маилян*¹

*«Начиная с местного и каждодневного уровня и вплоть до уровня мирового порядка, пусть ненасилие станет отличительным стилем наших решений, наших отношений, наших действий, политики во всех ее формах».*²

Папа Римский Франциск

1 января 2017г.

ВВЕДЕНИЕ

Неприменение силы является одним из основных принципов международного права. Полное название этого принципа – неприменение силы или угроза силой. Важно заметить, что страны вступившие в ООН, ОБСЕ и некоторые другие международные межправительственные организации взяли на себя обязательство придерживаться этого важного принципа международного права и международных отношений. В Хельсинском заключительном акте указывается, что никакие соображения не могут использоваться для того, чтобы обосновывать обращение к угрозе силой или к ее применению в нарушение этого принципа.³ То есть, приверженность государств принципам международного права и выполнение взятых на себя международных обязательств неукоснительны и не могут обставляться предварительными условиями и требованиями. В случае с Нагорно-карабахским конфликтом его стороны (Нагорный Карабах, Азербайджан и Армения) взяли на себя дополнительные обязательства по поддержанию мира в регионе, отраженные в подписанных в 1994-1995 годах соглашениях о прекращении огня.⁴

В основополагающих документах международного права термин «сила» имеет широкое толкование. В международно-правовых документах речь идет не только о неприменении вооруженных сил, но и невооруженном насилии с целью принуждения другого государства к отказу от полного осуществления его суверенных прав. Осуществляемая Азербайджаном и Турцией многолетняя блокада транспортных и энергетических коммуникаций Нагорного Карабаха и Армении является примером невооруженного насилия. Другими словами, осуществление блокады коммуникаций без соответствующего решения Совета безопасности ООН является не только враждебным актом, но и противоправным применением невооруженной силы. Совет безопасности ООН выступает в качестве уполномоченного органа, который определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает, какие меры следует предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.⁵ Во всех четырех резолюциях Совета безопасности ООН по Нагорному Карабаху

¹ Масис Маилян – Председатель Арцахского общественного совета по внешней политике и политике безопасности (FSPC-Artsakh.org), автор книги «Карабахский мирный процесс. Взгляд из Арцаха» (Ереван, Де-Факто, 2016 г.)

² Послание Папы Франциска на Всемирный день мира 1 января 2017 года, Подробнее на ТАСС: <http://tass.ru/obschestvo/3920263>

³ Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе – Заключительный акт, <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

⁴ Соглашение о прекращении огня с 12 мая 1994 года было подписано руководителями военных ведомств НКР, Азербайджана и Республики Армения. Полный текст документа доступен по ссылке: <http://www.vn.kazimirov.ru/doc10.htm>
В. Казимиров, «КАРТ-БЛАНШ. Карабах: из прошлого и нынешнего ради будущего», http://www.ng.ru/cis/2016-04-15/3_kartblansh.html

⁵ Устав ООН, <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>

содержится призыв к конфликтующим сторонам и государствам региона воздержаться от любых враждебных актов и восстановить экономические, транспортные и энергетические связи.⁶

АКТУАЛЬНОСТЬ ТЕМЫ

Четкое следование принципу неприменения силы или угрозы силой всеми шестью странами Южного Кавказа может стать эффективным механизмом обеспечения региональной стабильности и способствовать мирному разрешению имеющихся конфликтов. В грузино-абхазском и грузино-осетинском контекстах обсуждалась возможность подписания соглашений о неприменении силы. Идея принимается всеми сторонами, но существует проблема формата подписания соглашения: Тбилиси готов подписать соответствующий договор с Москвой, а Абхазия и Южная Осетия хотели бы иметь договор с Грузией.

Неприменение силы или угроза силой является одним из трех «Мадридских принципов» – предложений международных посредников по Карабаху, которые обсуждаются сторонами конфликта с конца 2007 года. Двумя другими принципами для нагорно-карабахского урегулирования обозначены территориальная целостность и право народов на самоопределение. Данные предложения сопредседателей Минской группы ОБСЕ были поддержаны президентами стран-посредников (Россия, США и Франция).⁷

О необходимости подписания договора о неприменении силы не раз выступали представители властей и экспертного сообщества Нагорно-Карабахской Республики.⁸ К сожалению, мирные инициативы Степанакерта не находят положительного отклика в Азербайджане. Как заявил советник главы МИД НКР Р.Заргарян, Баку отказался от предложения заключить соглашение о неприменении силы и об отводе снайперов с линии фронта.⁹

На самом деле, юридически оформленный отказ всех трёх конфликтующих сторон от использования силовых методов для решения политических проблем обладает большим миротворческим потенциалом, может открыть широкие возможности для установления доверия и мирной трансформации конфликта. Важным жестом доброй воли может стать признание Азербайджаном права Нагорно-Карабахской Республики на существование, в то время как международное признание права граждан НКР на самоопределение способно сыграть стабилизирующую роль. Подобные шаги Азербайджана, НКР и Армении, а также международных силовых центров способны закрыть военную перспективу и создать равные для всех конфликтующих сторон возможности для активного продвижения мирного диалога.¹⁰

Соглашение о прекращении огня, как и другие соглашения, подписанные в 1994-1995 годах главами оборонных ведомств трех конфликтующих стран, предполагало обеспечение трансформации бессрочного перемирия в прочный мир. Однако последующие развития в регионе и в переговорном процессе отдалили мирную перспективу.

По общему признанию, боевые действия, имевшие место на границе Нагорно-Карабахской Республики и Азербайджана в апреле 2016 года, по своим масштабам и интенсивности

⁶ Основные международные документы по НК урегулированию, <http://vn.kazimirov.ru/docs.htm>

⁷ Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict by Barack Obama, President of the United States of America, Vladimir Putin, President of the Russian Federation, and Francois Hollande, President of the French Republic, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/18/joint-statement-nagorno-karabakh-conflict-barack-obama-president-united->

⁸ Рубен Заргарян: «Карабахская мирная позиция и модель урегулирования востребована Россией», <http://www.democrasy.ru/article.php?id=2243>

⁹ Рубен Заргарян, «Ключ к урегулированию – признание Нагорно-Карабахской Республики», <http://vestnik.mid.gospmr.org/?newsid=132>

¹⁰ Азербайджану следует признать право Карабаха на существование: эксперт Подробности: <https://regnum.ru/news/1925034.html>

были беспрецедентными с момента подписания Соглашения о прекращении огня. Боевые действия в апреле возымели крайне негативное влияние на процесс мирного урегулирования нагорно-карабахского конфликта. Азербайджан, начав новую вооружённую агрессию, не только сорвал переговорный процесс и нарушил взятые на себя международные обязательства, но и попытался денонсировать бессрочные Соглашения о прекращении огня и Соглашение об укреплении прекращения огня¹¹, подписанные официальными представителями всех трех сторон.¹² Ноты о фактической денонсации принятых ранее документов были распространены Постоянным представительством Азербайджана при ОБСЕ 11 апреля 2016 года¹³ и Постоянной миссией Азербайджана при ООН 14 апреля 2016 года. Тем самым власти в Баку попытались отказаться от документов, под которыми наравне с Азербайджаном стоят подписи официальных представителей руководства НКР. В тексте ноты от 14 апреля очевидно стремление азербайджанской стороны заменить подписанные с НКР и РА документы устными договорённостями о восстановлении перемирия от 5 апреля 2016 года, достигнутыми начальниками генеральных штабов Вооруженных Сил Армении и Азербайджана в Москве. Следует отметить, что именно благодаря равноправному участию властей НКР в разработке и принятии вышеназванных соглашений удалось в течение 22 лет поддерживать мир в зоне конфликта.

Несмотря на заявления стран-сопредседателей Минской группы ОБСЕ о том, что документы 1994-1995 гг. остаются основой перемирия¹⁴, правовая база прекращения огня останется сомнительной, пока официальный Баку не отзовёт свои ноты, либо не будут сделаны официальные заявления на уровне МИД или президента Азербайджана о приверженности ранее принятым соглашениям.

Хотя неукоснительное следование принципу неприменения силы и угрозы силой является одним из международных обязательств государств-членов ООН и ОБСЕ, тем не менее, выходом из сложившегося правового вакуума может быть подписание между сторонами соглашения о неприменении силы, в преамбуле которого стороны могли бы подтвердить свою приверженность документам, подписанным в 1994-1995 годах.

Посредническая Минская группа ОБСЕ могла бы сыграть ключевую роль в достижение такой договоренности между сторонами. Прежде всего, международные посредники должны разубедить руководителя Азербайджана, который считает что «Сегодня в мире понятие «международное право», можно сказать, уже потерпело крах. Сейчас основной фактор – это сила. Это так. Мы живем в реальном мире. Поэтому мы должны стать еще сильнее, создать еще более могущественную армию».¹⁵ Очевидно, что ставка на силу и нигилистическое отношение к международному праву, как основу международных отношений, углубляет пропасть недоверия между соседними народами и препятствует созданию механизмов обеспечения регионального мира и безопасности.

Важным фактором восстановления доверия между конфликтующими обществами и поддержания стабильности на Южном Кавказе мог бы стать отказ стран региона от невооруженного насилия. В частности, открытие всех коммуникаций, создание возможностей для кооперации между народами региона, несомненно, создаст необходимые предпосылки для развития Южного Кавказа в максимально безопасных условиях.

¹¹ Текст Соглашения доступен по ссылке: <http://www.vn.kazimirov.ru/doc12.htm>

¹² Кроме указанных соглашений, 26-27 июля 1994 года главы оборонных ведомств НКР, Азербайджана и Армении подписали документ, согласно которому они подтвердили свои обязательства по сохранению перемирия вплоть до заключения большого политического соглашения о полном прекращении вооружённого конфликта. Копия документа и история его принятия доступна по ссылке: <http://www.mk.ru/politics/2016/04/24/otec-mirnogo-soglasheniya-po-nagornomu-karabakhu-rasskazal-kogda-perestanut-strelyat.html>

¹³ В. Казимиров, «КАРТ-БЛАНШ. Карабах: из прошлого и нынешнего ради будущего», http://www.ng.ru/cis/2016-04-15/3_kartblansh.html

¹⁴ МИД РФ: соглашения о прекращении огня в Нагорном Карабахе бессрочны, <http://tass.ru/politika/3230167>

Joint Statement by the Heads of Delegation of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries, <http://www.osce.org/mg/287531>

¹⁵ Выступление И.Алиева в приграничном с НКР г. Тертере, 3 декабря 2016 года, <http://azertag.az/ru/xeber/1016029>

СОГЛАШЕНИЕ О НЕПРИМЕНЕНИИ СИЛЫ В КОНТЕКСТЕ НАГОРНО-КАРАБАХСКОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ: ЗА И ПРОТИВ

Микаэл Золян ¹

ВВЕДЕНИЕ: ПОЧЕМУ ПРОБЛЕМА НЕПРИМЕНЕНИЯ СИЛЫ АКТУАЛЬНА

В прошлом году события в Нагорном Карабахе и, как говорили в конце 1980-ых, «вокруг него», вновь оказались, хотя и ненадолго, в центре внимания международного сообщества. Конфликт, о котором к 2016 году за пределами региона, казалось, практически забыли, вспыхнул с новой силой. Апрельская эскалация показала, что среди так называемых «замороженных» конфликтов карабахский конфликт можно назвать самым «горячим». Пока внимание международной общественности было приковано к более масштабным кризисам, таким как «украинский кризис» или гражданская война в Сирии и Ираке, оказалось, что хрупкое равновесие в зоне карабахского конфликта нарушено и регион оказался на пороге катастрофы. Хотя апрельские столкновения были остановлены, не успев превратиться в затяжную полномасштабную войну, стало очевидно, что эскалация карабахского конфликта – вполне вероятный сценарий развития событий.

На этом фоне важной темой для обсуждения стал принцип неприменения силы и возможность его применения в контексте нагорно-карабахского урегулирования. Для участников процесса урегулирования, в том числе для посредников – членов Минской Группы ОБСЕ очевидно, что до окончательного решения конфликта сегодня еще очень далеко. Более того, даже более или менее серьезный прорыв в урегулировании конфликта сегодня представляется мало вероятным. С другой стороны, очевидно, что существующий в зоне конфликта статус кво достаточно неустойчив, и вероятность возобновления военных действий, еще несколько лет назад казавшаяся минимальной, сегодня довольно значительна. Очевидно так же, что возобновление конфликта в регионе, связывающем два основных очага нестабильности в современной Евразии – Ближний Восток и пост-советское пространство, может иметь непредсказуемые последствия, которые могут отозваться далеко за пределами Южного Кавказа.

ПРИНЦИП НЕПРИМЕНЕНИЯ СИЛЫ: КАК ЕГО ПОНИМАЮТ ПОСРЕДНИКИ И СТОРОНЫ КОНФЛИКТА

Апрельская война еще раз продемонстрировала те риски, которые возобновление широкомасштабного конфликта содержит для самих сторон конфликта. Хотя первой реакцией на апрельские события был подъем патриотических настроений и определенное сплочение общества против «внешнего врага», однако со временем этот тренд сменился большей осторожностью среди властных элит. В этом отношении, повысившийся градус националистической риторики и максималистских требований может быть обманчив. Количество инцидентов на линии соприкосновения и вдоль армяно-азербайджанской границы значительно сократилось во второй половине 2016 года, а вполне аргументированные прогнозы многих экспертов о повторении апрельских событий осенью 2016 года, к счастью, не сбылись. Более того, возможно, радикальная риторика в какой-то мере призвана скрыть повышенную осторожность, которую демонстрируют власти. Среди политиков и в гражданских обществах призывы к солидарности против «внешнего врага» так же в какой-то мере уступили место определенной рефлексии по

¹ Микаэл Золян – историк и политолог из Еревана, кандидат исторических наук, доцент Ереванского государственного университета языков и социальных наук имени В. Я. Брюсова, автор многочисленных академических и аналитических работ, опубликованных в Армении и за ее пределами.

поводу происшедшего (эта тенденция в большей мере очевидна в Армении, но есть основания полагать, что похожие процессы имеют место также и в Нагорном Карабахе и Азербайджане, по крайней мере на уровне гражданского общества и экспертного сообщества). Конечно же, это не значит, что вероятность повторения апрельских событий сошла на нет. Наоборот, вероятность новой эскалации остается довольно высокой. Однако именно поэтому, как стороны конфликта, так и посредники находятся в поисках формулы, которая позволила бы избежать новой эскалации в тех условиях, когда об окончательном решении конфликта думать практически не приходится (другое дело, что стороны пока представляют эту формулу по-разному: каждая из них считает, что эта формула должна в первую очередь учитывать ее интересы).

В этом контексте становится весьма актуальным вопрос о соглашении о неприменении силы. Это тем более естественно, учитывая, что принцип неприменения силы, как один из принципов карабахского урегулирования, давно уже стал составной частью философии урегулирования конфликта, лежащей в основе предложений посредников. Наряду с принципами равноправия и самоопределения народов и территориальной целостности, принцип неприменения силы упоминается как основа для урегулирования в многочисленных заявлениях стран-посредников. Так, например, в одном из последних совместных заявлений стран-членов Минской Группы ОБСЕ в Гамбурге (8 декабря 2016), посредники «напоминают» сторонам, что в основу решения конфликта должны быть положены «основные принципы Хельсинкского Заключительного акта, а именно: неприменения силы, территориальной целостности, а также равные права и самоопределение народов»².

Как нам кажется, важность принципа неприменения силы для мирного урегулирования самоочевидна. Думается, нет нужды объяснять, насколько такое соглашение важно для восстановления доверия между сторонами и создания предпосылок для установления прочного мира. Однако все это – теория. На практике все намного сложнее. Когда дело доходит до реальной ситуации в зоне конфликта, стороны конфликта трактуют идею неприменения силы по-разному. Как Армения, так и Нагорный Карабах не раз, в различных формулировках, высказывались за соглашение о неприменении силы. Позиция Азербайджана несколько иная. Так, в недавнем заявлении Постоянной Миссии Азербайджана в ОБСЕ говорится: «те, кто говорит о неприменении силы в контексте армяно-азербайджанского нагорно-карабахского конфликта, в первую очередь должны исключить фактор военной оккупации территорий Азербайджана»³. Подразумевается, что официальный Баку рассматривает нынешнюю ситуацию в зоне конфликта как оккупацию своей территории, следовательно рассматривает применение силы как свое неотъемлемое право. В рамках этой логики отказ от применения силы рассматривается как уступка Еревану и Степанакерту, в обмен на которую армянские стороны, в свою очередь, должны пойти на значительные уступки. При этом не совсем понятно, какие именно уступки будут считаться официальным Баку достаточными для того, чтобы заключить подобное соглашение.

СОГЛАШЕНИЕ О НЕПРИМЕНЕНИИ СИЛЫ: НАСКОЛЬКО ЭТО РЕАЛИСТИЧНО В КАРАБАХСКОМ КОНФЛИКТЕ?

Из всего вышесказанного становится очевидно, что, несмотря на активизацию дискуссии о соглашении по неприменению силы, на сегодняшний день заключение подобного соглашения маловероятно. Причины, которые затрудняют заключение подобного соглашения сегодня мож-

² *Joint Statement by the Heads of Delegation of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries, HAMBURG, 8 December 2016, <http://www.osce.org/mg/287531>*

³ *Невыполнение Арменией резолюций Совета Безопасности ООН – серьезная угроза международному миру и безопасности, Азербайджанское Государственное Информационное Агентство, Азертадж, 23 января 2017, <http://azertag.az/ru/xeber/1029082>*

но разделить на две группы – факторы, связанные с динамикой самого конфликта, и факторы, связанные с более широкими региональными, а в какой-то мере и глобальными, процессами.

Во-первых, сама динамика конфликта сужает возможности для соглашения о неприменении силы. Вторая половина 1990-ых и начало 2000-ых характеризовались относительным спокойствием на линии соприкосновения и на армяно-азербайджанской границе, сравнительно высокой степенью дипломатической активности вокруг проблемы урегулирования конфликта, и, если не благожелательным, то, по крайней мере, нейтральным отношением властей к диалоговым инициативам местного гражданского общества и международных доноров. Возможно, в этом контексте соглашение о неприменении силы могло бы быть заключено, и могло бы принести значительную пользу процессу урегулирования. С другой стороны, даже в тот относительно спокойный период, противоречия между сторонами были настолько значительными, что они так и не смогли прийти к соглашению по каким-либо, даже второстепенным вопросам, так что и эту возможность не стоит переоценивать.

