

UDK: 327.56:341.6(479)  
Bibliid 0543-3657, 64 (2013)  
God. LXIV, br. 1152, str. 55–73.  
Pregledni članak  
Primljen: 10. oktobar 2013. godine

*Dr Ana JOVIĆ-LAZIĆ<sup>1</sup>*  
*Mr Ivona LAĐEVAC<sup>2</sup>*

## Zamrznuti sukobi i pregovarački procesi u regionu Južnog Kavkaza<sup>3</sup>

### SAŽETAK

Južni Kavkaz je etnički i međukonfesionalno veoma raznolik region, koji je snažno opterećen zamrznutim sukobima. Oni su nastali kao posledica etnopolitičkih sukoba do kojih je došlo krajem osamdesetih i devedesetih godina zbog nastojanja Južne Osetije, Abhazije i Nagorno Karabaha da se izdvoje iz Gruzije i Azerbejdžana. Ovi sukobi doveli su i do značajnog angažovanja različitih međunarodnih činilaca u regionu. Njihovo učešće uglavnom su motivisali različiti geopolitički interesi, zbog čega pregovori, koji su trajali godinama, nisu doneli konačno političko rešenje zamrznutih konflikata.

*Gljučne reči:* zamrznuti sukobi, južni Kavkaz, Abhazija, Južna Osetija, Nagorno-Karabah, Gruzija, Jermenija, Azerbejdžan, Rusija, EU, OEBS, UN.

### *Uvodne napomene*

Region južnog Kavkaza zauzima prostor između Kaspijskog i Crnog mora i predstavlja svojevrsno raskršće između Bliskog istoka i Ruske Federacije.<sup>4</sup> Ovo je region značajnih mogućnosti i kapaciteta, pre svega u pogledu

<sup>1</sup> Dr Ana Jović-Lazić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.  
E-mail: anajovic@diplomacy.bg.ac.rs

<sup>2</sup> Mr Ivona Lađevac, istraživač saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.  
E-mail: ivona@diplomacy.bg.ac.rs

<sup>3</sup> Rad predstavlja deo naučnog projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, finansiranog od strane Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencioni broj: 179029), a realizuje se u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011. do 2014. godine.

<sup>4</sup> Николай Козырев, „Южный Кавказ в треугольнике „Россия – Турция – Иран“: противостояние или сотрудничество“, *Роль России и Турции в системе безопасности Южного Кавказа*, Баку, 2012, pp. 26–38.

eksploatacije krupnih energetske resursa. Istorijski, ova oblast bila je u sastavu Persijskog, Osmanskog i Ruskog carstva, od kojih je svako ostavilo svoje kulturno i političko nasleđe. Geografske karakteristike i istorijski događaji pojačali su etničku različitost i međukonfesionalnu raznolikost ovog regiona.<sup>5</sup>

Strateški značaj južnog Kavkaza zasniva se, pre svega, na njegovim rezervama nafte i prirodnog gasa, i činjenici da je ovaj region veoma značajan za tranzit energenata iz Kaspiskog regiona u Evropu.<sup>6</sup> Istovremeno, ovaj region tradicionalno je veoma nestabilan zbog nerešenih sukoba, unutrašnjih tenzija u pojedinim državama i tenzija među državama – što ugrožava bezbednost tranzitne energetske infrastrukture.

U oblasti južnog Kavkaza nalaze se tri države koje su nastale raspadom SSSR-a: Armenija, Gruzija i Azerbejdžan, kao i tri međunarodno nepriznate samoproglašene republike koje su nastale kao posledica etnopolitičkih sukoba početkom 90-ih godina, a u međuvremenu su stavljeni pod kontrolu (zamrznuti sukobi).<sup>7</sup> Naime, Abhazija, Južna Osetija i Nagorno-Karabah su do raspada SSSR-a bile ili autonomne republike ili autonomne oblasti u sastavu sovjetskih republika. Kada su republike SSSR-a proglasile nezavisnost, ovi regioni su takođe tražili veću autonomiju, a secesionističke težnje dodatno su podstaknute nespemnošću novih vlasti u Tbilisiju i Bakuu da adekvatno prihvate svoje etničke manjine.<sup>8</sup>

Usledili su etnički ratovi koji su prouzrokovali pomeranja stanovništva sa svim problemima koje takva situacija izaziva. Nisu nađeni adekvatni odgovori na pitanje odluke između prava na teritorijalni integritet država i prava na samoopredeljenje.<sup>9</sup> Svaki od sukoba doveo je do dubokih političkih, socijalnih, etničkih i ekonomskih promena, utičući na sve oblasti života. Na teritoriji sukobom zahvaćenih područja formirane su kvazi-države, koje su vremenom prerasle u stalne aktere u regionu.<sup>10</sup>

Uprkos međunarodnoj pažnji koju dobija južni Kavkaz, to nije dovelo do suštinskog rešenja problema sa kojima se ovaj region suočava. Razlog za to je činjenica da se stavovi ključnih međunarodnih aktera koji učestvuju u pregovaračkim procesima za razrešenje zamrznutih sukoba često razlikuju jer, u najvećoj meri, zavise od njihovih posebnih interesa u regionu. Interesi Rusije

<sup>5</sup> Anna Matveeva, *The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities, The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities*, Minority Rights Group International, London, 2002, p. 5.

<sup>6</sup> Aleksandar Saša Gajić, *Nova velika igra*, Nova srpska politička misao, Beograd, 2009.

<sup>7</sup> Edward Walker, "No Peace, No War in the Caucasus: Secessionist Conflicts in Chechnya, Abkhazia and Nagorno-Karabakh", *Occasional Paper*, Center for Science and International Affairs, February 1998, p. 2.

<sup>8</sup> Ana Jović-Lazić, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza”, *Savremeni međunarodni izazovi: globalna i regionalna perspektiva*, Dragan Đukanović (prir.), Beograd, 2008, str. 31-69.

<sup>9</sup> Mariam Dekanozishvili, *Regional Preconditions for the Development of an Integrated European Policy towards the South Caucasus*, Tbilisi, 2004, Internet, [http://www.boell.de/downloads/europa/caucasus\\_conference04.pdf](http://www.boell.de/downloads/europa/caucasus_conference04.pdf), pp. 5-8.

<sup>10</sup> "Armed Conflicts in the post-Soviet region Present Situation prospects for Settlement Consequences", *Eurojournal.org*, Centre for Eastern Studies, 2004.

su, pre svega, da održi ili obezbedi uticaj u ovom za nju strateški značajnoj oblasti, a Zapada da, podsticanjem ekonomskih i političkih promena u ovim zemljama, obezbedi nesmetan pristup energentima iz ovog regiona.<sup>11</sup> Međutim, bez obzira na pomenute razlike, saradnja međunarodne zajednice je neophodna kako bi se izbegle ponovne konfrontacije i postiglo održivo rešenje zamrznutih sukoba u južnom Kavkazu.

### *Zamrznuti sukobi u Južnoj Osetiji i Abhaziji*

Odnosi Gruzije i autonomne republike Abhazije i autonomne oblasti Južne Osetije, koje se nalaze u njenom sastavu, pokazivali su napetost još za vreme SSSR-a, kada je Parlament ove sovjetske republike proglasio gruzijski jedinom zvaničnim jezikom. S obzirom na to da je do sporova dolazilo u okviru SSSR-a, sukobi su bili ograničenog karaktera. Na loše odnose dodatno je uticalo što su se Abhazija i Južna Osetija na referendumu marta 1991. opredelile za očuvanje SSSR-a, za razliku od Gruzije koja je bila protiv, i nakon mesec dana proglasila nezavisnost.<sup>12</sup>

Radikalna politika nezavisne Gruzije, koja je otvoreno propagirala nacionalizam, doprinela je daljem povećanju etničkih tenzija. Početkom devedesetih izbili su oružani sukobi prvo u Južnoj Osetiji, a potom i u Abhaziji. Sukobi Osetina i Gruzina buknuh 1991, a godinu dana kasnije u Sočiju postignut je sporazum o prekidu vatre i raspoređivanju mirovnih snaga ZND i posmatrača OEBS-a. U Južnu Osetiju su 1992. došle Zajedničke mirovne snage u čijem sastavu je bilo po 500 vojnika iz Gruzije, Osetije i Rusije. Primirje je nadzirala Zajednička kontrolna komisija (ZKK) za rešenje gruzijsko-osetijskog sukoba, koju su činili predstavnici Gruzije, Rusije, Severne Osetije, Južne Osetije i OEBS-a. Zadatak Komisija bio je da se postigne dogovor o rešenju statusa Južne Osetije.<sup>13</sup>

Avgusta 1992. počeo je rat u Abhaziji, a sporazum o prekidu vatre postignut je maja 1994. Juna iste godine mirovne snage Rusije, pod mandatom ZND, razmeštene su duž linije razdvajanja Abhazije i ostalog dela Gruzije. Postoje mišljenja da je Rusija, u nastojanju da ponovo uspostavi uticaj u Gruziji, manipulirala njenom unutrašnjom ranjivošću. U prilog tome navodi se da je Rusija tokom devedesetih u sukobe u Gruziji (Abhaziji i Južnoj Osetiji) bila neposredno uključena, a u isto vreme bila i zvanični posrednik u traženju rešenja, nakon čega su na ovim teritorijama raspoređene ruske mirovne snage. Moskva, međutim, tvrdi da je cilj njenih mirovnih snaga isključivo bio

<sup>11</sup> Wojciech Bartuzi, Katarzyna Pelczyńska-Nałęcz, Krzysztof Strachota, Maciej Falkowski, Wojciech Górecki, "Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh: unfrozen conflicts between Russia and the West", *Special Report*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2008, pp. 1-3.

<sup>12</sup> Ana Jović-Lazić, "Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza", op.cit., str. 31-69.

<sup>13</sup> Victor-Yves, "The OSCE Mission to Georgia (1992-2004): The failing art of half-hearted measures", *Helsinki Monitor*, No. 4, Martinus Nijhoff Publishers, Helsinki, 2004, p. 283.

sprečavanje daljih sukoba, dok Tbilisi veruje da je na taj način Rusija pružala podršku separatistima kako bi obezbedila svoju prisutnost i uticaj u regionu.<sup>14</sup>

Ujedinjene nacije su 1994. uspostavile misiju kako bi pratile i kontrolisale aktivnosti mirovnih snaga ZND u Abhaziji i situaciju u i oko zone bezbednosti. Bez obzira na pregovore koji su vođeni pod okriljem Ujedinjenih nacija, odnosno OEBS-a, u okviru ZKK u Južnoj Osetiji nije postignut dogovor o rešavanju pomenutih sukoba.<sup>15</sup> Dakle, iako su u pregovaračkim procesima za rešavanje zamrznutih konflikata u Gruziji učestvovala značajne međunarodne organizacije i međunarodni činioци, pokazalo se da njihovo angažovanje nije bilo dovoljno efikasno da dovede do konkretnih rezultata.<sup>16</sup>

Od sredine 2006. Gruzija je pokušavala da uspostavi vlast u Južnoj Osetiji, što je dovelo do novog zaoštavanja odnosa i povećanja napetosti. Tokom 2006. tenzije su porasle i u regionu kanjona Kodori. Sredinom oktobra 2006. Narodna skupština Abhazije zatražila je od Rusije da prizna nezavisnost Abhazije, kao i da se uspostave „pridruženi odnosi” Ruske Federacije i Republike Abhazije. Parlament Abhazije doneo je takvu odluku navodeći da je preko 90 procenata stanovnika Abhazije uzelo državljanstvo Rusije, što potvrđuje želju većine stanovništva da svoju sudbinu veže za ovu zemlju. Istovremeno, avgusta 2006, Južna Osetija počela je da izdaje sopstvene „nacionalne” pasoše za unutrašnju upotrebu, a novembra 2006. ponovo je održan referendum o nezavisnosti na kojem se, kao i na prethodnom održanom 1990, većina glasača izjasnila za nezavisnost. Međutim, rezultati ovog referenduma unapred su odbačeni od strane vlasti u Tbilisiju, a nisu ih priznali ni UN, OEBS, EU, niti Rusija. Nakon što je i sastanak Zajedničke kontrolne komisije predviđen za septembar 2006. propao, zvaničnici Gruzije ukazivali su na to da ZKK više nije adekvatan okvir za rešavanje sukoba u Južnoj Osetiji. Tokom 2007. dve strane su se međusobno optuživale za neuspesh pregovora.<sup>17</sup>

Ubrzo nakon što je februara 2008. Kosovo jednostrano proglasilo nezavisnost, Rusija je objavila da se povlači iz sankcija koje je ZND nametnula Abhaziji i Južnoj Osetiji sredinom devedesetih. Ruska Državna дума je marta 2008. usvojila rezoluciju u kojoj se ruska izvršna vlast poziva da razmotri priznavanje nezavisnosti Abhazije i Južne Osetije, a kao razlozi za to navode se zahtev Gruzije za članstvo u NATO-u i korišćenje sile protiv Abhazije i Južne Osetije.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Archil, *in the Wider Europe Context: Bridging Divergent Interpretations*, Center for Policy Studies, Open Society Institute, 2006, p. 8.

<sup>15</sup> Dov Lynch, „Why Georgia matters”, *Chaillot Paper*, No. 86, Institute for Security Studies, Paris, 2006, p. 19.

<sup>16</sup> Dov Lynch, „Sharpening EU Policy towards Georgia”, *EUISS Analysis*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2006, pp. 1-6.

<sup>17</sup> Ana Jović-Lazić, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza”, op.cit., str. 31-69.

<sup>18</sup> Ana Jović-Lazić, „Sukob u Gruziji i Evropska unija”, *Međunarodna politika*, br. 1130-1131, Beograd, 2008, str. 30-37.