Как бы то ни было, с середины 2000-ых ситуация вокруг нагорно-карабахского урегулирования стала меняться в негативную сторону. Обострение противоречий на уровне риторики сопровождалось нестабильностью на линии соприкосновения и на армяно-азербайджанской границе и более ожесточенной информационной войной. Градус напряжения постепенно повышался. Активное сопротивление Баку нормализации армяно-турецких отношений, участвовавшие инциденты на линии соприкосновения, события, связанные с экстрадицией Рамиля Сафарова в Азербайджан, стали этапами постепенной эскалации ситуации в зоне конфликта. В последние годы, после событий, связанных с Украиной и Сирией, ситуация вокруг Нагорного Карабаха вышла на новый уровень напряженности. В этих условиях переговорный процесс вокруг нагорно-карабахского урегулирования сначала приобрел имитационный характер, а потом и вовсе сошел на нет. Естественно, в этих условиях, когда одна из сторон заявляла о намерении решить вопрос силой на деле доказывала свою готовность к этому, а другая демонстрировала готовность нанести ответный удар, идея соглашения о неприменении силы оставалась несколько утопичной.

Нарастающая напряженность, в конечном итоге, привела к апрельским событиям. Непосредственно после «четырёхдневной войны» возникло определенное оживление в сфере карабахского урегулирования. В этом контексте, среди прочих тем, стало упоминаться и соглашение о неприменении силы. При этом, на уровне официальной риторики стороны не отказывались от своих ранее озвученных позиций по урегулированию, а посредники, в основном, ограничивались расплывчатыми заявлениями об общих принципах урегулирования. Поэтому, все что мы можем сказать о переговорном процессе, в конечном итоге, всего лишь спекуляция, основанная на оценке общей ситуации в зоне конфликта и интерпретации тех отрывочных сведений, которые стали достоянием общественности.

Судя по этим скудным данным, одной из тем обсуждения в дипломатических кругах стала некая формула, которая предполагает, если так можно выразиться, усеченный вариант мадридских принципов. Сами мадридские принципы предполагают переход территорий так называемой «зоны безопасности» вокруг Нагорного Карабаха под контроль Азербайджана (при сохранении «коридора» между Арменией и Азербайджаном) в обмен на признание временного статуса для Нагорного Карабаха и определение механизма определения окончательного статуса, и все это закрепляется международными гарантиями, включающими миротворческую операцию⁴. Неприменение силы при таком раскладе подразумевается как нечто само собой разумеющееся, и обеспечивается проведением миротворческой операции. Тот вариант проме-

⁴ См. например заявление стран-членов Минской Группы ОБСЕ принятое в Л'Аквиле в 2009 г. <http://www.osce.org/tg/51152/>

жуточного соглашения, который, судя по некоторым «утечкам», рассматривался весной и летом 2016 года, предполагал обмен части «зоны безопасности» (иногда в прессе и в экспертном сообществе обсуждалась тема «одного или двух районов») в обмен на соглашение о неприменении силы и международные гарантии, а также деблокаду коммуникаций.

Существование подобных предложений так и не было подтверждено официально. Были определенные утечки в прессу и заявления политиков и официальных лиц, по которым можно было судить о том, что подобный план, иногда называемый «планом Лаврова» или «планом Путина» обсуждался. Однако, весьма трудно говорить о деталях этого плана, в частности о том, например, каков должен был быть формат гарантий безопасности, предполагали ли эти гарантии миротворческую операцию, и если да, то силами каких стран. Более того, скорее всего, даже авторы этого плана, если он на самом деле существовал, не до конца представляли себе, как будут решаться эти ключевые для урегулирования вопросы. Тем более, что ответы на эти вопросы могли послужить поводом для серьезных разногласий между самими посредниками.

Однако, даже если предположить, что у посредников был ответ на все эти вопросы, этого, скорее всего было бы недостаточно, для того, чтобы подобное соглашение было реализовано. Дело в том, что вся описанная выше динамика эволюции конфликта делает подобное соглашение трудно реализуемым. Фактор отсутствия доверия между сторонами, который возникает при любом конфликте, в карабахском контексте выражен очень сильно и демонстрирует тенденцию к росту: апрельские события вывели стороны на совершенно новый уровень взаимного недоверия. Причем взаимное недоверие распространяется не только на властные элиты, которые соревнуются в милитаристской риторике, но и на значительную часть общества, во всяком случае, насколько об этом можно судить по публичным заявлениям различных деятелей, прессе, социальным сетям. Более того, также не ясен ответ на вопрос, в какой мере общества доверяют собственным элитам, и в какой мере считают эти элиты легитимным представителем своих интересов. В этой атмосфере, любое соглашение, особенно соглашение о неприменении силы, которое не будет содержать решений других аспектов конфликта, будет в лучшем случае воспринято как нечто несерьезное и ненадежное, а в худшем – как попытка обмана или вынужденная уступка.

К тому же, тактика сторон на данном этапе конфликта не способствует заключению подобного соглашения. Как отмечали некоторые аналитики, апрельская «четырёхдневная война» свидетельствует о том, что азербайджанское руководство перешло к тактике «войны на истощение» (*war of attrition*)⁵. Поскольку, по мнению Баку, Армения не собирается идти на уступки, а полномасштабная война содержит ряд рисков, судя по всему, сделан выбор в пользу тактики изматывания НКР и Армении посредством небольших вылазок и военных операций ограниченного масштаба. Естественно, соглашение о неприменении силы трудно сочетать с применением подобной тактики. Что касается Еревана и Степанакерта, то их тактика в целом ориентирована на сохранение статус кво. При этом, учитывая позиции Баку, очевидно, что соглашение о неприменении силы возможно только при условии серьезных уступок со стороны Еревана и Степанакерта. Однако, по ряду причин, в том числе внутривнутриполитического характера, ни Армения, ни НКР не готовы сегодня на уступки, даже минимальные. Более того, ни в Ереване, ни в Степанакерте официальному Баку не доверяют. В результате, соглашение о неприменении силы не считают настолько важным, чтобы пойти на определенные уступки во имя его достижения, именно по той причине, что существуют весьма серьезные сомнения в том, что подобное соглашение будет соблюдаться.

⁵ Shiryev, Zaur, *Azerbaijan's War of Attrition: A New Strategy to Resolve the Karabakh Conflict? Eurasia Daily Monitor Volume: 13 Issue: 67, 2016. Available at: <https://jamestown.org/program/azerbajians-war-of-attrition-a-new-strategy-to-resolve-the-karabakh-conflict/>*

Единственное условие, при котором это соглашение могло бы рассматриваться серьезно, по крайней мере в Ереване и Степанакерте, это твердые международные гарантии его выполнения. Однако, здесь, мы уже подходим к другой проблеме, о которой было упомянуто выше – влиянию региональных и глобальных процессов на ситуацию вокруг Нагорного Карабаха.

НЕРПИМЕНЕНИЕ СИЛЫ В ПОСТ-ЛИБЕРАЛЬНОМ МИРЕ: ГЛОБАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА КАРАБАХСКИЙ КОНТЕКСТ

За последние годы и в регионе, и в мире произошли значительные изменения, которые не могли не привести к переосмыслению позиций сторон в нагорно-карабахском конфликте. Долгие годы философия миротворчества в Нагорном Карабахе формировалась в условиях того, что можно назвать либеральным консенсусом эпохи после Холодной Войны. Парадигма «Конца Истории» согласно которой конец Холодной Войны знаменовал собой торжество либеральной демократии и основанного на ней мирового порядка, была господствующей в начале 90-ых годов в мышлении политических и интеллектуальных элит не только на Западе, но и в пост-советском регионе. На этом фоне конфликты, подобные карабахскому, казались весьма прискорбным, но всего лишь отклонением от нормы, неким временным недоразумением. Обществам предлагалось решить конфликт и влиться в мощную струю мирового прогресса, основанного на ценностях демократии и свободного рынка.

Правда, скоро стало очевидно, что в мировом масштабе «конец истории» так и не наступил, но в масштабе Восточной Европы и постсоветского пространства, процесс постепенного распространения демократических ценностей продолжался, что выразилось, в частности, в процессе евро-атлантической интеграции. Конечно, существовала проблема отношений России и Запада, однако, до определенного момента Россия, казалось, также шла путем интеграции с Западом, хотя на этом пути и были определенные трудности. Даже августовская война 2008 г., в силу последовавшей за ней «перезагрузки», вскоре стала восприниматься многими как существенное, но все же временное отклонение от общего тренда. Казалось, что либеральный миропорядок, даже если он и не реализуем в мировом масштабе, постепенно становится реальностью не только в рамках ЕС но и на пост-советском пространстве. Странам Южного Кавказа оставалось лишь решить свои местные конфликты, чтобы приобщиться к этой новой реальности.

Однако, вызовы последних лет – украинский кризис и спровоцированный им конфликт Запада и России, война в Сирии, массовая иммиграция в ЕС, глобальное распространение террористической угрозы, рост популизма и ультра-правых движений поставили сложившийся миропорядок под угрозу. Среди новых трендов – растущий хаос в международных отношениях, эскалация конфликтов, пошатнувшийся авторитет международных организаций, растущий тренд на реалполитик и жесткую силу.

Все это создает атмосферу в которой старые счеты и взаимное недоверие сторон конфликта накладывается на растущую нестабильность и непредсказуемость в глобальном масштабе. Ставка на грубую силу, в том числе и в военном аспекте, становится все более распространенной, особенно в нашем регионе. Отзвуки гражданской войны в Сирии и украинского кризиса, разгорающегося конфликта в турецком Курдистане, не способствуют стабильности в нашем регионе. Началом позитивного тренда мог бы стать процесс нормализации между Западом и Ирана, начавшейся после сделки по ядерному оружию, но и этот процесс сегодня поставлен под угрозу в результате избрания Трампа и радикальной позиции иранских консерваторов. Наконец, рост напряженности в отношениях России и Запада напрямую ставит под вопрос способность международного сообщества в целом, и в частности стран-посредников предо-

ставить реальные гарантии выполнения соглашений. Более того, события в Крыму и на востоке Украины показали, что в новом, пост-крымском мире, нельзя рассчитывать на выполнение международных соглашений, если они не подкреплены реальной «жесткой силой».

Все это, как и следовало ожидать, влияет на настроения в нашем регионе. Любимая фраза посредников «у конфликта нет силового решения», которая и раньше вызывала определенный скептицизм в нашем регионе, сейчас воспринимается как пустая формула, игнорирующая реальность. Сплошь и рядом мы видим, что применение силы, в ее традиционной, или в пост-модернистской «гибридной» форме, если и не решает конфликты, то во всяком случае приносит тем, кто ее применяет, вполне ощутимые дивиденды. Если раньше, философия урегулирования конфликта опиралась на перспективу интеграции в либеральный миропорядок, то теперь возникает вопрос – а существует ли он? Если раньше требования неприменения силы подкреплялись обещаниями гарантий безопасности со стороны международного сообщества, то теперь возникает вопрос: а насколько мировое сообщество способно предоставить реальные гарантии безопасности. Если до сих пор совместные призывы посредников служили свидетельством того, что в карабахском вопросе существует консенсус между Западом и Россией, то теперь возникает вопрос – а насколько устойчив ли этот консенсус и сохранится ли он в условиях того, что, все чаще называют «Холодной Войной 2.0»? Очевидно, что в подобной атмосфере, шансы на соглашение о неприменении силы становятся весьма призрачными.

ВЫВОДЫ

Таким образом, сегодня мы стали свидетелями того, что мировые и региональные тренды способствуют росту напряжения вокруг карабахского конфликта. Конечно же, даже в этих условиях не следует терять оптимизм. Как известно, любой кризис это не только новые вызовы, но и новые возможности. Нельзя исключать, что возросшая глобальная и региональная нестабильность как раз и станет тем стимулом, который заставит общества и власти наших стран всерьез задуматься о необходимости урегулирования карабахской проблемы. Однако, следует оставаться реалистами и понимать, что в сложившихся условиях любое соглашение, в том числе, и по неприменению силы, должно быть подкреплено настолько серьезными гарантиями безопасности.

Несмотря на все высказанные нами оговорки, совершенно очевидно, что положения о неприменении силы несомненно должны стать частью урегулирования конфликта. Однако, их роль не стоит переоценивать – любое соглашение о неприменении силы может быть полезно только как часть более широкого соглашения, которое предоставляет конкретные и действенные гарантии безопасности. В отрыве от подобных гарантий безопасности, соглашение о неприменении силы в лучшем случае останется декларацией о намерениях. Иными словами, комплексное соглашение об урегулировании, конечно же, должно содержать положения о неприменении силы, которое должно быть подкреплено твердыми гарантиями безопасности со стороны международного сообщества, причем механизм реализации этих гарантий должен быть максимально детальным и реалистичным.

**NON-USE OF FORCE AS ONE OF
THE MECHANISMS OF REGIONAL
SECURITY IN THE SOUTH CAUCASUS**

2017

The publication was created with the support of the UK government's Conflict, Stability and Security Fund in the frames of the regional project "Building a New Peace, Security and Stability Architecture in South Caucasus."

Opinions, expressed in the publication are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the official views of the UK government.

Editors: Nino Kalandarishvili, Natalya Martirosyan

Translators: Yulia Oreshina, Guram Dumbadze, Mane Tamanyan

Designer: Kate Gabrys

Print Run: 150

ISBN 978-9941-9510-0-8

CONTENTS

COMMENTS FROM THE EDITORS	48
NON-USE OF FORCE AS ONE OF THE MECHANISMS OF REGIONAL SECURITY: VIEW FROM ABKHAZIA Alyas Akhvlediani.....	49
NON-USE OF FORCE AGREEMENT: TBILISI AT THE CROSSROADS Ivane Abramashvili, Zviad Avaliani	54
NON-USE OF FORCE AGREEMENT AS A FACTOR IMPACTING POLITICAL PROCESSES AND SECURITY MATTERS IN SOUTH OSSETIA Dina Alborova, Ekaterina Khasiyeva	64
FRAGILITY OF NON-USE OF FORCE AGREEMENT: NAGORNO-KARABAKH CONFLICT Sevinj Samadzade.....	73
NON-USE OF FORCE AS A MECHANISM FOR REGIONAL SECURITY: VIEW FROM STEPANAKERT Masis Mayilyan.....	77
AGREEMENT ON NON-USE OF FORCE IN THE NAGORNO-KARABAKH CONFLICT SETTLEMENT CONTEXT: PROS AND CONS Mikael Zolyan	80

COMMENTS FROM THE EDITORS

This publication combines the reports presented at the international conference - “Building a New Peace, Security and Stability Architecture in South Caucasus” - organized in Minsk during February 10-12, 2017. Reports were based on the researches conducted in their own societies by the representatives of the parties involved in the conflicts in South Caucasus. Aim of the research was to analyze the current approaches towards one of the mechanisms of regional security – non-use of force and find the ways out of the existing situation.

Topics and same cases from international experience seen, perceived and analyzed from the different angle by the representatives of parties of the conflicts make the publication interesting and manifold. Because of that, we have not changed the terminology used by the authors, as well as toponyms used in their own societies.

Georgian, Abkhazian and South Ossetian parts are the results of desk research and personal interviews, while Azerbaijani, Armenian and Nagorno-Karabakh ones are analytical articles. Despite that difference, this publication draws the whole picture about the complex situation related to the approaches towards to the research topic.

NON-USE OF FORCE AS ONE OF THE MECHANISMS OF REGIONAL SECURITY: VIEW FROM ABKHAZIA

*Alyas Akhvlediani*¹

INTRODUCTION

The issue of signing an agreement on the non-use of force in the settlement of the Georgian-Abkhaz conflict and guaranteeing the non-resumption of military action is constantly raised at the Geneva talks on Security and Stability in the South Caucasus, as well as during meetings at the level of civil and expert communities. The signing of such a document can serve as a starting point for establishing of mutual trust. Another important achievement of this agreement could be the improvement of regional security in the South Caucasus. For 23 years since the end of the Georgian-Abkhaz war, the parties repeatedly sat down at the negotiating table in order to sign a legal mutually binding agreement on the non-use of force and non-resumption of war. However, all previous attempts turned out to be unsuccessful, mainly because of the reluctance of the Georgian side to sign such an agreement. Great hopes were also placed on the Geneva negotiation process, which began in the fall of 2008 in accordance with paragraph 6 of the Medvedev-Sarkozy plan. Today, the Geneva platform is the only site where Georgia and Abkhazia are able to negotiate, and the place where the signing of such a treaty may occur, but with each round of negotiations it becomes difficult to believe that an agreement on the non-use of force between Georgia and Abkhazia will be signed.

The relevance of this study is conditioned by the processes that occur currently in Georgia and Abkhazia. Georgia aspires to enter the North Atlantic military bloc, while Abkhazia, in turn, increases its military cooperation with the Russian Federation. These processes only increase the tension in the region. Any military clash between Georgia and Abkhazia can cause a conflict of regional dimension and involve third parties in the conflict, which will inevitably lead to a large-scale war. The relevance of this scientific research is conditioned by the factor of safety and the ways of ensuring security.

The purpose of this study is to identify the problem in signing of the agreement on the non-use of force between Georgia and Abkhazia, as well as the attitude of the Abkhaz side to this kind of document.

Tasks:

1. To analyze the agreement on the non-use of force in international practice and to consider the possibility of its application to the Georgian-Abkhaz process.
2. To explore the opinion of Abkhaz experts on this subject.
3. To answer the following questions: What will be the benefits of signing of this document, taking into account the long-term perspective for the region as a whole, and whether the agreement on non-use of force is able to contribute to the restoration of economic ties between the countries of the region, as well as to reduce the potential military threat?

¹ *Alyas Akhvlediani - Specialist of international relations. He is a graduate student at the faculty of Political science and Political Philosophy at the diplomatic academy of Russian MFA.*

THE MAIN TEXT

The guarantees of non-use of military actions have very often become a subject of research in the scientific community. In scientific discourse, the notion of the “non-use of force” was introduced by the Brian-Kellogg pact of 1928, when the leading countries of that time had renounced the use of force in international relations. The concept of “non-use of force” was clearly defined in the UN Charter.