Tokom proleća i leta 2008. godine ponovo su porasle tenzije između Vlade u Tbilisiju i Abhazije i Južne Osetije. Do kraja jula 2008. Gruzija i Južna Osetija ojačale su svoje prisustvo u zoni sukoba, kršeći tako sporazum o prekidu vatre iz 1992. Dramatično pogoršanje bezbednosne situacije tokom nekoliko meseci, koje je uključivalo i česte okršaje snaga Gruzije i Južne Osetije, dovelo je početkom avgusta 2008. do petodnevnog rata Gruzije i Rusije.<sup>19</sup>

Gruzijske snage su artiljerijom i raketama napale Južnu Osetiju, uz obrazloženje da je to odgovor na granatiranja sela koja se u Južnoj Osetiji nalaze pod gruzijskom kontrolom. Rusija je na napad Gruzije odgovorila vojnom intervencijom, objašnjavajući to zaštitom svojih građana u Južnoj Osetiji.<sup>20</sup> Unija, SAD i NATO optužili su Rusiju za primenu prekomerne sile radi sprečavanja pokušaja Gruzije da vojnim sredstvima uspostavi kontrolu nad Južnom Osetijom.

Suprotno uverenjima koja su postojala na obe strane Atlantika, Unija je uspeła da utiče na prekid oružanog sukoba Gruzije i Rusije.<sup>21</sup> Posle složenih pregovora Rusija i Gruzija su sredinom avgusta prihvatile sporazum o prekidu vatre, postignut posredstvom tadašnjeg predsednika Francuske Nikole Sarkozija, u svojstvu predsedavajućeg EU. Sporazum poziva sve strane da prekinu neprijateljstva i povuku se na položaje koje su zauzimale pre početka sukoba. Kako bi se precizirao način primene sporazuma o prekidu vatre, početkom septembra potpisan je novi sporazum koji predviđa pokretanje međunarodnog dijaloga o budućem statusu Abhazije i Južne Osetije, pružanje humanitarne pomoći u zoni sukoba i povratak raseljenih lica.<sup>22</sup>

Međutim, ubrzo nakon okončanja sukoba sa Gruzijom Rusija je priznala nezavisnost Južne Osetije i Abhazije, što nije naišlo na podršku u svetu. Pored toga, od avgusta 2008. Rusija je konsolidovala vojne i druge pozicije u Abhaziji i Južnoj Osetiji, a već aprila 2009. u ove oblasti poslala dodatni broj vojnika.<sup>23</sup> Krajem aprila i maja 2009. Rusija je sa Abhazijom i Južnom Osetijom potpisala Sporazum o čuvanju granica i Sporazum o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj pomoći na osnovu kojih su, na granicama dve samoproglašene države, formirane ruske vojne baze i raspoređeni ruski vojnici. Na osnovu ovih sporazuma avgusta 2010. u Abhaziji i Južnoj Osetiji postavljeni su ruski sistemi protivvazdušne odbrane S-300. Ovaj potez izazvao je veliko protivljenje Zapada, koji u tome vidi pokušaj narušavanja postojeće bezbednosne ravnoteže i izazivanja tenzija i nestabilnosti. Sa druge strane, Rusija je svoju odluku objasnila potrebom da se, dopunom postojećih sredstava protivvazdušne odbrane, spreči narušavanje vazdušnog prostora

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> "Georgia-Russia: Still Insecure and Dangerous", *Policy Briefing, Europe Briefing*, N°53, International Crisis Group, Tbilisi/Brussels, 2009, p. 3.

<sup>21</sup> Manfred Huterer, "The Russia Factor in Transatlantic Relations and New Opportunities for U.S.-EU-Russia Cooperation", *Foreign Policy at Brookings, Working Paper*, No. 4, The Brookings Institution, Washington, D.C, 2010, p. 4.

<sup>22</sup> Ana Jović-Lazić, „Sukob u Gruziji i Evropska unija”, op. cit., str. 30–37.

<sup>23</sup> "Georgia-Russia: Still Insecure and Dangerous", op. cit., p. 1.

Abhazije i Južne Osetije.<sup>24</sup> Ocenjeno je da ovakav razvoj događaja pokazuje kako Rusija neće promeniti svoju politiku prema Abhaziji i Južnoj Osetiji, tj. da je „odluka o njihovom priznanju konačna”.<sup>25</sup>

I u ekonomskom smislu Rusija je doprinela produbljivanju odvojenosti Abhazije i Južne Osetije od Gruzije i njihovoj zavisnosti od Moskve. Rusija je značajno povećala svoju direktnu budžetsku podršku oštepljenim regionima. Kako bi ekonomski osnažila Abhaziju i Južnu Osetiju Rusija nastoji da njihov razvoj poveže sa velikim ruskim projektima ili vojnim prisustvom. Tako je Abhazija uključena u pripreme održavanja Olimpijskih igara u Sočiju 2014, dok je Južna Osetija angažovana na održavanju ruskih vojnih baza. Pored toga, u cilju jačanja energetske bezbednosti Južne Osetije 2009. godine završena je izgradnja gasovoda od Džuarikaua u Severnoj Osetiji do Činvalija, glavnog grada Južne Osetije. Istovremeno Rusija nastoji da preuzme kontrolu nad strateškom infrastrukturom u oštepljenim regionima.<sup>26</sup>

Dakle, sukob sa Gruzijom dao je povod Rusiji da poveća vojno i ekonomsko prisustvo u Južnoj Osetiji i Abhaziji, dodatno ih veže za sebe i pooštri podele između njih i Gruzije. Sada svaki pokušaj da se reši njihov status počinje u mnogo složenijim uslovima. Čak i privremeno prisustvo međunarodnih snaga u ovim regionima zahteva odobrenje Rusije.<sup>27</sup>

Unija je sredinom septembra 2008. rasporedila svoju posmatračku misiju za nadgledanje poštovanja sporazuma o prekidu neprijateljstva. Rusija je, međutim, odbila da misiji EU dozvoli neograničeni pristup, tako da je dobila mogućnost da nadgleda samo zone u Gruziji koje se graniče sa Abhazijom i Južnom Osetijom. Iako je pristup EU ograničen, ova misija je veoma značajna jer je to sada jedina misija međunarodne zajednice na liniji razdvajanja.<sup>28</sup>

Rusija je juna 2009. uložila veto u Savetu bezbednosti UN na produženje mandata posmatračke misije UN koja je bila aktivna u Abhaziji, i odbila da produži mandat misije OEBS-a u Gruziji koja je do kraja juna 2009. pratila sprovođenje programa rehabilitacije i rekonstrukcije u Južnoj Osetiji. Ovo ne doprinosi regionalnoj bezbednosti i smirivanju napetosti u regionu.<sup>29</sup> Rusija je odgovorila da ona samo garantuje bezbednost Južne Osetije i Abhazije, koje više nemaju poverenja u međunarodne posmatračke. Pored toga, Rusija je istakla da je realnost sada drugačija i da se mora poštovati činjenica da je ova

<sup>24</sup> Ana Jović-Lazić, „Odnosi Rusije i Gruzije godinu dana nakon oružanog sukoba”, *Međunarodna politika*, vol. 60, br. 1136, Beograd, 2009, str. 64–77.

<sup>25</sup> „Nepovratna situacija Zakavkazja”, *Glas Rusije*, Internet izdanje, <http://serbian.ruvr.ru/2010/08/13/15702529.html>.

<sup>26</sup> Stanislav Secieru, “Protracted Conflicts in the Eastern Neighborhood: Between Averting Wars and Building Trust”, *CIES Neighbourhood Policy Papers*, No. 3, 2013, p. 2.

<sup>27</sup> Lincoln A. Mitchell, “Georgia Postbellum”, *The American Interest*, Vol. 4, No. 5, 2009, p. 72.

<sup>28</sup> Ana Jović-Lazić, „Odnosi Rusije i Gruzije godinu dana nakon oružanog sukoba”, op.cit., str. 64–77.

<sup>29</sup> Ana Jović-Lazić, “Relations between Russia and Georgia and conflicts in South Caucasus”, *Neighbour and Neighbourhood*, Daisake Furuya and Ryoji Momose (eds.), Research Institute for World Languages (RIWL), Osaka University, Osaka, Japan, 2010, pp. 181–194.

zemlja avgusta 2008. priznala nezavisnost Južne Osetije i Abhazije, a da je godinu dana kasnije sa njima zaključila bilateralne sporazume o bezbednosti.<sup>30</sup>

Na jesenjem zasedanju Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 2009. raspravljalo se o izveštaju pod naslovom „Rat između Gruzije i Rusije: godinu dana kasnije“, u kojem je konstatovano da je „postignut veoma mali napredak u rešavanju posledica rata, i da je, u nekoliko oblasti, situacija čak i nazadovala“. Dalje je konstatovano da Rusija nije poštovala većinu ključnih zahteva Parlamentarne skupštine i nije pokazala dovoljno političke volje da posledice rata reši na način primeren državama članicama Saveta Evrope. Izveštaj poziva Rusiju da posmatračkoj misiji EU odobri neograničeni pristup Južnoj Osetiji i Abhaziji, da gruzijskim civilima garantuje slobodu kretanja preko administrativne granice otepljenih regiona i da raseljenim licima prizna pravo na povratak.<sup>31</sup>

Tokom krize u Gruziji, kasnijeg rata i procesa rešavanja sukoba, jedan od osnovnih ciljeva Rusije bio je da nedvosmisleno pokaže kako je južni Kavkaz oblast od njenog posebnog interesa. U tom kontekstu ističe se da je Rusija dokazala kako je jedina država u regionu koja je u stanju da nametne svoju političku volju drugima, na osnovu nesporne nadmoći kada je reč o upotrebi oružane sile.<sup>32</sup>

Iako se Rusija nije pridržavala ključnih aspekata mirovnog sporazuma jer, između ostalog, svoje vojno prisustvo nije vratila na nivo i lokacije na kojima se nalazilo pre izbivanja sukoba, ova zemlja učestvuje u međunarodnim pregovorima o problemima stabilnosti i bezbednosti na južnom Kavkazu koji se od novembra 2008. održavaju u Ženevi. Ženevski pregovarački proces predviđen je jednom od odredbi sporazuma o prekidu vatre i predstavlja osnovnu platformu za dijalog Moskve i Tbilisija. Format pregovora osnovan je uz posredovanje UN, EU i OEBS-a i uključuje Gruziju, Rusiju i SAD, kao i predstavnike Abhazije i Južne Osetije kao strane.

Međutim, zbog spornog statusa Abhazije i Južne Osetije ovaj pregovarački proces odmah se suočio sa velikim izazovima. Predstavnici otepljenih regiona zahtevali su da u pregovorima budu zastupljeni kao ravnopravni učesnici, dok je stav Gruzije bio da se ovi separatistički regioni ne mogu tretirati jednako. Pošto se ovo pitanje nije moglo rešiti u dogledno vreme, ženevski pregovori sazvani su u neformalnom okruženju. Nakon što prvi pokušaji da se održe zvanične plenarne sednice nisu uspeali, rad se odvija u dve radne grupe. Prva radna grupa razmatra bezbednosnu situaciju na terenu, tj. bavi se pitanjem nekorišćenja sile i međunarodnim bezbednosnim aranžmanima, kao što su

<sup>30</sup> „Georgia–Russia: Still Insecure and Dangerous“, op. cit.

<sup>31</sup> „The war between Georgia and Russia: one year after“, Report Committee on the Honoring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 9 September 2009, Internet, <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/20090909RussiaGeorgiaEN.pdf>.

<sup>32</sup> Krzysztof Strachota, „The Southern Caucasus and Central Asia after the Russian-Georgian war – the geopolitical consequences“, *OSW Commentary*, No. 10, Centre for Eastern Studies, Warszawa, 2008, p. 2.

mere za izgradnju poverenja. Druga radna grupa bavi se pitanjem povratka izbeglica i interno raseljenih lica, pružanjem humanitarne pomoći i zaštitom ljudskih prava.<sup>33</sup> Svaki učesnik prisutan je u ličnom svojstvu i u razgovorima ne postoji zvanične delegacije kao takve. Razgovori se održavaju iza zatvorenih vrata i uglavnom traju dva dana. Prvi dan je obično posvećen neformalnim bilateralnim konsultacijama kopredsedavajućih i učesnika radnih grupa, dok je drugi dan posvećen raspravi o tačkama dnevnog reda. O rezultatima svake runde pregovora kopredsedavajući (visoki diplomatski predstavnici UN, EU i OEBS-a) izdaju neformalno saopštenje.

Iako je do sada u Ženevi održano više od dvadeset susreta, nemogućnost da se postigne pravno obavezujući sporazum o nekorišćenju sile i dalje je osnovno pitanje koje sprečava da se prevaziđe zastoj u pregovorima. Rusija se zalaže za priznavanje Abhazije i Južne Osetije kao nezavisnih država i direktnih i jedinih strana u sukobu sa Gruzijom. U skladu sa tim je i stav Rusije da je apsolutni bezbednosni prioritet u regionu potpisivanje sporazuma o nekorišćenju sile između Gruzije i Abhazije i Gruzije i Južne Osetije. Sa druge strane, Gruzija odbija da prizna separatistička rukovodstva kao subjekte pregovora i nastoji da pregovara isključivo sa Rusijom. Očigledno, Rusija ovaj zahtev odbacuje i kategorički osporava takvu procenu.

Iako ženevski pregovori do sada nisu dali opipljive rezultate, što je dovelo do porasta skepticizma kada je reč o izgledima za postizanje rešenja putem pregovora, oni su ipak neophodni. Pored toga što su pregovori platforma za jedinstveno međunarodno posredovanje koja strane u sukobu drži za pregovaračkim stolom, oni su i prilika da se razgovara o problemima koji se, pre svega, tiču svakodnevnog života ljudi u ovim oblastima. Jedan od značajnijih rezultata ženevskih pregovora je i Zajednički mehanizam za sprečavanje incidenata i odgovor na njih koji je dogovoren februara 2009. Ovaj mehanizam predviđa redovne sastanke zvaničnika odgovornih za bezbednost i javni red i predstavnika međunarodnih organizacija, u cilju pravovremenog i adekvatnog reagovanja na pitanja koje se tiču bezbednosti.