The guarantees of non-use of force are one of the most effective practices for preventing the conflict. The concept of the guarantee of non-use of force is defined as follows: “International legal acts that provide assurances or guarantees of certain states in relation to other participants of the international communication, with respect to a particular course of actions, ensuring the observance of compliance with the established rights or the status of a certain state (or a group of states), the implementation of international obligations or the preservation of a certain state of international relations”.² The guarantees of non-resumption of the military actions are a step that can lead to the establishment of confidence between the parties. Based on the guarantees of non-use of force, it is possible to come to a broad and complete political settlement. A brief comparative analysis of the Dayton Agreements, which led to the resolution of the Bosnian conflict, can be used as a very interesting example for this study. Speaking about Dayton agreements, we must remember that in this case we are talking about the internationalized guarantees of non-use of force. Such guarantees envisage an in-depth, direct impact on the situation “from within”, by implementing the guarantors at the level of national political management.

The Dayton agreements are based on an interlacing of agreements and international guarantees. The Annex 10 contains the mandate of the international guarantor, and Article 1 of the Agreement enshrines NATO’s priority right for the implementation of a peacekeeping operation under the auspices of the United Nations.³ In the Dayton agreements, from the very beginning of the settlement process, the emphasis was placed on the military aspect of providing the guarantee. In 1996, UN peacekeeping forces were replaced by a military contingent led by NATO (SFOR). The SFOR forces were called upon to severely suppress any violation of the agreements. The Dayton agreements envisaged providing the assistance to Bosnia and Herzegovina in economic development and construction of infrastructure. In accordance with the Article 11, the post of High Representative of the United Nations was established, which oversaw the implementation of the agreement.⁴

It can be noted that the Dayton Agreements have contributed to a ceasefire and a settlement of the conflict. If one draws a parallel between the Dayton agreements and the possible signing of an agreement between Abkhazia and Georgia, they will find many inconsistencies. Every particular case is unique, and for each case it is necessary to apply different kinds of approaches. The Dayton agreements cannot serve as a template for a possible document between Abkhazia and Georgia. There are a number of significant reasons for this. Firstly, it should be taken into consideration, that these agreements were signed in the early 1990s, and, in fact, they were imposed by the United States and did not fully take into account all the interests of the parties; secondly, the signing of a document like the Dayton Agreements between Abkhazia and Georgia is impossible *a priori*, since Abkhazia is an independent, partially recognized country that has determined its status during the 1999 nationwide referendum.⁵ Also, in the first article, Chapter 1 of the Constitution of Abkhazia, it is stated: “The Republic of Abkhazia is a sovereign, democratic, law-governed state, historically established based on the people’s right to free self-determination”.⁶

² Большой юридический словарь. 3rd ed. ext. and revised. / Ed. Prof. A. Y. Sukharev- M.: INFRA-M, 2007. – VI, 858 p. – (Library of dictionaries “INFRA-M”). <http://slovari.yandex.ru/dict/jurid/article/jur1/jur-1171.htm>

³ The general framework agreement on peace in Bosnia and Herzegovina (with annexes) (Dayton Agreements) / <http://www.un.org/russian/document/convents/dayton1.pdf>

⁴ *Ibid.* Article 11

⁵ In October 1999, the multinational population of Abkhazia voted in favor of the independence of the country in a nationwide referendum, and the corresponding state act was adopted.

⁶ The Constitution of the Republic of Abkhazia, Adopted at the session of the Supreme Council of the Republic of Abkhazia of the 12th convocation on November 26, 1994, Chapter 1, Article 1

Based on all these arguments, it can be concluded that an agreement on the non-use of force like Dayton Accords has no future in Abkhazia. Such a formula of the agreement does not correspond to the basic law of the Republic of Abkhazia. This formula implies the external governance of the country by international institutions, which entails a significant limitation of the country's sovereignty. Bosnia and Herzegovina is, in fact, under external management. But it must be emphasized, that it was precisely such strict control from the side of international organizations that put an end to the bloody conflict in the territory of Bosnia and Herzegovina.

For the 23 years since the end of the conflict, it has not yet been clearly formulated in the Abkhazian community what kind of relations should be developed with Georgia. There are different sorts of opinions on how to develop relations with Georgia, and whether it is necessary to develop them at all. Some experts, politicians and ordinary citizens are in favor of not having any contacts between Georgia and Abkhazia. They justify such an approach by the fact that Georgia in the postwar period has repeatedly wanted to take revenge for the defeat in the war and to regain control over Abkhazia by military means. Another important factor is the fact that there is no agreement on the non-use of force between Georgia and Abkhazia. According to the opinion of the Abkhaz side, such a legally binding document could facilitate the further dialogue, but already in a more trusting environment. The Medvedev-Sarkozy agreement envisaged the beginning of international discussions on the security in Abkhazia and South Ossetia, and as a result, the consequence of these discussions should have been the signing of an agreement on the non-use of force. Chapter 6 of this agreement states: "The creation of international guarantees to ensure security and stability in Abkhazia and South Ossetia. On the basis of this paragraph, the beginning of Geneva discussions on security and stability in the Caucasus was envisaged".⁷ During the 8 years of existence of the Geneva discussions, a document that would commit the parties to renounce the use of military force was never developed. The Abkhaz side is interested in real security guarantees, which will help to avoid the unleashing of war from the side of Georgia. The leadership of Abkhazia expresses its interest in working together on finding the mechanisms for ensuring stable security. The former Minister of Foreign Affairs of the Republic of Abkhazia V. Chirikba at the meeting in Geneva on December 17, 2008 again raised the issue of signing the Agreement on the non-resumption of war and on the international security assurances as a key element of any security mechanism: "...In our opinion, the establishment of mechanisms for interaction between the parties, despite all their extreme importance, does not remove from the agenda the urgency of signing the agreement on the non-use of military force in resolving contentious problems between Abkhazia and South Ossetia on the one hand, and Georgia on the other hand. ... Only the signing by Georgia of an agreement on the non-use of military force, with appropriate guarantees from a number of states, as well as the major international organizations, such as the UN, the OSCE, the European Union – will lay the foundation for lasting peace in Transcaucasia, and will serve as a reliable barrier against any attempt at a military solution to the problems of relationship between the Republic of Georgia on the one hand and the Republic of Abkhazia and the Republic of South Ossetia on the other hand".⁸

According to Irakli Tuzhba, the former head of the political department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Abkhazia, who also was a participant of the Geneva discussions, the process of harmonization of the document on the non-use of force was of the greatest importance from the first day of the launch of the negotiation process. However, according to Tuzhba, from the very beginning, the Georgian side took the position that Georgia does not have a conflict with Abkhazia and South Ossetia, but it has a conflict with Russia. The catch lies in the fact that Georgia does not wish to sign an agreement with Abkhazia. The aforementioned position could be explained by the fact that it is essential for Georgia to sign an agreement only with Russia. According to the understanding of Georgia, Abkhazia is a territory

⁷ 6+3: новые пункты плана «Медведев-Саркози» говорят о признании Грузией потери Абхазии и Южной Осетии. 9 сентября, 2008. <https://regnum.ru/news/polit/1052144.html>

⁸ Chirikba, V.A. *The text of the speech at the Geneva Discussions, December 17, 2008.*

occupied by Russian troops. Another obstacle is the fact that by signing any document with Abkhazia, Georgia in fact will recognize Abkhazia as a subject of international law. The process of harmonization of the agreements on the non-use of force is withdrawn beyond the scope of Geneva discussions. Currently it is not even on the agenda. Of course, such a state of affairs is inconvenient, and, according to Tuzhba, consideration of this issue should again be included in the agenda of the Geneva discussions. Regarding the question of whether such an agreement is able to contribute to the conflict resolution and to regional security in the South Caucasus, Tuzhba emphasizes that there are no illusions in Abkhazia concerning the signing of this treaty. Even if such an agreement will be signed, it will have no guarantees for Abkhazia. There are no guarantees of the fact that Georgia will not apply force again, because there are plenty of examples when the international community, taking upon itself the responsibility of being guarantors, did not fulfill their obligations. The guarantor of security for Abkhazia today is the allied relations with Russia, and especially the agreement on the joint protection of the state border.

The agreement with Georgia will have great legal and political significance for Abkhazia. It will mean for Abkhazia that Georgia recognizes itself as an aggressor and will take the blame upon itself for unleashing the conflict, and certainly on the grounds of such a treaty, it will be possible to build relationships based on the conditions of equal partnership. Nowadays, the geopolitical situation in the region can be presented as follows: Abkhazia is expanding its military cooperation with Russia, and Georgia, in turn, prioritizes the objective of integration into NATO's North Atlantic military bloc. This creates certain external security guarantees, but at the same time leads to the loss of a part of external sovereignty. Such actions of the countries are not able to inspire confidence. They lead to an even greater isolation, accusations against each other and exacerbate the already unsettled situation in the region. This situation can cause the expansion of the scale of the conflict and give it a potential force threatening for the entire region. The entire region is in the risk zone. The probability of resuming an armed clash remains. The signing of the agreement on non-use of force could also play a positive role to the economic component of the region. It would give an opportunity to develop various projects of economic nature. One such project may involve the opening of a railway transit service through the territory of Abkhazia, but in the absence of any legally binding documents, the implementation of this and the other projects does not seem to be possible.

Speaking about the signing of such an agreement, is necessary to understand that this would not mean a full-scale settlement of the conflict, but it will only mean the guarantee of non-resumption of war and of the non-use of force. Only after peace is built and stability is established, will it be possible to move to other issues of conflict resolution, including the political ones. But first, the parties of the conflict need to elaborate in a constructive way an agreement on the non-use of force and on non-resumption of war. This will be the possible foundation for a comprehensive and full-scale political settlement of the conflict.

CONCLUSION

Over the past 23 years since the end of the war between Abkhazia and Georgia, attempts have repeatedly been made to sign a legally binding agreement on the non-use of force.

In spite of the fact that enormous efforts have been made by the parties and by international mediators, such a document has not been signed until now, and whether it will be signed reminds doubtful. The 1995 Dayton Agreement on the settlement of the situation in Bosnia and Herzegovina could serve as an example of a possible Georgian-Abkhaz agreement. It is necessary to take into account, that each particular case must be considered separately. No templates can be used in such matters. The Dayton approach is not acceptable for Abkhazia in light of the new political realities. Therefore, the principle which is laid down in the Dayton Agreements cannot be implemented in Abkhazia.

By signing the Treaty on Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance with the Russian Federation on September 17, 2008, Abkhazia solved its security problem for itself on a large scale. An especially important point was the agreement on the joint protection of the state border. After that, both in the expert environment and among the ordinary citizens of Abkhazia, an opinion arose that the issue of signing an agreement with Georgia on the non-use of force was no longer relevant. However, it is necessary to understand that the recognition of Abkhazia by the Russian Federation and by a number of other countries does not mean a complete resolution of the conflict.

The Abkhaz and Georgian sides disagree with regards to the guarantors of a possible agreement. The Georgian side insists on the candidature of European Union as a possible guarantor. The Abkhaz side categorically opposes the presence of the European Union as observers in the territory of Abkhazia. Such a position is explained by the fact that the EU adheres to the principles of the territorial integrity of Georgia and the non-recognition of Abkhazia.

The path to the conclusion of such an agreement is extremely complex, but in case of its success, the result could be a strengthening of the security not only of Abkhazia and Georgia, but of the entire region as a whole.

From all what was articulated above, the following basic conclusions can be drawn:

1. The agreement on the non-use of force between Abkhazia and Georgia on the type of the Dayton Agreements of 1995 cannot be applied as a consequence of the fundamental difference in the situation and the new political realities that have been established in the region.
2. The opinion of the Abkhaz experts and of the participants of the Geneva discussions reduces to the fact that the chances of signing an agreement on the non-use of force are getting smaller and smaller. The process of the consideration of the agreement of signing a legally binding treaty is removed from the agenda at the Geneva discussions.
3. The absence of guarantees of non-resumption of military actions leads to the fact that Georgia and Abkhazia continue to strengthen military alliances with third countries. Such an approach would lead to a loss of confidence, and will contribute to the increase of tension and to the perception of each other through the prism of the rivalry.
4. The agreement on the non-use of force, if it is still to be signed, can significantly contribute to the development of the region as a whole. It will alleviate the tension between the parties, and it will potentially contribute to economic development, through the implementation of many mutually beneficial projects.
5. This agreement can become the basis for further political settlement of the Georgian-Abkhaz conflict.

NON-USE OF FORCE AGREEMENT: TBILISI AT THE CROSSROADS

*Ivane Abramashvili*¹
*Zviad Avaliani*²

INTRODUCTION

The threat or use of force has been a longstanding phenomenon in international relations and a main factor to shape local, regional or global political climate. Because of the destructive nature of conflicts, countering and preventing the use of force has become an overriding imperative and strategic challenge for the international community. The world has realized that concerted and sustained efforts are necessary to contain and prevent conflicts and military aggressions around the world.

Following research is made up of two sections. The first one looks into the non-use of force principle, as enunciated in international law, and analyses its significance – and potential impact – in the conflict transformation process, illustrated by three conflicts: Transnistria, Kosovo and Northern Cyprus. These three cases were selected because they share some common traits: they involve an ethnic dimension, remain unresolved, share some secessionist intentions, and take place in the same geographic area – the European continent.

The second part of the article is focused on the ongoing conflicts in Georgia and the current visions in Tbilisi on what role the non-use of force commitment can play in the conflict resolution process.

PRINCIPLE OF NON-USE OF FORCE IN INTERNATIONAL LAW

The contemporary international law explicitly prohibits the threat or use of force in international relations. This principle is enshrined in Article 2(4) of the United Nations Charter which states that:

“All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations”.³

Although the Charter does not provide a clear definition of what can be counted as a use of force, given the historical context of the creation of the United Nations, which emerged in the wake of the World War II, most scholars have interpreted Article 2(4) as prohibiting military intervention. Besides, it is important to distinguish between the terms “truce”, “cessation of hostilities” and “non-use of force” as they are often confused. The first two are limited, temporary measures applied to a particular conflict situation, while the latter has a broader meaning and scope.

A widely-held assumption is that only sovereign states are subjects of international law. It was therefore important for the purpose of the research to determine to what extent, if at all, the above specified legal framework is applicable to “de-facto”, “self-proclaimed” and “unrecognized” territorial

¹ *Ivane Abramashvili – Researcher and analyst; project coordinator in Peace and Integration Program at Caucasian House. He is working on conflicts in Post-Soviet space and has been actively involved in various peace and confidence building projects across the region.*

² *Zviad Avaliani – Political scientist, analyst and anchor of the TV program “Arguments’ Time” at Georgian Public Broadcaster. He is also a researcher focusing on Georgia’s territorial conflicts*

³ *The Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice. Available at: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>*

entities. There has been a long theoretical debate in the international political science about the issue, with some scholars arguing that *de facto* regimes also have rights and obligations under international law.⁴ Citing the 1970 UN Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States, UN General Assembly Resolution 3314 and international practice,⁵ Professor Jochen Frowein (Germany) argues that the no-threat or non-use of force principle⁶ is applicable to *de facto* regimes as well.

INTERNATIONAL CONTEXT OF NON-USE OF FORCE AGREEMENT

Transnistria – Moldova

The region of Transnistria broke away from Moldova after a brief 1990-92 war. In the following years, Chisinau and Tiraspol reached a number of significant agreements. One of the most important, the so-called Moscow Memorandum, was signed in 1997 in the Russian capital after extensive mediation efforts of Russia and OSCE.⁷

On 5 July 1995, the former president of Moldova Mircea Snegur and Transnistrian leader Igor Smirnov signed an agreement to abstain from the threat or use of military force and economic sanctions in mutual relations.⁸ However, the parties did not give much significance to this document, as it was viewed as a prelude to a more comprehensive treaty to govern relations between Moldova and Transnistria – the Memorandum on the Principles of Normalizations of Relations between the Republic of Moldova and Transnistria (also known as Moscow Memorandum or Primakov Memorandum).⁹

The Moscow Memorandum was signed on 8 May 1997 by former Moldovan president Petru Lucinschi and Igor Smirnov, and also by Ukraine and Russia as guarantors of its implementation.¹⁰ Under the Memorandum, the parties agreed to continue the “establishment between them of state-legal relations” and pledged to respect Moldova’s territorial integrity within the 1990 internationally recognized borders of the Moldovan Soviet Republic. The parties also reaffirmed their commitment to the principles of the UN, OSCE, and generally recognized norms of international law, and assumed responsibility for securing peace, stability and security. The parties pledged not to resort to the use of force or the threat of force in their mutual relations. According to the Memorandum, “Any differences shall be resolved exclusively by peaceful means, through negotiations and consultations with the assistance and mediation of the Russian Federation and Ukraine, as guarantor States for the fulfillment of agreements achieved; of the OSCE and the assistance of the CIS”.¹¹

The most significant part of the Moscow Memorandum is Chisinau’s and Tiraspol’s mutual commitment to establish “state-legal” relations between them and define the status of Transnistria on the “principles of mutually agreed decisions, including the division and delegation of competencies, and mutually assured guarantees”. In addition, the Memorandum states that “Transnistria shall participate in the conduct of the foreign policy of the Republic of Moldova – a subject of international law – on

⁴ Essen, von Jonte. *De-Facto Regimes in International Law, Merkourios – International and European Security Law – Vol. 28/74*, p. 49

⁵ Stürchler, Nikolas. *The Threat of Force in International Law*, Cambridge University Press, 2007. p. 124

⁶ Essen, von Jonte... p. 37

⁷ *Moldova/Trans-Dniester (1990-present)*, University of Central Arkansas. Available at: <http://uca.edu/politicalscience/dadm-project/europerussiacentral-asia-region/moldovatrans-dniester-1990-present/>

⁸ Галин, Александр. *Доверия не заслуживающие*. Available at: <http://materik.ru/problem/detail.php?ID=8433>

⁹ Kosienkowski, M. & Schreiber, W. *Moldova: Arena of International Influences*, Lexington Books, 2012. p. 223

¹⁰ *Memorandum on the Bases for Normalization of Relations Between the Republic of Moldova and Transdneistria*, OSCE. Available at: <http://www.osce.org/moldova/42309?download=true>

¹¹ *ibid.*

questions touching its interests. Decision of such questions shall be taken by agreement of the Parties. Transnistria has the right to unilaterally establish and maintain international contacts in the economic, scientific-technical and cultural spheres, and in other spheres by agreement of the Parties”.¹²

Although Chisinau and Tiraspol interpreted the 1997 Memorandum differently, it still remains as a significant agreement which created a solid basis for future initiatives and cooperation.

Kosovo – Serbia

The status of Kosovo, Serbia’s non-recognition policy and the status of Kosovo’s Serb-populated municipalities are the main factors that determine current relations between Pristina and Belgrade. Kosovo’s unilateral declaration of independence in 2008 created a new political reality in the Balkans, which underscored the need for and importance of dialogue between Serbia and Kosovo.

In the spring of 2011, the European Union launched a high-level negotiations process between Belgrade and Pristina based on the so-called “spill-over” principle.¹³ This dialogue has gradually evolved from “technical” to “political” in terms of the level and content of the talks. In the period from March 2011 to May 2012, in the framework of the technical dialogue, the parties agreed a wide range of practical issues, including freedom of movement, mutual recognition of travel documents, car registrations, university diplomas, exchange of civil registry and cadastre records, and customs and trade relations.¹⁴ After about a dozen high-level talks, Serbia and Kosovo signed a landmark agreement in Brussels on 19 April 2013, which is known as The First Agreement on Principles Governing the Normalization of Relations.¹⁵ The 15-point agreement provided for Association/Community of Serb majority municipalities in northern Kosovo. But the most important of all is the 14th point, which stipulates that “neither side will block, or encourage others to block, the other side’s progress in their respective EU paths”.¹⁶ Although this provision is open to different interpretations, there is little doubt that its main objective is to ensure peaceful and stable relations between Serbia and Kosovo, as Brussels made it clear that their EU accession is directly proportional to the normalization of their relations.¹⁷

Despite the progress, there were repeated calls during the talks for a special peace treaty between Belgrade and Pristina, mainly from Kosovar politicians seeking to secure an internationally binding legal agreement with Serbia.¹⁸ Some experts think, however, that their statements were intended mainly for domestic consumption, “in the context of the jockeying for political power following the recent elections”.¹⁹ Serbia’s foreign minister and first deputy Prime Minister Ivica Dacic ruled out the possibility of an international peace agreement between Serbia and Kosovo. In his words, all earlier agreements with Pristina had been “status-neutral” and this initiative is unlikely to be implemented.²⁰

In the end, it can be said that the normalization of relations between Pristina and Belgrade depends only on the factor of time, no matter whether a peace agreement is concretely signed or

¹² *ibid.*

¹³ *Serbia and Kosovo: Normalisation of relations, European Parliament, 2016. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579079/EPRS_ATA\(2016\)579079_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579079/EPRS_ATA(2016)579079_EN.pdf)*

¹⁴ *ibid.*

¹⁵ Smolar, Piotr. *Serbia and Kosovo sign historic agreement, The Guardian, 2013. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/30/serbia-kosovo-historic-agreement-brussels>*

¹⁶ *First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, 2013*

¹⁷ *Serbia and Kosovo reach landmark deal, European Union External Action. 2013. Available at: http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/190413__eu-facilitated_dialogue_en.htm*

¹⁸ Tota, Elton. *Peace treaty between Serbia and Kosovo, Independent Balkan News Agency, 2015. Available at: <http://www.balkaneu.com/peace-treaty-serbia-kosovo/>*

¹⁹ *Foreign minister says no to peace treaty with Kosovo, Economist Intelligence Unit, 2014 Available at: https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1232242507&Country=Serbia&topic=Politics&subtopic=_3*

²⁰ *FM: Serbia won’t sign “peace deal with Kosovo”, B92, 2014. Available at: http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2014&mm=09&dd=02&nav_id=91469*

not, because the dialogue process supported by European Union proved efficient enough, which is backed by the prospect of European integration of these two sides.

Northern Cyprus – Cyprus republic

The Turkish invasion of Cyprus in 1974 led to the partition of the island into two separate entities – the unrecognized Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC), which unilaterally declared independence in 1983, and the internationally recognized Greek Cypriot administration. TRNC is heavily reliant on Turkey, the only country to recognize its independence, for economic survival and security—around 35,000 Turkish troops are stationed in Northern Cyprus today.²¹

Because of the Turkish occupation, the problem of security has always been pressing matter in relations between the island's Turkish and Greek parts. According to three 1960 treaties – the Treaty of Alliance, Treaty of Establishment and Treaty of Guarantee²²—territorial integrity and security of the Republic of Cyprus is jointly guaranteed by Greece, Turkey and the United Kingdom. Most importantly, the treaties allowed Greece and Turkey to station military forces on the island, granted Britain sovereign bases in Cyprus, and gave Britain, Greece and Turkey a right of intervention. This situation is unacceptable for the Greek Cypriots, who are demanding to pull out the Turkish troops from the island completely and abolish the right of intervention. In contrast, Turkish Cypriots insist that any settlement must safeguard their physical security as a community and that this can only be achieved with the continued Turkish military presence on the island, protected under binding international agreements. In this context, the two communities remain fundamentally at odds with one another over the issue of security.²³ Although the Cyprus problem requires international action under the 1960 treaties, it is obvious that no solution can be reached without normalization of relations between the island's north and south.

UN-sponsored peace talks play a key role in the conflict resolution process. The so-called Annan Plan (named after UN Secretary General Kofi Annan), proposed by UN in 2004, brought the problem very close to its solution, but the Greek Cypriots rejected the blueprint in a referendum.²⁴ However, prospects for a comprehensive settlement were given fresh impetus by the 2013 election of Nicos Anastasiades as the Greek Cypriot President and the coming to power in 2015 of his Turkish Cypriot counterpart, Mustafa Akinci. Their arrival heralded a new political climate focused on cooperation and dialogue, as both believed that a deal was possible and were committed to achieving the goal. A new round of UN-brokered Cyprus talks began in May 2015 in Switzerland, aiming at the final reunification of the divided island.²⁵ The parties agreed that resolving the territorial problem, i.e. what percentage of territory would remain under each side's control – a key sticking point in the negotiations process – should precede all other issues. Once the territorial boundaries are agreed and mapped, the parties and the international mediators will be able to convene an international summit to negotiate and sign a final unification deal and new security guarantees for the unified Cyprus.²⁶

The Cyprus case is thus different from the other two in that it puts aside the security issue for the final stage of the conflict resolution process instead of addressing it at the start.

²¹ Theodoulou, Michael. *Cyprus in 1974: an island divided*, *The National*, 2013 Available at: <http://www.thenational.ae/news/world/europe/cyprus-in-1974-an-island-divided>

²² *Treaty of Guarantee, 1960*

²³ Lindsay, James, *The Security Dimensions of a Cyprus Solution*, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, *GreeSE Paper No 19*. 2008, p.4. Available at: http://eprints.lse.ac.uk/22027/1/GreeSE_No19.pdf

²⁴ *Anastasiades says more time needed for Cyprus solution*, *Euractiv*, 2016. Available at: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/anastasiades-says-more-time-needed-for-cyprus-solution/>

²⁵ *Cyprus peace deal could come this year, confirm Turkey and US*, *The Guardian*, 2016. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/29/cyprus-peace-deal-could-come-this-year-confirm-turkey-and-us>

²⁶ *Cyprus Peace Talks End With Each Side Blaming the Other*, *The New York Times*, 2016. Available at: http://www.nytimes.com/2016/11/22/world/europe/cyprus-peace-talks-turkey-greece.html?_r=0

CONTEXTUALIZATION OF INTERNATIONAL EXPERIENCE INTO GEORGIAN CONFLICTS

The Moldova, Serbia and Cyprus cases provide ample data for analyzing various aspects of security and peace building.

The 1997 Moscow Memorandum is a unique document as it reflects both sides' willingness and readiness to compromise and cede part of their "turf" for the sake of peace and normalized relations. Chisinau signed a document where Transnistria was mentioned as one of the parties and agreed to grant some freedoms to it, while Tiraspol was ready to use these privileges only within the boundaries of the Republic of Moldova.

The Kosovo example shows that the EU membership prospect can become a powerful stimulus for rapprochement, with the 2013 agreement between Belgrade and Pristina and the ongoing Brussels talks being a vivid illustration.

The Turkish military presence on Cyprus is the main reason of the current deadlock, as long as it remains on one hand a serious security risk for Nicosia, and on the other, a security guarantee for the Turkish Cypriot community. However, the negotiations that began in 2015 to unify an island that has been divided for decades demonstrate how dialogue, a change in bilateral public discourses, and a new understanding of the reality for the peace-building process are important regardless of whether a third external force is involved in the process.

Finally, it seems that despite the differences between the nature of the conflicts in Transnistria, Kosovo and Northern Cyprus, it is nevertheless possible to discover certain universal patterns that could be relevant and important for Tbilisi, Sukhumi and Tskhinvali.

GEORGIA AND THE NON-USE OF FORCE AGREEMENT

The non-use of force commitment – in different forms and interpretations – has always been a significant issue in the context of the territorial conflicts in Georgia.

First peace agreements – on ceasefire, separation of the armed forces and the start of the political dialogue – were signed by the conflicting parties as early as at the beginning of the 90s. Two of them stand out clearly as the most important ones: the 24 June 1992 agreement on the main principles of conflict settlement in South Ossetia²⁷ and the 24 May 1994 Moscow agreement on ceasefire and separation of the armed forces.²⁸ Two other documents also played a significant role: a memorandum of understanding signed by the Abkhazian and Georgian delegations in Geneva in December 1993²⁹ and a communiqué to start Abkhaz-Georgian talks, signed also in Geneva in January 1994,³⁰ whereby the conflicting parties reaffirmed their commitment to abstain from the threat or use of force in mutual relations.

Although the parties repeatedly accused each other of violating the terms of the agreements, these documents to a certain extent helped to end the hostilities and bring the parties to the negotiations table.

It is noteworthy that from Tbilisi's viewpoint, all these agreements implied that the conflict was over. Nevertheless, since the late 90s, when the talks on political status of the breakaway territories had actually stalled and the hope of achieving peace and sustainable settlement faded away due to

²⁷ 1992 Sochi agreement on the main principles of the Georgian-Ossetian conflict settlement. Available in Russian: <http://www.apsny.ge/notes/1127333974.php>

²⁸ 1994 Moscow agreement on ceasefire and separation of armed forces. Available in Russian: <http://www.un.org/ru/peace-keeping/missions/past/unomig/94-583.pdf>

²⁹ Меморандум о понимании между грузинской и абхазской сторонами на переговорах в Женеве, 1993. Available in Russian: <http://www.apsny.ge/notes/1127372123.php>

³⁰ Коммюнике о втором раунде переговоров между Грузинской и Абхазской сторонами в Женеве, 1994 Available in Russian: <http://www.apsny.ge/notes/1128820425.php>

the conflicting parties' unwillingness to compromise, Sukhumi and Tskhinvali renewed their push for a non-use of force agreement with Tbilisi.

Against this background, according to statements by Sukhumi and Tskhinvali, fears have increased in the Abkhazian and Ossetian societies that Tbilisi might attempt to resolve the conflicts by force. The escalation of tensions in the Gali district (1998) and Kodori Gorge (2001) made the problem of security even more imperative. After 2003, Sukhumi and Tskhinvali repeatedly voiced their displeasure with the increases in the Georgian defense budget and military buildup and viewed this process as a proof of Tbilisi's revanchist sentiments.

Since then, security issues have again taken a prominent place in the Georgian-Abkhaz and Georgian-Ossetian relations and Sukhumi and Tskhinvali have repeatedly tried, albeit in vain, to secure a legally binding non-use of force agreement with the Georgian government, claiming that it would create an efficient mechanism of regional security.

2008 war and the new reality

The 2008 war fundamentally changed the configuration of the territorial conflicts in Georgia. During and after the war Russia became a de facto party to the conflict. Russian forces invaded and occupied large Georgian territories, far beyond the conflict zones. In addition, Moscow unilaterally recognized Abkhazia and South Ossetia as independent and signed strategic treaties with them, which included, among other things, provisions for Russian military presence (military bases and other military infrastructure) in these regions.^{31,32}

The war has also added a new dimension to the security context, the Russian-Georgian confrontation, and made Russia a direct party to the conflict. This reality was reflected in the six-point ceasefire plan agreed by presidents of Georgia, France and Russia on 12 August 2008,³³ which explicitly called for secession of hostilities between Georgia and Russia, not Abkhazia or South Ossetia, and thus confirmed that just Moscow and Tbilisi were the main security actors in the region.

The 12 August 2008 ceasefire agreement paved the way for the Geneva International discussions. Security-related issues, including prevention of the threat or use of force, are one of the main topics of the Geneva international discussions, which aims to develop integrated security mechanisms and security guarantees for the entire region, including Abkhaz-Georgian and Georgian-Ossetian conflict zones. These security mechanisms are supposed to take into account Abkhazia's and South Ossetia's interests and, at the same time, define their share of responsibility.³⁴

In all, 38 rounds of talks have been held in Geneva since 2008.³⁵ However, a non-use of force agreement is still nowhere in sight. Since the first days of the Geneva process, Sukhumi and Tskhinvali have required an agreement as a precondition for any talks (including on humanitarian problems) with Tbilisi.³⁶ For its part, Tbilisi is seeking a formal commitment from Moscow that Russia will not use force against Georgia, as the Georgian side considers the Russian Federation a real and main party to the conflict today.

³¹ Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия, 2008 Available in Russian: <http://kremlin.ru/supplement/199>

³² Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия, 2008 Available in Russian: <http://www.kremlin.ru/supplement/200>

³³ Меморандум о выполнении «плана Медведева – Саркози», 2008. Available in Russian: <http://ru.reuters.com/article/topNews/idRUANT86388420080908>

³⁴ Диалоговый процесс по гарантиям безопасности в контексте грузино-абхазского конфликта, *International Alert*, 2009, p. 23

³⁵ As of January, 2017

³⁶ МИД Абхазии: подписать заявление на встрече в Женеве по Закавказью вновь не удалось, *TACC*, 2016. Available in Russian: <http://special.tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3873640>

Sukhumi's and Tskhinvali's insistence that the non-use of force agreement with Tbilisi is the number-one priority at a time when after 2008, according to their own statements, Abkhazia's and South Ossetia's security is guaranteed by the Russian military presence, gives the Georgian society an impression that in reality the issue of the agreement has become a kind of political tool to bolster their own standing/legitimacy or/and undermine the negotiations process.³⁷

The Georgian side has put forward several arguments to explain why it has refused to sign non-use of force agreements directly with Sukhumi and Tskhinvali:

1. Russian factor. The idea that security can be ensured by non-use of force agreements with Sukhumi and Tskhinvali at a time when Moscow is refusing to commit itself to not using force against Georgia is wishful thinking and a denial of the post-2008 reality. By signing such agreements, Georgia will actually admit that it has no conflict with Russia, only with Sukhumi and Tskhinvali.

*“Russia has formally become a party to the conflict after 2008 and such an agreement will be in fact a step backwards, a return to the past. It will take Russia out of the conflict equation”*³⁸ – says former high-ranking official of the previous government. It should be noted that this position is echoed by a considerable part of the Georgian political establishment and academia.^{39, 40}

2. Existing commitments. Tbilisi is not convinced by Sukhumi's and Tskhinvali's argument that without such a commitment Georgia will pose a permanent “existential” threat to them. The Georgian side points out that it has already assumed an obligation to abstain from threat or use of force and this obligation is on a higher political level than agreements with Abkhazia and South Ossetia would provide.

Here Georgian side means high-level political statements of ex-president Mikheil Saakashvili in his addresses to UN, OSCE, NATO and other international organizations, his 23 November 2010 speech in Strasbourg,⁴¹ the Georgian parliament's 7 March 2013 resolution on foreign policy priorities,⁴² which included a non-use of force commitment, and EU-Georgia association agreement, which states that “Parties reiterate their commitment to peaceful conflict resolution.”⁴³ The agreement also emphasizes commitment to reconciliation as the main European principle of conflict resolution.

3. Moscow's strategic treaties with Abkhazia and South Ossetia. The Abkhazian and South Ossetian arguments have become even less convincing for Tbilisi after Russia signed a Strategic Partnership and Alliance Treaty with Sukhumi⁴⁴ and a Union and Integration Treaty with Tskhinvali.⁴⁵ In these treaties, Russia declared itself a guarantor of security for both Abkhazia and South Ossetia and this was repeatedly confirmed by Sukhumi and Tskhinvali.

³⁷ Рауль Хаджимба: внешняя безопасность Абхазии гарантирована, Sputnik, 2015. Available in Russian: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150122/1013678812.html>

³⁸ A quote from an interview with a respondent, conducted during the research.

³⁹ Russia is not changing its position in Geneva, 24 Hours, 2013. Available in Georgian: <http://24saati.ge/news/story/41122-zhe-nevashi-ruseti-pozitsias-ar-itsvlis>

⁴⁰ Soso Tsintsadze: Signing non-use of force agreement with separatists means their indirect recognition, GHN, 2010. Available in Georgian: <http://www.ghn.ge/print.php?print=14455>

⁴¹ EU Hails Tbilisi's Non-Use of Force Pledge, Civil.ge, 2010. Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22899>

⁴² Parliament Adopts Bipartisan Resolution on Foreign Policy, Civil.ge, 2013. Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=25828>

⁴³ Guide to EU – Georgia Association Agreement, Tbilisi, 2014, p. 11

⁴⁴ Under Article 6 of Russia-Abkhazia strategic partnership and unity treaty, in case of an armed attack (military aggression) against one party, the other party will provide assistance by taking any action it deems necessary, including the use of armed force. Full text available at: <http://kremlin.ru/supplement/4783>

⁴⁵ Russian Federation guarantees defense and security of the Republic of South Ossetia, including protection of the state borders of the Republic of South Ossetia. Full text available at: <http://kremlin.ru/supplement/4819>

It should be emphasized that Tbilisi, of course, does not recognize these treaties as legal and valid. Nevertheless, it has taken them into account as a political act and part of the de facto reality. From the Georgian perspective, these treaties underscore the need for a binding non-use of force agreement with Moscow and invalidate Sukhumi's and Tskhinvali's claims about the Georgian danger.

4. The problem of status. Another concern for Georgia is the uncertainty about what status Abkhazia and South Ossetia will have in a non-use of force agreement. Tbilisi will never sign a document that can be perceived by the Georgian society (and international community) as a step towards recognizing Abkhazia's and South Ossetia's independence. In addition, there is a widespread feeling in Tbilisi that Sukhumi and Tskhinvali are so intent on getting this agreement because they view it as a way to win certain recognition and legitimacy from Georgia. According a former government official, *"When they are talking from Sukhumi and Tskhinvali about the need for the agreement, they can have only one motivation – they want to get a certain type of legitimacy which they may transform afterwards into another type of legitimacy"*.⁴⁶

In addition, as mentioned above, at almost every round of the Geneva discussions Tbilisi is reiterating its demand for a binding non-use of force agreement with Moscow. The European Union⁴⁷ and other international organizations are also urging Russia to commit itself to not using force against Georgia. However, although Russia has formally become a party to the conflict since 2008 and has enough military and political capabilities to provoke a new war, the Russian government insists that Russia does not view itself as a party to the conflict in this context and says that Tbilisi needs to sort out security problems only with Sukhumi and Tskhinvali.⁴⁸

As a result, the discussion about the problem invariably goes back to square one, being locked in an endless circle.