Postojeći pregovarački mehanizam doprineo je trenutnom smirivanju situacije na terenu, ali još nije rešio problem zamrznutih sukoba u Abhaziji i Južnoj Osetiji. Iako je stav Evropske unije, kao i SAD-a, da se narušavanje teritorijalnog integriteta Gruzije ne može prihvatiti, teško se može računati da bi Abhazija i Južna Osetija, uz političku, finansijsku i vojnu podršku Rusije koju uživaju, prihvatile samo obnavljanje autonomije u sastavu Gruzije.

### *Zamrznuti sukob u Nagorno-Karabahu*

Nagorno-Karabah je autonomna oblast u Azerbejdžanu, u kojoj većinu stanovništva čine Jermeni. Napetosti između Azerbejdžana i Jermenije oko Nagorno-Karabaha postoje od kasnih osamdesetih godina XX veka kada su jermenski poslanici 1988. godine u Nacionalnom odboru Nagorno-Karabaha

<sup>33</sup> Nona Mikhelidze, "The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts", *Documenti IAI*, No. 10, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2010, p. 3.



glasali za ujedinjenje tog regiona sa Jermenijom. Borbe u Nagorno-Karabahu eskalirale su nakon što su Jermenija i Azerbejdžan dobili nezavisnost. Lokalno jermensko stanovništvo koje naseljava Nagorno-Karabah održalo je referendum decembra 1991, nakon čega je proglašena nezavisnost i osnivanje Republike Nagorno-Karabah, koja nije međunarodno priznata. Budući da raniji sovjetski predlog koji je predviđao veću autonomiju za Nagorno-Karabah unutar Azerbejdžana nije zadovoljio nijednu stranu, izbio je rat između Jermenije i Azerbejdžana. Jermenija je 1992. i 1993. nanela poraz Azerbejdžanu i osvojila ne samo Nagorno-Karabah već i 20 procenata okolne teritorije, koja je još pod vlašću jermenskih snaga.<sup>34</sup> Početkom maja 1994. predstavnici Republike Jermenije i Azerbejdžana, kao i predstavnici Nagorno-Karabaha i ruski predstavnik u Minsk grupi OEBS-a, potpisali su Biškek protokol kojim je postignuto primirje.<sup>35</sup>

Nakon raspada SSSR-a, sukob u Nagorno-Karabahu od unutrašnjeg postao je međunarodni problem, i samim tim podložan tumačenju sa stanovišta međunarodnog prava. Svaki zahtev za priključenje Nagorno-Karabaha Jermeniji predstavlja narušavanje teritorijalnog integriteta Azerbejdžana.<sup>36</sup> Rezolucijom 884 Saveta bezbednosti UN 1993. potvrđen je teritorijalni integritet Azerbejdžana. U Rezoluciji 1416, koju je 2005. usvojila Parlamentarna skupština Saveta Evrope, navodi se da je značajan deo teritorije Azerbejdžana pod okupacijom jermenskih snaga, kao i da separatističke snage kontrolišu region Nagorno-Karabaha. U Rezoluciji se dalje upozorava da okupacija strane teritorije predstavlja ozbiljno narušavanje obaveza koje Jermenija ima kao članica Saveta Evrope. Savet Evrope pozvao je Nagorno-Karabah da se uzdrži od raspisivanja izbora, podsećajući pri tome da je zbog oružanog sukoba znatan deo stanovništva regiona u periodu od 1991. do 1994. bio prisiljen da napusti domove.<sup>37</sup> Unija je, takođe, dala jasnu podršku teritorijalnom integritetu Azerbejdžana. Ona je zainteresovana za mirno rešenje sukoba u Nagorno-Karabahu i podsticanje regionalne saradnje koja bi doprinela stabilizaciji regiona južnog Kavkaza.<sup>38</sup>

Zvanični pregovori o rešavanju problema u Nagorno-Karabahu se još od 1994. vode pod okriljem Minsk grupe OEBS-a koju čine Jermenija,

<sup>34</sup> Ana Jović-Lazić, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza”, op. cit., str. 41–42.

<sup>35</sup> “The Bishkek Protocol”, Bishkek, 5 May 1994, Internet, [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ArmeniaAzerbaijan\\_BishkekProtocol1994.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ArmeniaAzerbaijan_BishkekProtocol1994.pdf).

<sup>36</sup> Arman Grigorian, “The EU and the Karabakh conflict”, in: *South Caucasus a challenge for EU*, Lynch, Dov (ed.), *Chaillot Papers*, No. 65, The European Union Institute for Security Studies, Paris, 2003, pp. 129–142.

<sup>37</sup> Ana Jović-Lazić, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza”, op.cit., str. 44–45.

<sup>38</sup> David Atkinson, “The conflict over the Nagorno-Karabakh region dealt with by the OSCE Minsk Conference”, Report, Doc. 10364, Political Affairs Committee, Internet, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc04/EDOC10364.htm>.

Azerbejdžan, Češka, Francuska, Nemačka, Italija, Rusija, Švedska, Turska i SAD, a kojom kopredstavljaju tri države – Rusija, Francuska i SAD.<sup>39</sup>

Delimično zbog sastava kopredstavljajućih država, delimično zbog predviđenog načina za donošenje odluka zasnovanog na konsenzusu - ovaj pregovarački proces još nije dao konkretne rezultate. Zvanični stavovi Bakua i Jerevana ostali su veoma udaljeni. Stav Azerbejdžana je da bi jermenske trupe odmah trebalo da se povuku iz oblasti Nagorno-Karabaha, da se mora omogućiti povratak svim raseljenim licima, kao i da teritorijalna celovitost Azerbejdžana ne može biti predmet pregovora. Sa druge strane, Jermenija ne priznaje da je Nagorno-Karabah sastavni deo Azerbejdžana, dokazujući to činjenicom da je Nagorno-Karabah proglasio nezavisnost u isto vreme kada i Azerbejdžan te su, prema tome, obe zemlje sukcesori Sovjetskog Saveza. U tom kontekstu Jermenija insistira da vlada Nagorno-Karabaha učestvuje u diskusiji o budućnosti regiona i odbija da ustupi okupiranu teritoriju Azerbejdžanu, ili dozvoli izbeglicama da se vrate u Nagorno-Karabah kako bi njihovi predstavnici učestvovali u pregovorima o statusu.<sup>40</sup>

Osnovno neslaganje dveju strana odnosi se na pitanje statusa Nagorno-Karabaha. Dok Azerbejdžan izražava spremnost da Nagorno-Karabahu omogućiti „najviši status autonomije koji postoji u svetu“, stav Jermenije je da bi stanovnici tog regiona trebalo sami da odluče o svojoj budućnosti. Ovakav stav Jermenije Azerbejdžan vidi kao direktnu pretnju svom teritorijalnom integritetu.