2012 parliamentary elections: new government, new approaches?

Although the new Georgian government, which came to power in 2012 parliamentary elections, adopted a fundamentally different approach to conflict settlement from that of its predecessor, it was unable to break this vicious circle.

The new government opted for a more pragmatic policy towards Moscow and a more flexible stance on the conflict resolution process. One of the indications of the policy change is the government's decision to rename the office of the minister for reintegration by replacing the word "reintegration" with "reconciliation", an apparent message for Sukhumi and Tskhinvali intended to demonstrate the new government's political will for reconciliation and settlement. Another visible change is that the once frequent allegations by Sukhumi and Tskhinvali about the "Georgian trace" in security incidents in the conflict zones have all but stopped after 2012. In South Ossetia, despite the ongoing "borderization" and detentions of local residents by de facto authorities for "illegally crossing the state border", more and more people have applied for Georgian healthcare or humanitarian assistance programs. In another sign of a softer and more pragmatic stance, the Georgian government made first steps towards revising the law on the occupied territories⁴⁹. The newly elected parliament has already announced its intention to debate potential amendments to the law as a priority issue.⁵⁰

⁴⁶ A quote from an interview with a respondent, conducted during the research.

⁴⁷ EU Calls on Russia for Non-Use of Force Pledge Vis-à-Vis Georgia, *Civil.ge*, 2012 Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24492&search>

⁴⁸ Тбилиси обвиняет Москву в нежелании гарантировать Грузии неприменение силы, *Interfax.ru*, 2014, Available in Russian: <http://www.interfax.ru/world/367821>

⁴⁹ Eka Beselia – Georgia is criticized by international organizations about the "Law on Occupied Territories," *IPN*, 2016. Available in Georgian: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/408409-eka-beselia-okupirebuli-teritoriebis-shesakheb-kanonthan-dakavshirebith-saqarthvelo-saerthashoriso-organizaciebisgan-kritikas-ighebs.html?ar=A>

⁵⁰ *ibid.*

It is noteworthy, however, that apart from renaming the minister's office, the government has made no attempt to change its predecessor's key policy documents on conflict resolution. New policy documents to support the new vision were not produced either. It seems that the new ruling elite is still divided over what path to choose or does not regard the issue as a priority.

After 2012 Tbilisi has also adopted a more flexible approach to the problem of non-use of force agreements with Abkhazia and South Ossetia. In 2008-2012 the Georgian position was uncompromising – no agreements with Sukhumi or Tskhinvali as long as they are not real parties to the conflict.⁵¹ After 2012, Tbilisi has somewhat softened its stance, signaling that it was prepared to accept such agreements on certain conditions, but only after getting formal assurances from Russia that it will not use force against Georgia, a key point of the 12 August 2008 ceasefire agreement and a major objective of the Geneva negotiations.⁵²

*“We are ready to sign the agreements with Abkhazia and South Ossetia the very next day after signing an agreement with Moscow on not using force. Unlike the United National Movement's government, we are telling the Abkhaz and Ossetians that we are willing to talk to them about the problem. We respect their position and would like to calm their fears, especially as these fears are totally unfounded. However, we will talk about these agreements with them only after a similar agreement is signed with Moscow”*⁵³ – says one of the former officials of the Georgian Dream's government.

This comment illustrates the change of policy after the Georgian Dream came to power in 2012. It should be emphasized, however, that despite conciliatory messages from Tbilisi, Moscow does not seem to have any intention of changing its position in this issue. Moreover, right after 2012, the Kremlin signed strategic unity treaties with both Sukhumi and Tskhinvali, frustrating the new Georgian government and making a compromise even harder to achieve.

CONCLUSIONS

The research found that the current situation offers little solace to the Georgian government. Tbilisi is facing a difficult dilemma: either accept the status quo and abandon efforts to change it for the time being in the hope that the global geopolitical situation may change in the future, opening up new opportunities for political dialogue, or make a political compromise for the sake of rebuilding trust and creating a real prospect of peaceful settlement, and agree to sign non-use of force agreements only with Abkhazia and South Ossetia, on certain conditions.

Although this issue has not yet been officially brought into the political agenda, it cannot be ruled out that the incumbent Georgian government will indeed make such a compromise but only as a demonstration of political goodwill and desire to restore confidence rather than a response to Abkhazia's and South Ossetia's security concerns. However, the compromise will be possible only as part of a wider deal that will address other key issues too.

*“Any format or agreement where signatories will have a relevant status is important for us. But if we say ‘yes’ to agreements with Sukhumi and Tskhinvali, they should not be only about abstaining from the use of force. They should cover a wide range of issues, including economic and other problems”*⁵⁴ – emphasized the current government's representative.

However, the fact that since 2012 the parties have been unable to find common ground suggests that neither Sukhumi nor Tskhinvali have enough motivation today to sign a comprehensive treaty

⁵¹ FM on Tbilisi's Stance on Non-Use of Force Treaty, Civil.ge, 2010. Available: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22213>

⁵² Paata Zakareishvili: Chances for Abkhazia is either Russia or Europe through Georgia, Netgazeti.ge, 2014. Available in Georgian: <http://netgazeti.ge/opinion/33842/>

⁵³ A quote from an interview with a respondent, conducted during the research

⁵⁴ A quote from an interview with a respondent, conducted during the research

with Georgia which would include, along with other provisions, a commitment to abstain from the use of force. It seems that the *de facto* Abkhaz and South Ossetian leaders are not prepared to talk about the issues that are vitally important for Tbilisi (for instance, repatriation of IDPs, etc) or, in view of the current circumstances, the non-use of force commitment from Georgia as a security mechanism is not imperative for them any longer and they are simply eager to exploit the theme for political purposes (for instance, to influence the negotiations process or preserve their political status).

Are there any chances for the current status-quo to change in the near future?

There are a number of positive factors to believe that changes are not unlikely:

- The current Georgian government's conflict-resolution policy is more pragmatic and flexible than that of its predecessor.
- The Georgian public opinion has become more pro-European and receptive to European values, and increasingly supportive of the peaceful resolution of the conflicts as the only viable option.
- The 2008 war dashed hopes of the most irreconcilable and radical part of the Georgian society for a rapid conflict resolution and diverted its attention to elsewhere. As a result, the theme of conflicts has been gradually sidelined in the Georgian political discourse,⁵⁵ while the political downfall of the United National Movement, which used to favor radical approaches to the conflict resolution, has opened a window of opportunity for alternative ideas and proposals.
- Participation in the bilateral and multilateral dialogue has greatly improved the analytical ability of the Georgian expert community and civil sector organizations to look for and identify potential ways to break the vicious circle.⁵⁶

The combination of these factors can be seen as an indication that there are already certain pre-conditions in Tbilisi today to start serious discussions in the Georgian society about the possibility, format and content of a comprehensive agreement with Sukhumi and Tskhinvali, on certain conditions, which will depend on the preparation of a respective security document between Georgia and Russia, while the non-use of force issues can be one of the components of this comprehensive agreement.

It should be again underlined that such a comprehensive deal can succeed only with mutual compromises and convincing arguments from all involved parties. Otherwise, as long as Tbilisi views such an agreement only as a confidence building measure, the process may only demonstrate that satisfying motivation of only one party is a counterproductive strategy.

While the ruling party's unchallenged hegemony gives the government more latitude for bold decisions, it is still dependent on its political will. In addition, the Georgian society is firmly in favor of peaceful conflict settlement. However, these two factors alone are not enough to propel the issue to the fore of the Georgian political agenda. Much will depend on the willingness and readiness of other stakeholders – motivations of Abkhaz and Ossetian societies and Moscow's position – and the global geopolitical context, which in recent years has had an increasingly strong impact on conflicts in Georgia.

⁵⁵ Tsuladze, Zaza. *Territorial integrity surrounded by economic problems*, VOA, 2016, Available in Georgian: <http://www.amerikishma.com/a/ndi-georgia-polls/3279380.html>

⁵⁶ *Caucasian House & Institute for the Study of Nationalism and Conflicts. Conflicts in Georgia: Ongoing Challenges and Ways to Solution*, 2015. Available at: <http://regional-dialogue.com/wp-content/uploads/2014/06/Conflict-in-Georgia.-ENG.pdf>

NON-USE OF FORCE AGREEMENT AS A FACTOR IMPACTING POLITICAL PROCESSES AND SECURITY MATTERS IN SOUTH OSSETIA

*Dina Alborova*¹
*Ekaterina Khasiyeva*²

INTRODUCTION

Security is the key word which defines the internal and external politics of states. During the past decade, the issue of security remains very acute and urgent in the Caucasus region.

During the end of 1980s, the painful ongoing process of the collapse of the Soviet Union was accompanied by economic collapse, the disruption of socio-economic and personal ties, the awakening of national self-consciousness which often took the form of extreme nationalism. Painful processes took place in the Caucasus which enflamed into five conflicts: Georgian-Ossetian, Georgian-Abkhazian and Armenian-Azerbaijan conflicts in the South Caucasus, and Ossetian-Ingush and Chechen conflicts in the North Caucasus. Three new state entities appeared in the South Caucasus as the consequence of ethno-political conflicts: Abkhazia, Nagorno-Karabakh and South Ossetia. During their existence, these states acquired all the attributes of statehood, and since August 2008 the process of international recognition of Abkhazia and South Ossetia as independent states has begun.

THE RELEVANCE OF THE STUDY

The South Caucasus is an instable, conflict-prone region with many problems. The interests of both global and regional players collide here, and this factor does not have a positive impact on stability and security in the region. In addition, the situation is rife with new challenges, and particularly in the face of global terrorism and wars in the neighboring Middle East.

Each of the six countries which are situated in the South Caucasus are fully aware of the need for lasting peace and security in the region, but simultaneously there is no consensus among them on the question of the mechanisms of achievement of this status. Regarding the Georgian-Ossetian relations, in particular, the situation has been affected by the foreign policy course of these countries – whereas Georgia makes steps towards European integration and joining NATO, South Ossetia is becoming more and more integrated into the socio-economic, political, and legal system of the Russian Federation, indicating its strategic partnership with Russia as a guarantee of its own security.

The issue of signing the Treaty on the non-use of force is considered as one of the key aspects of regional security. The only official platform where this issue is being discussed is the Geneva meetings.

On the 8th of June, 2012, the State Secretary – Deputy Minister of the Foreign Affairs of the Russian Federation Grigory Karasin in his article “The ‘Occupation’ of South Ossetia and Abkhazia: Myths and Reality” wrote: “By the way, it would be interesting to know for diplomats and international lawyers, that while the leaders of Abkhazia and South Ossetia signed the six principles in such a form as they were formulated by the Presidents of Russia and France, Mikheil Saakashvili has signed an essentially different text. There was absent a crucial preamble of the agreements between Dmitry Medvedev and Nicola Sarkozy calling on all the parties (Georgian, Abkhazian and Ossetian) to sign under the six principles. Therefore, no agreements on the non-use of force jointly signed by Georgia, Abkhazia and South Ossetia exist. And this is precisely what creates the security vacuum in the region and what has become a key topic of the Geneva discussions on Transcaucasia”³.

¹ Dina Alborova – Senior lecturer at the faculty of Political Science and Sociology at the South Ossetian State University.

² Ekaterina Khasiyeva – Graduate student at the faculty of Law at the South Ossetian State University.

³ Карасин, Григорий. «Оккупация» Южной Осетии и Абхазии: мифы и реальность, журнал «Международная жизнь», 2012 <https://interaffairs.ru/jauthor/material/711>

CHAPTER 1. TREATIES ON THE SETTLEMENT OF THE GEORGIAN-OSSETIAN CONFLICT

Today, there is much discussion about the treaty on the non-use of force between South Ossetia and Georgia as of a main factor of the security and as of a guarantee that the armed conflict will not happen again. If we look at the recent past, then we can find such sort of a treaty signed in Sochi on June 24, 1992, entitled “The Agreement on the Principles of the Settlement of the Georgian-Ossetian Conflict.” This agreement was signed between the Russian Federation and the Republic of Georgia (and this is what the Georgian side demands today – the signing of the Treaty between Georgia and Russia). It is stated in Article 1 that the warring parties must undertake a cease fire and withdraw their military forces. Article 2 states that in order to demilitarize the conflict and to prevent the involvement to the conflict of armed forces of the Russian Federation, Russia should withdraw its 37th engineering-sapper regiment and 292 separate combat helicopter regiment with service units that used to be stationed in South Ossetia (the main demand of Tbilisi from Moscow today is to remove Russian military bases from South Ossetia). According to the same Treaty, the Joint Control Commission was created, composed of the parties involved in the conflict (JCC) and the Joint Peacekeeping Forces (JPKF) to establish peace and to maintain law and order, as well as a joint press-center at JCC. It should be noted that according to Article 4, the sides are supposed to immediately start economic rehabilitation of the conflict zones and to prepare the ground for the return of refugees⁴. This extremely important document was valid until August 2008.

It should be noted, that aforementioned agreement did not constitute a 100% guarantee of security and stability in the conflict zone. Periodically, armed provocations occurred at the borders and the border settlements, including the city of Tskhinvali, which was periodically subjected to shelling and bombing. Kidnappings of people, beatings and disappearances of people, the hostage-taking, killings on the basis of ethnicity etc. continued. Regarding the refugees, their problem was not solved until 1996-97. Nevertheless, it should be noted, that in general both the JCC and the JPKF conducted enormous work in the sphere of non-resumption of full-scale military operations in the Georgian-Ossetian conflict zone. Both JCC and JPKF were promptly responding to emerging hotbeds of tension up until 2004.

With the mediation of the Russian Federation, the Republic of North Ossetia-Alania, and the OSCE, the “Memorandum on Measures of Providing Security and Strengthening Mutual Trust between the Sides in the Georgian-Ossetian Conflict” was signed on the 16th of May 1996 in Moscow. Article 1 clearly indicates: “The parties renounce the use or threat of use of force, and from application of political, economic and other forms of pressure towards each other”. In the same document, the parties committed themselves to do everything for a decent solution of the refugees’ problems. After the signing of the memorandum, the process of peaceful settlement of the Georgian-Ossetian conflict has acquired positive dynamics. It should also be noted, that since 1996 international organizations under the auspices of UNHCR have opened their offices in South Ossetia. These organizations have concentrated their work on the matters of urgent humanitarian assistance, return of the refugees to their homes or former places of residence, and the restoration of the infrastructure destroyed by the war in the conflict zone.

On December 23, 2000, the Georgian-Russian intergovernmental “Agreement on Cooperation in the Restoration of the Economy in the Zone of the Georgian-Ossetian conflict and the Return of Refugees” was signed in Tbilisi. This intensification didn’t last long and in fact since 2004, when Mikheil Saakashvili came to power in Georgia, the aggravation of conflict both in the zone of the Georgian-Ossetian conflict and in Georgian-Russian relations began. In the summer of 2004, the hostilities in the conflict zone resumed, and this led to a tough confrontation between the two sides, the breakdown of the agreements within the framework of the JCC, and a sniper war. On August 13, 2004, within the framework of the JCC in Tskhinvali, the Protocol on the Ceasefire was signed. A

⁴ *Соглашение о принципах урегулирования грузинско-осетинского конфликта, текст документа, 1996 <http://docs.cntd.ru/document/1902246>*

wave of terrorist attacks against prominent political figures and responsible officers of the Ministry of Internal Affairs of South Ossetia swept through South Ossetia.

Mikheil Saakashvili had to implement the promises of his election campaign to restore Georgia's territorial integrity, starting with Adjara, continuing with South Ossetia and ending with Abkhazia. The first stage was successfully implemented, and the same scenario was developed for South Ossetia. In August 2008, despite all the existing treaties and established mechanisms for conflict resolution, despite the memorandum on security measures, despite the promises of peaceful negotiations, on the night of the 8th of August from the mouth of Saakashvili, overnight all of this was trampled down, and the aggression of Georgia against South Ossetia began.

Georgian-Ossetian conflict has undergone complicated dynamics – it evolved from ethnic into ethno-political, and from a local into an international conflict with the involvement of not only neighboring countries, but also non-regional players.

Today, some experts believe that the Georgian-Ossetian conflict was finally resolved with the outcome of the August 2008 war – South Ossetia has received recognition of independence from several countries, and it hopes for the further process of recognition by the international community, there are no military operations on the territory of South Ossetia since the end of the war and up to the present day, and the border between South Ossetia and Georgia is closed and securely protected. The other part of the expert community, however, believes that the conflict is still not resolved, and it just moved into a latent form. One of the indicators of unresolved state, in their views, is the lack of a peace treaty or as it is called – the treaty on the non-use of force between the Republic of Georgia and the Republic of South Ossetia. At the Geneva meeting, the question of the elaboration of the document and its signing is being raised, but up until today the parties cannot reach the agreement on this treaty, or, to be more precise, on the topic of who will be the signatory of the treaty. Moreover, in their view, the conflict cannot be resolved unless both conflicting parties agree on the final determination of the status of parties within the frames of their state borders. For South Ossetia, this issue has already been resolved, it defined itself as an independent state in 1992, and the process of international recognition of this state started in August 2008 and continues today, and Georgia still considers South Ossetia to be a part of the country.

During the entire period of the Georgian-Ossetian conflict, numerous attempts were made to resolve it. One such initiative belongs to the ex-President of South Ossetia, Eduard Kokoity. In December 2005, he appealed to Russian President Vladimir Putin and to Georgian President Mikheil Saakashvili with the initiative for a peaceful settlement of the Georgian-Ossetian conflict: “The specified program, in my opinion and taking into account some previously expressed proposals, should include the following positions: – three-stage settlement scheme, approved by the parties involved in the conflict settlement: the first stage is the demilitarization of the conflict zone, restoring the confidence and security guarantees, the second stage is the socio-economic rehabilitation, the third stage is the political settlement”⁵. However, this initiative was not successful.