Na referendumu održanom 2006. godine u Nagorno-Karabahu 98 procenata stanovnika glasalo je za donošenje ustava i proglašenje suverene države. EU je saopštila da ne priznaje nezavisnost Nagorno-Karabaha i da, u skladu sa tim, neće priznati ni rezultate referenduma.

Kopredstavljajući Minsk grupe OEBS-a redovno posećuju region i sa stranama u sukobu održavaju razgovore na visokom nivou. Krajem 2007. u Madridu predstavnici SAD-a, Francuske i Rusije, u svojstvu kopredstavljajućih Minsk grupe OEBS-a, predstavili su Jermeniji i Azerbejdžanu preliminarnu verziju osnovnih principa za rešavanje sukoba u Nagorno-Karabahu. U tzv. „madridskim principima“ poziva se na, između ostalog, povratak teritorija oko Nagorno-Karabaha pod azerbejdžansku kontrolu, davanje privremenog statusa Nagorno-Karabahu, obezbeđenje garancija za sigurnost i samoupravu, povezivanje koridorom Jermenije sa Nagorno-Karabahom, određivanje budućeg konačnog pravnog statusa Nagorno-Karabaha kroz pravno obavezujući izraz volje, pravo svih interno raseljenih lica i izbeglica na povratak i međunarodne bezbednosne garancije koje bi obuhvatale operaciju očuvanja mira. Kopredstavljajući Minsk grupe OEBS-a ukazali su na to da osnovna načela odražavaju razumni kompromis zasnovan na principima Helsinškog

<sup>39</sup> Richard Allen Greene, „As Minsk Group Marks 10 Years, Karabakh Peace Appears More Elusive Than Ever“, Internet, [http://www.azer.com/aiweb/categories/karabakh/karabakh\\_discussions/karabakh\\_green.html](http://www.azer.com/aiweb/categories/karabakh/karabakh_discussions/karabakh_green.html).

<sup>40</sup> Ana Jović-Lazić, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza“, op.cit., str. 43-42.

završnog akta o nekorišćenju sile, teritorijalnom integritetu, jednakim pravima i samoopredeljenju naroda.<sup>41</sup> Smatra se da bi prihvatanje ovih osnovnih principa od strane Jermenije i Azerbejdžana omogućilo izradu sveobuhvatnog rešenja koje bi trebalo da obezbedi mir, stabilnost i prosperitet, kako u Jermeniji i Azerbejdžanu tako i u širem regionu.<sup>42</sup>

Rusija je i samostalno organizovala trilateralne samite u kojima su učestvovali i predsednici Jermenije i Azerbejdžana. Prvi takav samit organizovan je početkom novembra 2008. u Moskvi i tom prilikom potpisana je deklaracija kojom su strane potvrdile da će pri rešavanju problema u Nagorno Karabahu poštovati opšta načela međunarodnog prava.<sup>43</sup>

U izjavi datoj novembra 2008, na zasedanju stalnog saveta OEBS-a, EU je pozdravila susret predsednika Jermenije i Azerbejdžana održan u Moskvi, ocenivši da je omogućio reafirmaciju centralne uloge Minsk grupe OEBS-a u traženju sporazumnog rešenja za sukob u Nagorno-Karabahu. Dalje je navedeno da Unija ima puno poverenje u kopredsedavajuće iz Francuske, Rusije i SAD-a i njihove sposobnosti da, u svim aspektima, unaprede nastojanja da se postigne političko rešenje sukoba koje je od vitalnog značaja za budućnost i stabilnost u regionu. Unija je pozvala strane da se što pre uključe u konstruktivni dijalog i preciziraju osnovne principe za rešavanje sukoba, na osnovu onih koje su u Madridu predložili kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a.

Decembra 2009. godine usvojena je zajednička izjava šefova delegacija kopredsedavajućih zemalja Minsk grupe OEBS-a i ministara inostranih poslova Azerbejdžana i Jermenije. Tom prilikom ministri inostranih poslova Jermenije i Azerbejdžana podneli su izveštaj o napretku u postizanju zajedničkog razumevanja osnovnih tačaka tzv. „madridskih principa“ i izrazili spremnost svojih zemalja da posvećeno rade na rešavanju preostalih otvorenih pitanja.

Krajem maja 2010. kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a usvojili su saopštenje povodom održavanja parlamentarnih izbora u Nagorno Karabahu maja 2010. Iako su kopredsedavajući izrazili razumevanje prema potrebi *de facto* vlasti u Nagorno Karabahu, da takvim postupkom pokušaju da demokratski organizuju život svojih stanovnika, istaknuto je da ova oblast nije priznata kao nezavisna i suverena ni od jedne države, uključujući i Jermeniju.<sup>44</sup> U skladu sa tim, ovaj postupak ne bi ni na koji način trebalo da utiče na određivanje konačnog statusa Nagorno-Karabaha.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> "Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair countries", *Press Release*, Internet, <http://www.osce.org/item/51152>.

<sup>42</sup> Ana Jović-Lazić, Sanja Jelisavac Trošić, Aleksandar Jazić, „Problem Nagorno Karabah u svetlu bilateralnih odnosa članica Minsk grupe OEBS-a“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXIII, br. 4, Beograd, 2011, str. 583–612.

<sup>43</sup> „Декларация Азербайджанской Республики, Республики Армения и Российской Федерации 2 ноября 2008 года“, Московская область, замок Майендорф, Internet, <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/11/208670.shtml>.

<sup>44</sup> "OSCE Minsk Group Co-Chairs issue statement", *Press Release*, Moscow/Paris/Washington, 24 May 2010, Internet, <http://www.osce.org/mg/item/69316>.

<sup>45</sup> Ana Jović-Lazić, Sanja Jelisavac Trošić, Aleksandar Jazić, „Problem Nagorno Karabah u svetlu bilateralnih odnosa članica Minsk grupe OEBS-a“, op. cit., str. 591.