Even the relatively peaceful periods of the Georgian-Ossetian conflict from 1993-2004 did not lead to the achievement of a comprehensive settlement. The parties have never seriously considered the mechanisms that could be found in the economic or any other (non-political) field, which could also contribute to the transformation or settlement of the Georgian-Ossetian conflict. In this case, as a rule, the functioning of Ergneti market is often cited as an example. This market was beneficial for the population of the border zone, but eventually it was closed. The Ergneti market was situated in the border zone between Georgia and South Ossetia. It arose spontaneously in the middle of the 1990s, and it used to be the base for the wholesale and retail of consumer goods, including flour, dairy products, cigarettes and gasoline. According to some Georgian experts, Georgia has lost a significant amount

⁵ Инициатива президента Южной Осетии по мирному урегулированию грузино-осетинского конфликта, 2005. <https://regnum.ru/news/%20558935.html>

in the form of customs revenue, since about 80% of the volume of goods imported into the country accounted for unrecorded products that came to Georgia through the Ergneti market⁶. Despite the fact that the work at this market provided the funds for the existence for the families of the local residents of the border villages, and despite the fact that the joint work at this market used to be a tool of renewing the contacts and relationship between Ossetians and Georgians, it was closed when Saakashvili came to power in Georgia.

CHAPTER 2. INTERNATIONAL PRACTICE

There is a general principle of non-use of force, introduced to international law by the Kellogg-Briand Pact which came into force in 1929 and which was fixed by the UN Charter. The Paris Pact, as it is also called, represents a treaty on the renunciation of war as an instrument of the national politics. It became one of the legal grounds for the Nuremberg trials. But at the same time, the essence and mechanism of guarantees is not quite clear here. In the legal dictionary, the guarantees are defined as “international legal instruments that provide assurances or guarantees of certain states in relation to the other participants of the international communication with respect to a particular course of actions, to ensure compliance with the established rights or status of a certain state (or a group of states), the implementation of international commitments or preservation of a certain state of international relations”⁷

Cyprus: On August 16, 1960, according to the Zurich-London agreements of 1959, Cyprus, which used to be a British colony, gained independence. According to the “Treaty of Guarantees”, the status of “guarantors” of maintaining independence, territorial integrity and constitutional order of the new state of Cyprus, as well as of the non-resumption of hostilities was given to Great Britain (as a “retiring empire”), Greece, and Turkey (as the two defenders of interests of the two Cypriot communities). This agreement obliged the three guarantors to consult with each other regarding the measures for the implementation of safeguards. However, in case if the parties are unable to agree, Article 4 of the Treaty gave the right to the guarantors to interfere individually in the internal affairs of Cyprus “in order to restore the state of affairs, established by the Treaty”⁸.

According to the “Treaty of the Union”, Turkey and Greece had the right to have their military contingents on the island – 650 Turkish troops and 950 Greek troops. In addition, England retained a territory of 99 square miles under its full sovereignty. Two military bases of England are located on the island⁹.

On 15 July 1974, a military coup took place on the island. The Turkish government introduced its troops and started military operations under the pretext of protecting the Turkish community of the island. On July 20, the UN Security Council demanded ceasefire, the withdrawal of foreign troops from the island, the restoration of sovereignty, territorial integrity, of constitutional order and the legitimate government of Cyprus, and called on Turkey, Greece and the United Kingdom to begin peace talks. From July 25 – 30 two conferences were held in Geneva, and none of them brought results. Turkish troops moved to the east and west. As a result, they occupied 37% of the territory and, in fact, by August 18, 1974, when the fighting stopped, the island was split into two parts. This situation remains up until the present day. In 1974-75, the transition of the population from one side of the island to another

⁶ Alexander Kukhianidze, Aleko Kupatadze and Roman Gotsiridze, “Smuggling Through Abkhazia and Tskhinvali Region/ South Ossetia”, a research report. Center for Transnational Crime and Corruption, American University, 2003.

⁷ Большой юридический словарь.. 3rd ed. ext. and revised. / Ed. Prof. A. Y. Sukharev. – M.: INFRA-M, 2007. – VI, 858 p. – (Library of dictionaries «INFRA-M»). <http://slovari.yandex.ru/dict/jurid/article/jur1/jur-1171.htm>

⁸ Конституция Кипра. Приложение I. Договор о гарантиях и независимости, территориальной целостности и Конституции Республики Кипр

⁹ Ibid.

side took place. Turkish Cypriots moved to the north of the island, and Greek Cypriots moved to the south of Cyprus. According to the data of UN, 37 000 Greek Cypriots and 198 000 Greek Cypriots have been displaced. In 1975, the north of Cyprus proclaimed itself to be the “Turkish federal state of Cyprus”, and in 1983 it renamed itself into an independent “Turkish Republic of Northern Cyprus”. Currently, the independence of this state is recognized only by Turkey. This state is separated from the rest of the island by the “Green Line” – a buffer zone protected by a large contingent of the United Nations Peacekeeping Force in Cyprus.

The UN Security Council in 1983 in resolution 541 called on all UN member states “to respect the sovereignty, independence, territorial integrity of the Republic of Cyprus” without recognizing any other Cypriot state, other than thereof, not to promote or assist the secessionist entity in the north of Cyprus (resolution 550 of 1984)

In the spring of 2012, the negotiations on the reunification of Cyprus ceased, but in February 2014, with the mediation of the United Nations, they resumed again.

On May 1, 2004 Cyprus became a member of the European Union. Many experts believed that by accepting Cyprus in the EU, its problem would be solved, because within the framework of the common European zone these problems will become irrelevant and will gradually disappear. It turned out that they were wrong. The Cyprus conflict has not been resolved up until today, and there are no visible prospects for resolving the Cyprus issue in the nearest future. Perhaps, if Turkey entered the EU together with Cyprus, this conflict would become irrelevant. However, the situation, in which the tendencies of “European separatism” are growing, does not give an unambiguous answer to the question: Is it possible to resolve the Cyprus conflict within the framework of a unified European space?

Transnistria: In July 1992, with the mediation of the Russian President’s plenipotentiary representatives who arrived in the zone of conflict, a ceasefire agreement was reached. On July 21 of the same year in Moscow, between the heads of the Russian Federation and Moldova, in the presence of the head of Transnistria, an agreement “On the Principles of the Settlement of the Armed Conflict in the Transnistrian Region of the Republic of Moldova” was signed. In the conflict zone, Russian peacekeepers were introduced. According to this agreement, the Joint Control Commission and the Joint Peacekeeping Forces were created. These forces included 3100 Russian, 1200 Moldovan and 1200 Transnistrian military personnel. Since 1993, the OSCE has joined the process of peaceful settlement, and since 1995 Ukraine has joined this process as well. The Joint Control Commission (JCC) was authorized to take “urgent immediate measures”¹⁰ in case of violation of the ceasefire regime. In July 1995, the Agreement on the non-use of military force and economic sanctions in mutual relations was signed and approved at the OSCE summit consequently. This Agreement consisted of 3 key points: 1. The non-use of force, political and economic pressure in relations; 2. Non-participation on a bilateral or multilateral basis in alliances, blocs and organizations directed against one of the parties; 3. An appeal to the Russian Federation, Ukraine and the OSCE to become guarantors of compliance of this agreement.

In early May 1997, the Memorandum “On the Foundations of the Normalization of Relations between the Republic of Moldova and Transnistria” was signed in Moscow. In this document, the parties reaffirmed their commitments not to resort to the use of force in resolving the disputes that arise and commit *themselves to continue the establishment of state-legal relations between them*. A particularly interesting section of the Memorandum is Article 3, which says: “Transnistria participates in the implementation of the foreign policy of the Republic of Moldova, as a subject of international law, on issues that affect its interests. The decision on these issues shall be adopted by agreement of the parties. Transnistria has the right to independently establish and maintain in-

¹⁰ Соглашение о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова, 1992 <http://www.peacekeeper.ru/ru/?module=pages&action=view&id=89>

ternational contacts in the economic, scientific, technical and cultural fields, and in regards of the other areas the decided should be made by agreement of the parties”¹¹. Thus, the Memorandum secured a qualitatively new approach to the issue of settlement, obliging the parties to mutually agreed consideration of certain problems. Russia and Ukraine acted as guarantors for the implementation of the reached agreements, and the OSCE, which renounced the role of guarantor in the negotiation process, has preserved its status as a mediator. Nevertheless, most of its provisions had been ignored by the Republic of Moldova – Transnistria was never allowed to participate in the implementation of foreign policy on issues affecting its interests. In addition, the Republic of Moldova cut down the negotiations on the conflict resolution. Although the consultative format of 5 + 2 negotiations was created since 2002, no real decisions have been adopted within its framework, and only proposals were elaborated.

In 2003, Russia proposed its project of an asymmetric federation (the “Kozak memorandum”). However, the Republic of Moldova refused to sign this memorandum at the last moment.

In 2005, Ukraine has proposed its plan for the settlement of the Moldovan-Transnistrian conflict. This plan included three stages. It was stated that Transnistria is a republic within the Republic of Moldova with its own constitution, its own symbols, three official languages and the right to establish external contacts in the economic and humanitarian spheres. In addition, Transnistria was supposed to have the right to secede from the composition of the Republic of Moldova in case of joining to another state and (or) loss of the international legal personality.

On July 22, 2005, the Parliament of the Republic of Moldova adopted the Law “On the principal provisions of the special legal status of settlements on the left bank of the Dniester”. According to the law on the status of Transnistria, the Republic of Moldova was a unitary state, and Transnistria (the Left bank) was granted the status of autonomy. Transnistria refused to recognize the legitimacy of the law adopted by the Parliament of the Republic of Moldova.

It should be emphasized that all the agreements that have been signed between the Republic of Moldova and Transnistria prior to this period indicated that the status of Transnistria will be based on the principles of mutually agreed decisions, delegation of authority and mutual provision of guarantees, and on the fact that the parties are building their relations within the framework of a common state within the borders of the Moldavian SSR of January 1990. But in September 2006, a referendum was held in Transnistria, where 97.1% of citizens of the Republic were in favor of independence of the Pridnestrovian Moldavian Republic and its subsequent accession to the Russian Federation. From that moment on, based on the results of the referendum, the PMR leadership no longer conducted any negotiations on the status of Transnistria as a part of the Republic of Moldova, and called upon the Republic of Moldova to build relationships “on the basis of the principles of mutual respect for sovereignty and territorial integrity, non-interference in each other’s internal affairs, inadmissibility of the use of force or the threat of force. The High Contracting Parties shall proceed from the assumption that the state border between them is determined on the basis of the currently existing boundary line of actual territorial control. The High Contracting Parties shall make efforts to promptly resolve the issue of delimitation and demarcation of the state border” (Article 1 of the Draft of Treaty “On Friendship and Cooperation between the Republic of Moldova and Transnistria, dated April 14, 2008)¹². Subsequently, the authorities of the Republic of Moldova considered this agreement as invalid, unenforceable, as well as a manifestation of the inexperience of the Moldovan diplomacy. To this day, there is no final resolution to the Transnistrian-Moldovan conflict.

¹¹ Меморандум об основах нормализации отношений между Республикой Молдова и Приднестровьем, 1997 <http://polit.ru/article/2006/03/23/memorand/>

¹² Проект Договора «О дружбе и сотрудничестве между Молдавией и Приднестровьем», 2008 <https://regnum.ru/news/986310.html>

THE SIMILARITY OF THE TREATIES

If one assesses the “Agreement on the Principles for the Settlement of the Georgian-Ossetian Conflict”, dated June 24, 1992, and the agreement “On the Principles of the Peaceful Settlement of the Armed Conflict in the Transnistrian region of the Republic of Moldova”, dated July 21, 1992, one can see the similarity of ceasefire and conflict resolution mechanisms – in the case of the Georgian-Ossetian conflict, it is the establishment of the Joint Control Commission and the Joint Peacekeeping Forces, and in the case of the Moldovan-Transnistrian conflict, it is the creation of the Joint Control Commission and the presence of mixed peacekeeping forces in the conflict zone. At both Monitoring Commissions, the joint press centers were supposed to be created. In both cases, the Monitoring Commissions are endowed with the same powers.

Such a treaty is good when the conflict is still in its hot phase and it is necessary to reach a ceasefire, to divide the parties and work towards the establishment of a security zone and peace/truce.

Since then, South Ossetia and Transnistria have undergone their dynamics and their development in the processes of conflict resolution.

Bosnia and Herzegovina: The wars on the territory of the former Yugoslavia are the bloodiest pages in European history after the Second World War. A particularly violent conflict, which finished with the signing of the Dayton Agreement on November 21, 1995, took place in the territory of Bosnia. Some experts consider the Dayton Agreement as a “peaceful” dictate, imposed by NATO. For the first time, NATO went beyond its area of responsibility. In the early 1990s, the organization intervened in the war in Bosnia, changing the dynamics of the war, and after signing of the Dayton agreements, deployed its peacekeeping forces in the Balkans, which meant the beginning of the participation of non-NATO countries in NATO-led operations. Accordingly, in the case of the resolution of the Bosnian conflict, there is a question of internationalized guarantees of non-use of force, envisaging in-depth, direct impact of the guarantors on the situation “from within”, including “introduction” of the guarantors at the level of national political management. The Dayton Agreements of 1995, which put an end to the military conflict, contain both the principle of non-use of force and the mechanism for ensuring of this principle. The agreement consists of a general part and eleven annexes. The Annex 10 contains the mandate of the international guarantor, and in the art. 1 of the Agreement, NATO’s priority right for the implementation of a peacekeeping operation under the auspices of the United Nations is enshrined.

The agreement stipulates that Bosnia and Herzegovina consists of two parts – the Federation of Bosnia and Herzegovina, and the Republika Srpska. The functions of the head of state were transferred to the presidium, consisting of three people – a Bosnian Muslim, a Bosnian Serb and a Croat¹³. The Dayton Agreement laid the foundation for the constitutional order of Bosnia and Herzegovina, which is cumbersome and inefficient, but nobody will dare to change it today, because any changes in the constitution could cause discontent in one of the parts of this country. This means that the problems, including the problems of inter-ethnic nature remain; they are not solved and constitute a great danger.

Kosovo. UN Security Council Resolution No. 1244 of June 10, 1999 established the mandate of the international administration and the peacekeeping forces in Kosovo. The United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) has been entrusted to the administrative governance in the province (administration, the police, the judicial system), and the NATO-led peacekeeping force KFOR has been entrusted the security guaranteeing. The mandate of UNMIK envisaged also the institutional and legal component (elections, democratization, human rights) under the leadership of the OSCE and Economic component (economic recovery), responsible for which was the European

¹³ *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* <http://www.osce.org/bih/126173?download=true>

Union. Despite the declaration of the territorial integrity of Serbia, since February 2008 the process of recognition of Kosovo's independence by the international community has begun.

If we return to the aforementioned agreements, it should be noted that after their signings, the regime of non-resumption of hostilities was generally respected. But it was not possible to fully implement them, and in particular this applies to the humanitarian issues. The right of refugees to unimpeded return, the right to return their property and to receive compensation, in case of loss of property, have still remained on paper. In none of these countries the return of refugees to their places of origin was observed, if these refugees are the representatives of different ethnic group.

Can the Dayton Agreements be the basis for the Georgian-Ossetian Treaty? Taking into consideration the situation in which South Ossetia finds itself now, and the current state of Georgian-Ossetian relations – the answer is no. The Dayton agreements are similar to peace enforcement, and it's a forceful, imposed agreement which stopped the bloody carnage in the former Yugoslavia. In fact, Bosnia and Kosovo had external governance of other countries – NATO, the UN, and the EU. The presence of the international military contingent of NATO, the UN and EU institutions did not lead to economic development, even though enormous amounts of money were invested in the economies of these countries, neither to civil consent within the countries, nor to the return of refugees to their places of former residence. In spite of the tremendous work of the EU with the law enforcement and judicial systems in the field, the level of corruption remains very high. But it is necessary also to note the positive side of the external management – finally, it ensured the international legal personality of these entities. Although, if one looks at the Balkans, you can see that the peace that exists there now is very relative. The Albanian question is still hanging in the air, and under the first favorable situation it will be actualized once again, and Montenegro, Macedonia, Kosovo, Serbia and Albania itself will be in the epicenter of the conflict. Another conflict generator lies in the constitution of Bosnia and Herzegovina, which aggravates the administrative system, hinders its economic development, but at the same time is a deterrent to the collapse of the country factor. But such a situation will not occur for a long time, especially since in Bosnia and Herzegovina there is an understanding of the need to change and reform the system, although nobody dares yet to take the steps in this direction.

CONCLUSION

These examples and other examples from international practice do not give us an unambiguous answer – what kind of result will this Treaty give us? Could the signing of such a Treaty be considered a final resolution of the conflict, or will it be just a step towards a further settlement of the conflict? What will be the obligations of the parties, and what guarantees will be invested there in order to comply this Treaty, and the most important – who and how will observe and ensure that it will not be violated by any of the parties-signatories, including the parties-guarantors. What are consequences to be expected by South Ossetia after the signing of this agreement and how will this affect the general regional security?

Findings:

1. The agreement on the non-resumption of hostilities alone cannot lead to a final settlement of the conflict, but it may serve as a basis for creating a more favorable atmosphere of resolving the multitude of problems accumulated over these years in a civilized format of a dialogue.
2. The signing of the Treaty on the non-use of force between Georgia and South Ossetia may become a basis for the economic development of the region, for the opening of

transit routes through the territory of South Ossetia, for cross-border trade, for business, for the development of the banking sector and so on.

3. The own experience of South Ossetia in such type of treaties shows that such treaties can be violated irresponsibly and with impunity, and that they do not guarantee the security.

4. The most important constituents are the parties-guarantors of compliance with the Treaty's implementation, the safeguard mechanisms and the obligations of the guarantors.

5. The Cyprus experience has shown that it is also necessary to establish strict obligations for the parties-guarantors.

6. The signing of such an agreement in the international format is necessary, because of the fact that it would increase the responsibility of both parties and the intermediaries-guarantors of the security to prevent any power scenarios in resolving the conflict.

7. It is necessary to introduce to the treaty a special point of sanctions in case of violation of their obligations by the parties of the conflict and / or the parties-guarantors.

8. To date, the signing of such a document between Georgia and South Ossetia by the Georgian side seems to be impossible. Perhaps, this would be perceived in Georgia as the recognition of South Ossetia as an equivalent subject of international law, to which Georgia is not ready yet.

9. This agreement cannot serve as a guarantee of the regional security, but it should be one of the steps in this direction.

10. Each conflict requires an individual approach, because there is its own specificity everywhere. The world experience, as well as the experience of one's own, must be studied and we should learn from it, but in no way it should be blindly copied.

11. The peace should be an economically beneficial state for all the parties and for the region as a whole.

The treaty on the non-use of force is given such a significant amount of attention, that an impression is created that the treaty is a vital necessity. This impression has begun to significantly influence political processes. But will it bring the result which the Ossetian people expect from it? It is difficult to expect a political settlement of the conflict in the nearest future.

The project of creating a common space of the so-called Confederation of the South Caucasus was very popular in the expert community of the South Caucasus in the 1990's and early 2000's. According to this project, a confederation was seen as an entity similar to the European Union by its type, with such an aim that within the framework of common economic, cultural and political space all the conflicts will simply come to naught, because the very essence of these conflicts will disappear. However, the examples of "European separatism" and the example of Cyprus show that this is far from the truth. Thus, it is important today to study the experience of mechanisms for resolving the issues of "European separatism."

International experience shows that the wars always end with peace. But what kind of peace will result depends not only on the signed agreements, but also on the political and human will of the parties.

FRAGILITY OF NON-USE OF FORCE AGREEMENT: NAGORNO-KARABAKH CONFLICT

*Sevinj Samadzade*¹

Overview: The South Caucasus region, as a hotspot for the territorial conflicts after the collapse of Soviet Union, still holds a number of unresolved conflicts. The Nagorno Karabakh conflict between Armenia and Azerbaijan erupted in the end of 1980s, continued with inner clashes and displacement of people living in Nagorno Karabakh (NK) and Armenia and Azerbaijan, and ended with an undeclared war between Armenian and Azerbaijan Republics. Since the final signed ceasefire agreement in 1994, the parties took the responsibility to find apolitical solution to the conflict through non-use of force with the further monitoring mission of Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).

NON-USE OF FORCE IN CONFLICT RESOLUTION

There are several reasons why the use of force in NK conflict is still preventing the conflict resolution process. Firstly, it is important to analyze the legal aspects and understanding of it in real terms. According to both customary international law and treaty law, the “use of force” by states are controlled and have limitations when it comes to resolving conflicts. The definition of “force” should not be understood only as war or military action. A threat or use of force may contain economic, political as well as military actions. In addition, throughout history the use of force in resolving conflicts resulted with devastating outcomes of killing of many civilians, destroying economies and fragile peace. Therefore, enforcing the non-use of force or threat has become an essential mechanism to maintain sustainable peace and prosperity in different regions of the globe. In order to prevent states to use force, as they feel so inclined, in United Nations Charter², Article 2(3) places an obligation on member States to settle their disputes peacefully: “All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered”. Also in Article 2(4)³: “All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations”. There are only two possibilities according to the UN Charter, when states have right to apply for use of force. Firstly, Security Council may call for use of force through collective action to maintain or enforce international peace and security. Secondly, Article 51 also states⁴: “Nothing in the present Charter shall impair the inherent right to individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a state”. The “status quo” in NK conflict has been altered a few times by several unsuccessful intentions of negotiation agreements and more intentions of using force by conflicting parties.

MADRID PRINCIPLES⁵

Through the international mediation of OSCE Minsk Group, the governments of Armenia and Azerbaijan had been on negotiation on some proposals through a long period of time. In 2007,

¹ *Sevinj Samadzade – Fred J.Hansen Fellow in Peace and Conflict Studies from the University of San-Diego in 2014 in USA, As an independent researcher, she studies academic researches and, field-based policy briefs and papers on conflict transformation, reconciliation and peace building. Baku, Azerbaijan*

² *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, Available at: <http://www.un.org/en/charter-united-nations/>*

³ *ibid*

⁴ *Charter of the United Nations: Chapter VII: Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression. Available at : <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/>*

⁵ *Madrid Principles: Full text. Available at: <http://www.deutscharmenischegesellschaft.de/wp-content/uploads/2016/04/Madrid-Principles-%E2%80%93-Full-Text-20071129.pdf>*

the Madrid Principles, an official proposal of France, the Russian Federation and the US, as Co-Chairs of the OSCE Minsk Group, was presented for consideration by the Presidents of Armenia and Azerbaijan. Madrid Principles stands for the Helsinki Final Act principles of refraining from the threat or use of force, the territorial integrity of States, and the equal rights and self-determination of peoples. Madrid Principles was an essential step towards the peace agreement, carrying crucial and comprehensive agenda in order to accelerate the negotiation processes.

According to the Madrid Principles: “The final legal status of NK would be determined through a plebiscite allowing the free and genuine expression of the will of the population of NK”. In the proposal, the indicated population of NK is understood as the population of all ethnicities living in NK in 1988, in the same ethnic proportions as before the outbreak of the conflict. Following this, the principle 5 states that all internally displaced persons and refugees from the conflict-affected areas will have a right to return on a voluntary basis, as soon as the Office of the UN High Commissioner for Refugees has determined that conditions are appropriate in the places of their former residence. Furthermore, the Proposal also supports the rights and privileges of the inhabitants of NK during the interim period until the determination of the final legal status of NK. Meanwhile, the proposal calls for all the Azerbaijani territories around NK under Armenian controlled territories to be returned to Azerbaijan’s control, followed by international peacekeeping operations monitoring of the Armenian redeployment and the demilitarization of evacuated areas. The use of non-force and demilitarization as a main principle of the proposal also enforces the commitment of Azerbaijan not to send military personnel or equipment beyond the current line of contact, with the exception of police units. Despite the fact that the government of Armenia and Azerbaijan agreed on general principals, in specific contexts, there were disagreements in critical moments during the next stages of the negotiations. The ongoing negotiation and mediation process by OSCE Minsk group Co-chairs, was followed by St. Petersburg⁶ (June 2010), Hashtarkhan⁷ (October 2010), Sochi⁸ (Mart 2011) and Kazan meetings⁹ (June 2011) with participation of the presidents of the respective states, which in fact, were ineffective attempts to proceed with agreement on enforcement of the updated Madrid principles.

Furthermore, the narratives of the presidents and the officials targeting domestic audience both in Armenia and in Azerbaijan, did not exclude the possibility of use of force in resolving the conflict. Strong militarization in both states by particularly focusing on the security measures through force also increased the mistrust among the parties. Military expenditures of Azerbaijan increased by 2 times since 2006¹⁰, comprising 4,6% of the total GDP in 2015¹¹. Furthermore, the military expenditures of Armenia increased by 1.5 times since 2006, comprising 4.5% of its total GDP in 2015. Russia, despite of being a co-chair of OSCE Minsk group, still continues selling weapons to both Armenia and Azerbaijan, which also challenges the effective and fair mediation process. Despite the ceasefire agreement since 1994, the number of casualties was increasing every year since 2008¹², with killing of more Armenian and Azerbaijan soldiers and civilians near the frontline.

⁶ *Azerbaijan Says No New Karabakh Peace Proposals (July 06; 2010)* Available at: http://www.rferl.org/a/Azerbaijan_Says_No_New_Karabakh_Peace_Proposals/2092584.html

⁷ *Diplomacy.World, 10(January–March,2005);* Available at: http://www.mfa.gov.az/files/file/Diplomatiya_Alemi_10.pdf

⁸ *Putin to meet Armenian and Azerbaijani presidents in Sochi, 8 Aug, 2014* Available at: <https://www.rt.com/politics/179008-putin-armenia-azerbaijan-sochi/>

⁹ *Why the Kazan meeting was unsuccessful? (June 25, 2011)* Available in Azerbaijani: <https://www.azadliq.org/a/24246377.html>

¹⁰ *SIPRI (Database): Military expenditure by country, in constant (2014):* Available at: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-USD.pdf>

¹¹ *SIPRI (Database): Military expenditure by country as a share of GDP, 1988–2001* Available at: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-GDP-share.pdf>

¹² *Nagorno-Karabakh: New Opening, or More Peril? Europe Report N°239; 4 July 2016*

Thus, the conflict did not only cost a vast amount of budget expenditures, but also cost a lot more human lives through continuously using force by both conflicting sides.

APRIL WAR AND NEW STAGE OF NK CONFLICT

On 2 April 2016, the most aggressive escalation since 1994 started near the disputed areas, resulting with 4 days of war and death of up to 200 Armenians and Azerbaijanis, including soldiers and civilians. The clashes did not have any significant outcome in terms of conflict resolution for both parties. Nevertheless, the government of Azerbaijan claimed to have minor territorial gains, which increased the overall popularity of the current political regime in Azerbaijan¹³. The April escalation was a clear proof of the ineffectiveness of negotiation process or agreement on non-use of force between the government of Armenia and OSCE Minsk group co-chairs urged the parties to continue working on new measures of conflict resolution after the ceasefire agreement on April 2016, although there is no visible willingness among the parties to make meaningful progress towards peace. The discourse of the government of Azerbaijan after the clashes in April, states the necessity of using military operations in order to accelerate the negotiations process¹⁴. However, the lesson learned from the four-day war both for citizens and for governments was that use of force will not be a solution to solve Nagorno-Karabakh conflict. Simultaneously, such destructive escalations indicate that none of the conflicting side is willing to respect the agreements over the non-use of force that agreed in 1994 as well as promises on it during official meetings of both countries.

CONCLUSION

The Nagorno-Karabakh conflict, which has now been ongoing for more than 25 years, has missed several significant chances for its peaceful resolution. In fact, it is now in the stage of complicated environment, where the conflicting parties have gone far from the initial peace agreement initiatives. The re-escalation in April 2016 indicated that further escalations are inevitable as long as parties forget to contribute to conflict resolution process through peaceful means and mutual compromise. In other words, keeping a “status quo”, which is in favor of Armenia, and the changing “status quo” through the use of force, which is the obvious policy of Azerbaijan, by referring to the Article 51 of UN Charter, does not guarantee the solution of the real root causes of the conflict. Furthermore, fragility of the past agreements over the non-use of force increases the chances of further military operations and casualties, which is an essential threat to the regional security and prosperity.

Recommendations:

- Armenian and Azerbaijani political leadership should be willing to follow the ceasefire agreement in order to prevent further escalations and casualties
- The government of Armenia and Azerbaijan should inform their societies about the details of the peace agreement and prepare them for the reconciliation and reintegration process to achieve sustainable peace in the future.

¹³ De Wall, Thomas, *The Threat of a Karabakh Conflict in 2017*, Carnegie Europe (January 24, 2017) Available at: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/67774>

¹⁴ News: President, Ilham Aliyev: “April War is our glorious history” (3 December, 2016) Available at: <http://az.trend.az/azerbaijan/politics/2693473.html>

- Baku and Yerevan should accelerate the peace negotiations process through reviewing the Madrid principles and updating it according to the national interests of each state and actors

- OSCE Minsk group co-chairs should be more active in developing new platforms and strategies aiming to encourage Armenia and Azerbaijan to prevent use of force and to achieve common solutions on the disagreed points

NON-USE OF FORCE AS A MECHANISM FOR REGIONAL SECURITY: VIEW FROM STEPANAKERT

Masis Mayilyan ¹

*In the most local and ordinary situations and in the international order, may nonviolence become the hallmark of our decisions, our relationships and our actions, and indeed of political life in all its forms.*²

Pope Francis
January 1st, 2017

INTRODUCTION

Non-use of force is one of the fundamental principles of international law. The full version of this principle is: *non-use of force or threat of force*. It is important to note that the member-states of the UN, OSCE and several other international intergovernmental organizations have committed to adhere to this important principle of international law and international affairs. The Helsinki Final Act specifies that no reservations can be used to justify the threat of force or the use of force in violation of this principle.³ Therefore, the adherence by the states to the principles of international law and the fulfillment of their obligations are straightforward and cannot be adjusted by any preconditions or requirements. In the case of Nagorno-Karabakh conflict the parties to conflict (Nagorno-Karabakh, Azerbaijan and Armenia) have committed to additional obligations to sustain peace in the region reflected in the ceasefire agreements of 1994-1995.⁴

In the fundamental documents of international law the term “force” has wide interpretation. International law stipulates that not only the non-use of armed forces but also the non-armed violence aimed at the enforcement by one state against another one to give up its right of sovereignty can ever be exercised. The blockade imposed by Azerbaijan and Turkey over transportation and energy communications of Nagorno-Karabakh and Armenia is an example of non-armed violence. In other words, the blockade of communications without a resolution by the UN’s Security Council is not merely a hostile act; it is also an unlawful act of use of non-armed force. The UN Security Council (UNSC) is responsible for determination of possible threat to peace, breach of peace or act of aggression and the UNSC is responsible for suggesting recommendations or deciding what measures should be undertaken to maintain or restore international peace and security.⁵ All four UN Security Council resolutions on Nagorno-Karabakh call for the parties to the conflict and countries of the region to refrain from any hostile act and restore the economic, transport and energy communications.⁶

¹ Chairman of the Public Council for Foreign and Security Policy of Artsakh (FSPC-Artsakh.org), author of the book “Karabakh peace process”, “View from Artsakh”(Yerevan, De Facto, 2016).

² Pope Francis’s message on the International Peace Day: January 1, 2017 (in Russian):<http://tass.ru/obschestvo/3920263>

³ Сoвещание по безопасности и сотрудничеству в Европе: Заключительный акт (in Russian)<http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

⁴ The ceasefire agreement on 12 May 1994 was signed by the heads of the military entities of the NKR, Azerbaijan and Armenia. The full text of the document is available here (in Russian):

<http://www.vn.kazimirov.ru/doc10.htm>

⁵ V. Kazimirov, «КАРТ-БЛАНШ. Карабах: из прошлого и нынешнего ради будущего» (in Russian) http://www.ng.ru/cis/2016-04-15/3_kartblansh.html

⁶ UN Charter, <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>

⁶ Fundamental international documents of NK conflict settlement (in Russian) <http://vn.kazimirov.ru/docs.htm>

THE RELEVANCE OF THE TOPIC

Clear-cut adherence to the principle of non-use of force or threat of force by the six states of the South Caucasus can serve as an effective mechanism for ensuring regional stability and contributing to the peaceful resolution of existing conflicts. In the Georgian-Abkhaz and Georgian-Ossetian contexts the possibility of signing agreements on non-use of force has been discussed some time ago. This idea has been accepted by all the parties to conflict, however, there is one issue related to the format of signatories to such an agreement: Tbilisi is ready to sign relevant agreement with Moscow, whereas Abkhazia and South Ossetia prefer signing such agreement with Georgia.

Non-use of force or threat of force is one of the three points of “Madrid principles”: a proposal which has been made by the international mediators for the Nagorno-Karabakh conflict settlement and discussed by the parties to the conflict since the end of 2007. The other two principles in the proposal for the Nagorno-Karabakh conflict settlement are the territorial integrity and the right of people to self-determination. These principles proposed by the mediators have also been supported by the Presidents of the Minsk Group co-Chair countries (Russia, USA and France).⁷

The authorities and the expert community of the Nagorno-Karabakh Republic have repeatedly advocated for the necessity of signing a non-use of force agreement.⁸ Unfortunately, peace initiatives by Stepanakert are not welcomed in Azerbaijan. As stated by R. Zargaryan, the Adviser to the Minister of Foreign Affairs of NKR, Baku refused the offer to sign an agreement on non-use of force and withdrawal of snipers from the front-line.⁹

In fact, a legally binding agreement renouncing the use of force by all three parties of conflict as an option to solve political problems has significant peace-building potential in an attempt to support confidence-building measures and peaceful transformation of conflict. The recognition of the Nagorno-Karabakh Republic's right of existence by Azerbaijan could be an important gesture of goodwill, while the international recognition of the right of people of NKR to self-determination could further support the stability in the region. Such steps by Azerbaijan, NKR and Armenia, as well as international powers, could prevent the possibility of war and create equal opportunities for all the parties to conflict to actively promote peaceful dialogue.¹⁰

The ceasefire agreement as well as other agreements signed in 1994-1995 by the heads of the defense departments of the three countries to conflict implicated the transformation of indefinite truce into lasting peace. However, subsequent developments in the region and in the negotiation process suspended the prospects of peace.

Everyone acknowledges that the scale and intensity of the hostilities that took place on the border between Nagorno-Karabakh Republic and Azerbaijan in April 2016 were unprecedented since the signing of the ceasefire agreement. Such escalation has had a very negative impact on the process of peaceful settlement of the Nagorno-Karabakh conflict. By starting a new military aggression Azerbaijan not only violated negotiations process as well as its international obligations but also tried to denounce both the Ceasefire Agreement and the Agreement on Strengthening the Cease-fire¹¹

⁷ Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict by Barack Obama, President of the United States of America, Vladimir Putin, President of the Russian Federation, and Francois Hollande, President of the French Republic, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/18/joint-statement-nagorno-karabakh-conflict-barack-obama-president-united->

⁸ Рубен Заргарян: «Карабахская мирная позиция и модель урегулирования востребована Россией» (in Russian) <http://www.democracy.ru/article.php?id=2243>

⁹ Рубен Заргарян, «Ключ к урегулированию – признание Нагорно-Карабахской Республики» (in Russian) <http://vestnik.mid.gospti.org/?newsid=132>

¹⁰ Азербайджану следует признать право Карабаха на существование: эксперт (in Russian) Подробности: <https://regnum.ru/news/1925034.html>

¹¹ The text is available on: <http://www.vn.kazimirov.ru/doc12.htm> (in Russian)

signed by the official representatives of all three parties.¹²Notes (diplomatic) referring to the actual denunciation of earlier documents were circulated by the Permanent Mission of Azerbaijan to the OSCE on April 11, 2016¹³ and the Permanent Mission of Azerbaijan to the UN on 14 April 2016. By doing so, the authorities in Baku tried to denounce the documents, which on a par with Azerbaijan were signed by the official representatives of the NKR authorities. In the text of the Note addressed on April 14 there was a clear intention by the Azerbaijani side to replace the documents signed with NKR and RA with verbal agreements restoring truce reached by the Chiefs of General Staffs of the Armed Forces of Armenia and Azerbaijan in Moscow on April 5, 2016. It should be noted that it is thanks to the equal participation of the NKR authorities in the elaboration and adoption of the aforementioned agreements that the peace in the conflict zone has been successfully sustained for 22 years.

In spite of the statements made by the OSCE Minsk Group co-Chairs implying that the 1994-1995 documents remain the basis for truce¹⁴, the legal grounds of the ceasefire will remain questionable unless official Baku withdraws the Notes or makes official statements on the level of the Foreign Ministry or the President of Azerbaijan regarding the commitment to previous agreements.

Although straightforward adherence to the principle of non-use of force or threat of force is one of the international obligations of the UN and OSCE member-states, nonetheless the signing of the agreement by the parties to conflict on non-use of force could suggest a solution to this legal vacuum; in the preamble of such agreement the parties could confirm their commitment to the documents signed in 1994-1995.