Na poziv predsednika Rusije juna 2010. u Sankt Peterburgu održan je sastanak predsednika Jermenije i Azerbejdžana, koji je trebalo da doprinese nastavku pregovora o mirnom rešavanju sukoba u Nagorno-Karabahu. Neposredno nakon sastanka, na liniji razdvajanja dogodio se oružani incident, koji su kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a osudili, ocenivši da se upotreba vojne sile, posebno u ovom trenutku, može shvatiti samo kao pokušaj ugrožavanja mirovnog procesa. Kopredsedavajući su ponovili da ne postoji alternativa mirnom rešenju sukoba i pozvali strane da pokažu uzdržanost na terenu, kao i da u svojim javnim obraćanjima pripreme građane za mir, a ne za rat.<sup>46</sup>

Kako bi procenili ukupnu situaciju, kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a su oktobra 2010. sproveli misiju obilaska terena okupiranih teritorija Azerbejdžana koje okružuju Nagorno-Karabah. Tom prilikom kopredsedavajući su se uverili u razorne posledice zamrznutog sukoba i neuspeha u postizanju mirovnog rešenja. To je pojačalo njihov stav da je *status quo* neprihvatljiv i neodrživ. Zalažući se za mirno i sporazumno rešenje kopredsedavajući su apelovali na lidere svih strana u sukobu da izbegnu aktivnosti koje bi prejudicirale konačno rešenje ili promenu karaktera ovih oblasti.<sup>47</sup>

Na poziv predsednika Rusije oktobra 2010. održan je još jedan trilateralni samit na kome su predsednici Jermenije, Azerbejdžana i Rusije razmenili mišljenja o različitim otvorenim pitanjima. Sastanci predsednika Jermenije, Azerbejdžana i Rusije održani su i 2011. u Sočiju i Kazanju i februara 2012. u Sočiju. Iako je na ovim susretima potvrđena spremnost strana da se kroz dijalog nađe prihvatljivo rešenje zamrznutog sukoba u Nagorno-Karabahu, oni nisu doprineli postizanju saglasnosti oko ključnih principa za njegovo rešavanje.

Poslednji sastanak kopredsedavajućih Minsk grupe OEBS-a, sa ministrima inostranih poslova Azerbejdžana i Jermenije, održan je 17. maja ove godine u Krakovu. Tom prilikom ministri su razmenili mišljenja o trenutnoj situaciji i potvrdili svoju posvećenost očuvanju mira u regionu. Pored toga, kopredsedavajući su ponovili da je neophodno izbeći aktivnosti ili retoriku koji bi mogli podići tenzije ili ugroziti mirovni proces. Razmatrali su se, takođe, mogući načini za unapređenje mirovnog procesa, a u tom kontekstu razgovaralo se o merama koje bi trebalo da pomognu stvaranju atmosfere pogodne za izgradnju poverenja.

Iako Minsk grupa OEBS-a postoji dvadesetak godina, pregovori o rešavanju zamrznutog sukoba u Nagorno-Karabahu još nisu doveli do kompromisnog rešenja. Načelna opredeljenja, navedena u saopštenjima brojnih samita Minsk grupe OEBS-a, nisu sprovedena u praksi. Razlozi za to su brojni. Najvažniji su svakako odbijanje strana da sarađuju i objektivno složena priroda sukoba. Ne bi trebalo izgubiti iz vida i propust OEBS-a da

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> "Report of the OSCE Minsk Group Co-Chairs' Field Assessment Mission to the Occupied Territories of Azerbaijan Surrounding Nagorno-Karabakh", Internet, <http://www.osce.org/mg/76209>.

razvije efikasan mehanizam koji bi omogućio da se održi stabilnost i obezbedi prihvatljivo rešenje ovog sukoba. Često se ukazuje na to da je osnovni nedostatak to što Rusija, SAD i Francuska, kao kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a, nisu od samog početka delovali kao neutralni posrednici, što je dodatno doprinelo zamrzavanju konflikta.<sup>48</sup>

Postoje mišljenja da je za neuspeh pregovora u velikoj meri odgovorna Rusija koja, polazeći od svojih interesa u regionu, podržava separatizam Nagorno-Karabaha. Iako nije imala ulogu u nastanku sukoba, Rusija je monopolizovala posredovanje i mirovne napore za njegovo rešavanje kako bi uticala na unutrašnju i spoljnu politiku Jermenije i Azerbejdžana. U tom kontekstu ističe se da je uloga Rusije kao kopredsedavajuće dvosmislena, zbog direktne umešanosti u sukob i uloge koju ima kao jedan od ključnih posrednika.<sup>49</sup> Sa druge strane, zamrznuti sukob u Nagorno-Karabahu trenutno nije pitanje od prioritnog interesa za SAD, zbog čega one nisu spremne da se dodatno angažuju kako bi izvršile pritisak na strane u sukobu da što pre postignu kompromisno rešenje.<sup>50</sup>

Za rešavanje ovog zamrznutog sukoba od velikog značaja mogla da bude upravo zajednička inicijativa ključnih međunarodnih aktera, posebno SAD i Rusije. Čak iako ne mogu u potpunosti da nametnu mir, ovi značajni međunarodni akteri svakako mogu da pokrenu trenutni *status quo* u pravcu postizanja kompromisa i održivog rešenja sukoba u Nagorno-Karabahu.<sup>51</sup>

Uprkos brojnim kritikama zbog neefikasnosti, Minsk grupa OEBS-a, za sada, ostaje jedini okvir za rešavanje zamrznutog sukoba u Nagorno Karabahu. Njeno posredovanje ipak je doprinelo da se očuva mir i spreči da Azerbejdžan pokuša vojno da preuzme Nagorno-Karabah. Iako izgleda da je Minsk grupa OEBS-a iscrpela sve mogućnosti za postizanje kompromisnog rešenja, ona bi trebalo da dobije dodatnu podršku međunarodne zajednice. Jer, eventualna eskalacija sukoba bila bi veoma štetna i skupa ne samo za sukobljene strane, već za bezbednost i razvoj celog južnog Kavkaza.<sup>52</sup>

U svakom slučaju, činjenica da problem Nagorno-Karabaha još nije rešen predstavlja veoma ozbiljnu pretnju bezbednosti, težak teret njegovom ukupnom političkom i ekonomskom razvoju i osnovnu prepreku normalizaciji odnosa u regionu. Napredak ka mirnom rešenju sukoba ostaje

<sup>48</sup> Elkhan Nuriyev, "OSCE Minsk Group in Crisis: A New Look at Nagorno-Karabakh Impasse, International Strategic Research Organisation", 27 April, 2013, Internet, <http://www.usak.org.tr>.

<sup>49</sup> Robert H. Donaldson, Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of : Changing Systems Enduring Interests*, Sharpe, 1998, p. 179.

<sup>50</sup> Anna Hess Sargsyan, "Nagorno-Karabakh: Obstacles to a Negotiated Settlement", *Center for Security Studies (CSS) Analysis in Security Policy*, No. 131, , 2013, p. 3.

<sup>51</sup> Wayne Merry, "Karabakh: is war inevitable?", 22 May 2009, Internet, <http://www.opendemocracy.net/article/email/karabakh-is-war-inevitable>.