The OSCE Minsk Group mediators could play a key role in the attempt to achieve such an agreement between the parties to conflict. First of all, international mediators should dissuade the leader of Azerbaijan who believes that: "The concept of *International Law* has failed. The main factor today is force. This is true. We live in real world. That is why we have to become even stronger, create a more powerful army".¹⁵ Obviously, reliance on force and nihilistic attitude towards international law as a basis of international affairs deepens the abyss of trust between neighboring nations and prevents the development of mechanisms of regional peace and security.

An important factor for restoring confidence between the conflicting societies and maintaining stability in the South Caucasus could be the denunciation of non-armed violence by the countries in the region. In particular, opening up of all communications and development of opportunities for cooperation between the peoples of the region will undoubtedly create the necessary prerequisites for the utmost secure South Caucasus.

¹² Apart from the above-mentioned agreements, on July 26-27, 1994, heads of Defence Ministries of NKR, Azerbaijan and Armenia signed a document according to which the parties confirmed their obligation to maintain ceasefire up until signing framework political agreement on termination of armed conflict. The copy of the document and the developments preceding to the signing of the agreement are available on the following link: <http://www.mk.ru/politics/2016/04/24/otec-mirnogo-soglasheniya-po-nagornomu-karabakhu-rasskazal-kogda-perestanut-strelyat.html> (in Russian)

¹³ В. Казимиров, «КАРТ-БЛАНШ. Карабах: из прошлого и нынешнего ради будущего» (in Russian) http://www.ng.ru/cis/2016-04-15/3_kartblansh.html

¹⁴ МИД РФ: соглашения о прекращении огня в Нагорном Карабахе бессрочны (in Russian) <http://tass.ru/politika/3230167>; Joint Statement by the Heads of Delegation of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries, <http://www.osce.org/mg/287531>

¹⁵ Ilham Aliev's speech in the town of Terter near NKR border, December 3, 2016, <http://azertag.az/ru/xeber/1016029>

AGREEMENT ON NON-USE OF FORCE IN THE NAGORNO-KARABAKH CONFLICT SETTLEMENT CONTEXT: PROS AND CONS

*Mikael Zolyan*¹

INTRODUCTION: WHY IS THE ISSUE OF NON-USE OF FORCE RELEVANT?

Last year, the events “in Nagorno-Karabakh and around it” (as they used to say in late 1980s, when the conflict emerged) were once again in the center of the attention of international community. The conflict, which by 2016 seemed to be almost forgotten outside of the region broke out with renewed intensity. The April escalation proved that among the so-called “frozen” conflicts, Karabakh conflict is the “hottest”. While the attention of the international community was centered to the crises of a larger scale, such as the “Ukrainian crisis” or the civil war in Syria and Iraq, it turned out that the fragile balance in the Karabakh conflict zone was shattered and the region was on the verge of a disaster. Although the clashes in April were brought to halt before they could turn into a protracted full-scale war, it became clear that the escalation of the Karabakh conflict is quite a possible scenario.

In these circumstances the principle of non-use of force and the possibility of its application in the context of the Nagorno-Karabakh conflict settlement became an important topic for discussions. The parties to the conflict as well as the mediators –the OSCE Minsk Group co-chair countries – still believe that the final resolution of the conflict is far away. Moreover, currently, even certain breakthrough in the conflict settlement process seems unlikely. On the other hand, it is obvious that the existing status quo in the conflict zone is not sufficiently sustainable and the likelihood of the resumption of hostilities is quite significant today in contrast to situation a few years ago. It is also evident that the resumption of the conflict in the region, which connects the two main hotbeds of instability in our-days Eurasia –the Middle East and post-Soviet space, can have unpredictable consequences that may resonate well beyond the South Caucasus.

THE PRINCIPLE OF NON-USE OF FORCE AS PERCEIVED BY THE MEDIATORS AND PARTIES TO THE CONFLICT

The April War once again demonstrated the risks associated with the resumption of large-scale conflict for the parties to the conflict. Although the first reaction to the April events has been the rise of patriotic sentiments and certain social cohesion against the “external enemy” within the societies, over the time this trend has been transformed into a more cautious attitude among the ruling elites. In this regard, the increasing degree of nationalistic rhetoric and maximalist demands could be misleading. The number of incidents on the line of contact and along the Armenian-Azerbaijani border has significantly reduced, while the forecasts made by many experts about the recurrence of April events in the autumn of 2016, fortunately, did not materialize. Moreover, the radical rhetoric in some way is perhaps aimed at hiding the extra cautiousness demonstrated by the authorities. Among politicians and civil society as well, the calls for solidarity against the “external enemy” to some extent were substituted to a certain reflection about what happened (this trend is increasingly evident in Armenia but there are reasons to believe that similar processes take place also in Nagorno-Karabakh and

¹ Mikael Zolyan - historian and political analyst from Yerevan, Ph.D., Associate Professor at the Yerevan State University of Languages and Social Sciences after V. Bryusov, author of numerous academic and analytical papers published in Armenia and abroad..

Azerbaijan, at least at the level of civil society and the expert community). Of course, it does not mean that a repetition of April events can be excluded: on the contrary, the probability of a new escalation of the conflict remains quite high. This is why both the parties to the conflict and the mediators are searching for a formula that would allow avoiding a new escalation in the conditions when the final settlement of the conflict is quite far (on the other hand, the parties to conflict have different perception of such formula: each of them believes that this formula should first of all address their own interests).

In this context, the issue of agreement on the non-use of force becomes very relevant. In particular, this is true given that the principle of the non-use of force, as one of the principles of the Karabakh conflict has already become an integral part of the conflict settlement philosophy being the core of the proposals made by the mediators. Along with the principles of equality and self-determination of peoples as well as the territorial integrity, non-use of force is referred to as the basis for the settlement in numerous statements of the co-chair countries. For instance, in recent joint statements by the OSCE Minsk Group co-chairs in Hamburg (8 December 2016), the mediators “reminded” the parties that the conflict resolution approach should be based on the “basic principles of the Helsinki Final Act, particularly: non-use of force, territorial integrity, and the equal rights and self-determination of peoples”.²

The importance of the principle of non-use of force for the peaceful settlement is self-evident. No need to explain how important such agreement is for building trust between the parties and for creating prerequisites for lasting peace. However, this is all theory. In practice, it is much more complex. When it comes to the real situation in conflict zone, the parties to conflict interpret the idea of non-use of force differently. Both Armenia and Nagorno-Karabakh have repeatedly stated that they are in favor of an agreement on the non-use of force. Azerbaijan’s position is different. For instance, the recent statement by the Permanent Mission of Azerbaijan to the OSCE states: “Those who speak about the non-use of force in the context of the Armenian-Azerbaijani Nagorno-Karabakh conflict should first eliminate the factor of military occupation of the territories of Azerbaijan”.³ It is assumed that official Baku considers current situation in the conflict zone as occupation of its territory, therefore considers the use of force as its inherent right. Within this logic, non-use of force is considered as a concession to Yerevan and Stepanakert, in exchange for which Armenian sides have to make significant concessions. At the same time it is not clear what kind of concessions would be considered sufficient enough by the official Baku in order to reach such agreement.

The agreement on non-use of force: how realistic is it in the Karabakh conflict?

All the above-mentioned arguments prove that despite the intensification of talks about the agreement on non-use of force, reaching such agreement currently is unlikely. The reasons that make it difficult to reach such an agreement can be divided into two groups: factors related to the dynamics of the conflict; and factors associated with wider regional and, to some extent, global processes.

First of all, the internal dynamic of the conflict narrows the possibilities for an agreement on non-use of force. In the second half of 1990s and the early 2000s situation on the line of contact and Armenian-Azerbaijani border was rather calm, diplomatic efforts around the issue of conflict settlement were rather active, and the authorities were relatively neutral (if not supportive) to the dialogue initiatives by the local civil societies and international donors. Perhaps in this context an agreement on non-use of force could have been reached bringing significant benefits to the settlement process. On the other hand, even during the relatively calm period, the antagonism between the parties was so strong that they could not reach an agreement even around minor issues; therefore this chance should not be overestimated either.

² *Joint a Statement by the Heads of the Delegation of the OSCE Minsk Group is Co is-Chair Countries, HAMBURG, December 8, 2016, <http://www.osce.org/mg/287531>*

³ *Failure of Armenia to Implement UN Security Council Resolutions – a Serious Threat to International Peace and Security, Azerbaijan State News Agency, Azertag, January 23, 2017, <http://azertag.az/ru/xeber/1029082>*

Meanwhile, starting from the mid-2000s the situation around Nagorno-Karabakh conflict deteriorated. The escalation of antagonism at the level of rhetoric was accompanied by the instability on the line of contact and the Armenian-Azerbaijani border as well as the heating up of the “information war”. Tensions were gradually increasing. Baku’s active resistance against the normalization of Armenia-Turkey relations, more frequent incidents on the line of contact and the events related to the extradition of Ramil Safarov to Azerbaijan supported the gradual escalation of situation in the conflict zone. Recently, in the aftermath of the events in Ukraine and Syria, the situation around Nagorno-Karabakh reached a new level of intensity. In the new reality, peace process over Nagorno-Karabakh settlement resembled imitation to real negotiations completely fading away gradually. In these circumstances, when one of the parties asserts its intentions to solve the conflict by force, proving such willingness by its actions, while the other party shows that it is prepared to strike back, the idea of an agreement on non-use of force remains somewhat utopian.

Increasing tensions eventually led to the events in April. Immediately after the “four-day war” there was some activity going on around the conflict settlement process. In this context, among other topics, an agreement on non-use of force was again highlighted. At the same time, at the level of official rhetoric, the parties continued voicing own positions about the conflict settlement, while the mediators continued making vague statements on the general principles of conflict settlement. Therefore, whatever we suggest about the negotiation process, at the end of the day it is only a speculation based on the assessment of the overall situation in the conflict zone and the interpretations of the fragmentary information, which was made public.

Based on this insufficient information, one of the topics of talks in diplomatic circles was a formula construed from the Madrid principles. Madrid principles imply return of the so-called “security zone” around Nagorno-Karabakh under Azerbaijani control (while maintaining the “corridor” between Armenia and Azerbaijan) in exchange for recognition of the interim status of Nagorno-Karabakh and the development of mechanism for determination of the final status; this is all backed up by international guarantees, including peacekeeping operation.⁴ Non-use of force in such course of events is an essential part of the deal secured through peacekeeping mission. One version of the interim agreement (according to some “leaks”), which was being discussed in the spring and summer of 2016, implied an exchange of the “security zone” (the media and the expert community discussed the return of “one or two territories”) for an agreement of non-use of force and international guarantees, as well as opening of communications.

The existence of such proposals in reality has not been confirmed officially. There were some leaks in the media and some statements made by politicians and officials, according to which it could be assumed that such a plan was discussed (sometimes referred to as the “Lavrov plan” or “Putin’s plan”). However, it is very difficult to assume what were the details of the plan, particularly what was the format of security guarantees, whether these guarantees implied peacekeeping operation, and if so, what countries would provide forces. Moreover, most likely, even the authors of the plan (if it existed at all) did not fully conceptualize how these key issues were supposed to be dealt with. Even more so, answers to these questions could cause serious disagreements among the mediators.

Nevertheless, even if we assume that the mediators were able to provide answers to all these questions, most likely they would have been insufficient to ensure the implementation of such an agreement. In fact, the dynamics of the conflict described above, makes it extremely difficult to implement such an agreement. The lack of trust between the parties occurring during any conflict is very strong in the context of the Karabakh conflict and tends to increase. The events in April created a whole new level of mutual distrust between the parties. The mistrust is extended not only upon the ruling elites, who are rather vocal in militaristic rhetoric but also upon a large part of society, at least as far as it can be judged from the public statements made by various officials, media and social networks. Moreover, there is no clear answer to the question on the extent of trust by the societies

⁴ E.g. see the Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair countries concluded in L’Aquila in 2009 <http://www.osce.org/mg/51152/>

toward their own elites and the extent of consideration of these elites as legitimate representatives of their interests. In such atmosphere, any agreement, in particular an agreement on non-use of force, which will not address other aspects of the conflict, will be perceived as something not serious and unreliable in best case, and as an attempt of deceit or forced concession in worst case.

In addition, the tactics used by the parties of conflict at this stage of conflict does not contribute to reaching such an agreement. As expressed by some analysts, the April “four-day war” indicated that the Azerbaijani leadership started using the tactics of the “war of attrition”.⁵ According to Baku, since Armenia is not going to make concessions and a full-scale war contains a number of risks, it seems that Azerbaijan decided to use the tactics of “wearing down” NKR and Armenia through minor incursions and military operations of limited scope. Obviously, any agreement on non-use of force is incompatible with such tactics. As regards to the tactics by Yerevan and Stepanakert, in general, it is aimed at maintaining the status quo. Moreover, given the position of Baku, it is clear that an agreement on non-use of force is possible only when Yerevan and Stepanakert make significant concessions. Yet, for several reasons, including internal political issues, neither Armenia nor NKR are ready to make concessions, even small ones. And besides, neither Yerevan nor Stepanakert trust official Baku. As a result, an agreement on non-use of force is not considered important enough in order to make concessions to achieve it, for the very reason that there are serious concerns that such an agreement will be respected.

The only condition, under which such agreement would be taken seriously at least in Yerevan and Stepanakert, is solid international guarantees for its implementation. This brings us to another issue, which was mentioned above: the impact of regional and global processes on the situation around Nagorno-Karabakh.

THE NON-USE OF FORCE IN THE POST-LIBERAL WORLD: GLOBAL TRENDS AND THEIR IMPACT ON THE KARABAKH CONTEXT

In recent years there have been significant transformations both in the region and the world, which could not but lead to re-conceptualization of the positions of the parties to the Nagorno-Karabakh conflict. For years, the philosophy of peacemaking in Nagorno-Karabakh was being shaped within the liberal consensus in the post-Cold War period. The paradigm of “the end of history” implying the triumph of liberal democracy and the new world order established after the end of Cold War was dominant in the early 90s in the minds of political and intellectual elites not only in the West but also in the post-Soviet territory. In this context, the conflicts like Karabakh were perceived as something very unfortunate and merely a deviation, a kind of temporary misunderstanding. The societies were urged to resolve the conflict and join the powerful strand of the progressive world, based on the values of democracy and free market.

Of course, it soon became obvious that the “end of history” has not arrived yet globally, while in the Eastern Europe and the former Soviet Union democratic values continued to develop gradually reflected particularly in the process of Euro-Atlantic integration. Of course, there were problems in the relations between Russia and the West, however, until a certain moment, Russia also seemed to be integrating with the West, although there were some challenges along that way too. Even the war in August of 2008, which was followed by “reset”, was seen by many actors, as a significant but temporary deviation from the general trend of cooperation between Russia and the West. It looked like that the liberal world order (despite its fragmentary scale) is gradually becoming a reality not only within the EU but also in the post-Soviet space. The South Caucasus states simply had to resolve their local conflicts and join this new reality.

⁵ Shiryev, Zaur, *Azerbaijan's War of Attrition: A New Strategy to Resolve the Karabakh Conflict?* *Eurasia Daily Monitor* Volume: 13 Issue: 67, 2016. Available at: <https://jamestown.org/program/azerbajians-war-of-attrition-a-new-strategy-to-resolve-the-karabakh-conflict/>

However, the challenges of recent years: the crisis in Ukraine and the following conflict between the West and Russia, the war in Syria, mass immigration to the EU, the global spread of terrorist threat, the rise of populism and ultra-right movements have been threatening the new world order. Among the new trends are the growing chaos in international relations, escalation of conflicts, the decline of the power of international organizations and the growing trend of *realpolitik* and hard power.

This all creates an atmosphere in which old memories and mutual distrust of the parties to conflict add to the growing instability and unpredictability on a global scale. The stakes for using brutal force, including military, are more common, especially in our region. Echoes of the civil war in Syria, the Ukrainian crisis and the exacerbating conflict in Turkish Kurdistan do not contribute to stability in our region. The beginning of a positive trend could be the process of normalization of relations between the West and Iran, which began after the deal on nuclear weapons, however this process is now also under the threat with the election of Trump and the radical position of Iranian conservatives. And finally, the growing tension between Russia and the West negatively influences on the ability of the international community, in particular the co-chair countries, to provide real guarantees for the implementation of agreements. Moreover, the events in the Crimea and eastern Ukraine have shown that in the new, post-Crimean world, the implementation of international agreements is not reliable, unless they are backed with real “hard power”.

All these developments have impacted the mood in our region. The mediators keep using their favorite phrase: “there is no military solution to the conflict”, which not only has been causing certain skepticism in the region in the past, but also recently has been perceived as an empty formula that ignores the reality. Too often we witness that the use of force in its traditional or post-modern “hybrid” form, while it does not help to solve the conflict, can bring quite tangible benefits to those who apply it. While in the past the philosophy of the conflict settlement was based on the prospect of integration into the liberal world order, today the question is whether such order exists at all. If in the past the requirement of non-use of force was being backed with the pledge of security guarantees made by the international community, nowadays the question is: can international community provide real security guarantees? If until now joint appeals of mediators were an evidence of existing consensus between the West and Russia on the Karabakh issue, now the question is: how sustainable is the consensus and will it continue in the new world order characterized as “Cold War 2.0”? Obviously, in such an atmosphere, the chances of an agreement on the non-use of force become quite elusive.

CONCLUSION

Today we are witnessing how the global and regional trends contribute to the increase of tension around Nagorno-Karabakh conflict. Of course, even in these circumstances there is some space for optimism. Every crisis brings not only new challenges but also new opportunities. It is possible that the increased global and regional instability turns into an impetus creating necessary environment for the societies and authorities of our countries to boost the Karabakh conflict settlement process. However, we should be realistic and realize that under these circumstances, any agreement, including an agreement on non-use force, must be backed up by substantiate security guarantees.

Despite all the reservations, it is evident that the provisions on non-use of force should certainly be part of the solution to the conflict. However, their role should not be overestimated: any agreement on non-use of force can only be effective as part of a comprehensive agreement providing specific and doable security guarantees. In isolation from these guaranties, a non-use of force agreement will become a declaration of intentions in best case. In other words, a comprehensive settlement agreement should certainly include provisions on non-use of force, which should be backed up by solid security guarantees by the international community, whereas the mechanism for the implementation of these guarantees should be as detailed and realistic as possible.