<sup>52</sup> Anna Hess Sargsyan, "Nagorno-Karabakh: Obstacles to a Negotiated Settlement", op. cit., p. 4.

preduslov i za normalizaciju i unapređenje bilateralnih i multilateralnih odnosa zemalja u regionu i njegovu ukupnu stabilizaciju.<sup>53</sup>

\* \* \*

Zamrznuti sukobi mogu se shvatiti kao sukobi u kojima je direktno i neposredno nasilje smanjeno, ali uzroci sporova i osnovni interesi sukobljenih strana nisu promenjeni. Njihova složenost rezultat je objektivno specifične prirode sukoba, ali i nespremnosti sukobljenih strana da prevaziđu međusobne razlike. Oni su najčešće posledica nedostatka napretka u dugotrajnim mirovnim procesima, koji su vremenom doveli do mirovnog zamora i demobilisali napore usmerene ka postizanju održivog rešenja sukoba.<sup>54</sup> Pored toga okolnosti u kojima se odvijaju pregovarački procesi retko su stabilne. Nesigurnost obično nastavlja da bude veliki problem, a u većini slučajeva nastavljaju se sukobi niskog intenziteta. U sva tri slučaja zamrznutih sukoba na južnom Kavkazu dolazi do povremenih oružanih incidenta, što povećava izgleda za njihovu nenamernu eskalaciju.<sup>55</sup>

Postoje mišljenja da je sam termin „zamrznuti sukob“ pogrešan. Smatra se da je adekvatnije govoriti o produženom konfliktu, jer on ne može da se zamrzne i stavi na čekanje. Samo postojanje sukoba, bez trajnog rešenja, podrazumeva dugotrajnu situaciju u kojoj gotovo sve uključene strane pokušavaju da različito utiču na *status quo*. Takva situacija nije dobra za pregovore, jer uvek postoje oni koji će u ovako zamagljenoj situaciji videti mogućnost da ostvare svoje interese.<sup>56</sup>

Iako *de facto* države koje su nastale kao posledica zamrznutih sukoba, po definiciji, nemaju normalnu saradnju sa međunarodnom zajednicom, one ne mogu da postoje u izolaciji. Nadajući se da će izolacija dovesti do neuspeha separatističkih režima i ubrzati njihov kolaps, Azerbejdžan i Gruzija vode politiku izolacije prema Nagorno-Karabahu, Abhaziji i Južnoj Osetiji. Na taj način, međutim, njihov opstanak postaje neraskidivo povezan sa državom koja, ne samo da daje bezbednosne garancije, već i političku i ekonomsku podršku i pomoć koje omogućavaju da se u ovim oblastima održava *status quo*.<sup>57</sup> Kao država koja poseduje veliku moć i uticaj u regionu južnog Kavkaza,

<sup>53</sup> Nakon izbijanja sukoba u Nagorno-Karabahu 1992. Turska je donela odluku da će njeni odnosi sa Jermenijom zavisiti od odnosa Jermenije i Azerbejdžana. Arman Grigorian, "The EU and the Karabakh conflict", *a challenge for EU*, op. cit., pp. 129-142.

<sup>54</sup> Karin Aggestam & Annika Björkdahl, "Just Peace Postponed: Unending peace processes & frozen conflicts", *JAD-PbP Working Paper*, No. 10, January 2011.

<sup>55</sup> S. Neil MacFarlane, "Frozen Conflicts in the Former Soviet Union - The Case of Georgia/South Ossetia", *OSCE Yearbook 2008*, Centre for OSCE Research, , 2009, p.25.

<sup>56</sup> Филион Морар, „Мит о „замрзнутим конфликтима“, превазилажење илузорних дилема“, *Војно дело*, vol. 62, бр. 4, 2010, стр. 132-133.

<sup>57</sup> Helge Blakkisrud and Pål Kolstø, "South Caucasus: Sovereignty Issues and De Facto States", *The Shifting Geopolitics of the Black Sea Region Actors, Drivers and Challenges*, Geir Flikke (ed.), Oslo, 2011, p. 50.

Rusija ima presudan uticaj u ovim zamrznutim sukobima. Iz tog razloga nijedno rešenje zamrznutog sukoba u regionu ne može biti u suprotnosti sa interesima i voljom ove države.<sup>58</sup> Dakle, na međunarodnom nivou, pojedini spoljni faktori mogu videti interes u očuvanju zamrznutih sukoba.

Pored toga, raskorak koji postoji između mirovnog plana, za koji se zalaže međunarodna zajednica, i suprotne realnosti na terenu jedan je od osnovnih uzroka beskrajnih mirovnih procesa. To doprinosi dodatnom zamrzavanju sukoba i stvara plodno tlo za povratak na nasilje, zbog čega tzv. zamrznuti sukobi predstavljaju veliki izazov za savremenu međunarodnu zajednicu.<sup>59</sup>

### Zaključna razmatranja

Geografska lokacija južnog Kavkaza prevazilazi regionalni značaj, naročito u pogledu moguće uloge regiona kao veze Evrope i Azije. Južni Kavkaz obezbeđuje jedinstveni tranzitni koridor za kaspiske energente ka Evropi i značajan je vojno-strateški prostor za regione centralne Azije i Bliskog istoka. Istovremeno, zbog geografske pozicije ovaj region je tranzitni put za trgovinu ljudima, krijumčarenje i za sve vrste organizovanog kriminala.<sup>60</sup>

U načelu, stavovi ključnih međunarodnih činilaca, konkretno Rusije i Zapada uopšte, o ovim sukobima i najboljim načinima za njihovo prevazilaženje, često se razlikuju što značajno utiče na situaciju u ovom regionu. Iako je stabilnost regiona južnog Kavkaza bez sumnje od velikog značaja, zbog zamrznutih sukoba ukupna situacija u ovom regionu i dalje je veoma napeta, složena i nestabilna, sa mnogo neizvesnosti i potencijalnih opasnosti koje mogu da dovedu do nove eskalacije sukoba i negativno utiču na širu bezbednost u Evropi i svetu.

Rusija je, kao najvažniji i najjači centar u potsovjetskom prostoru, od početka procesa transformacije nastojala da očuva dominantnu poziciju i ulogu u regionu, često koristeći različite političke i ekonomske mere pritiska. Ona je bila uključena u sukobe u regionu južnog Kavkaza, ponekad podržavajući separatističke snage, a ponekad centralne vlasti zemalja. Uloga Rusije u ovom regionu i dalje je značajna, pri čemu njena vojna i ekonomska moć i dalje daleko prevazilazi ukupnu snagu zemalja ovog regiona, što joj omogućava da utiče na njihovu unutrašnju i spoljnu politiku. Rusija pretenduje na posebne interese u tzv. „postsovjetskom prostoru“, uz obrazloženje da nestabilnost i sukobi u tom pogledu direktno ugrožavaju nacionalnu bezbednost zemlje.<sup>61</sup> Međutim, Rusija je za ovaj region

<sup>58</sup> Филион Морар, „Мит о „замрзнутим конфликтима“, превазилажење илузорних дилема“, *op.cit.*, стр. 135.

<sup>59</sup> Karin Aggestam & Annika Björkdahl, „Just Peace Postponed: Unending peace processes & frozen conflicts“, *op. cit.*

<sup>60</sup> Vladimir Socor, „The frozen conflicts: a challenge to Euro-Atlantic interests“, Washington, 2004, Internet, <http://www.jamestown.org/images/doc/KonstRon.doc>.

<sup>61</sup> Anna Matveeva, *The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities, The : Nationalism, Conflict and Minorities*, *op. cit.*, p. 5.

zainteresovana i zbog stabilnosti Čečenije, tranzita energenata, prozapadne politike Gruzije i Azerbejdžana, kao i zbog sve veće prisutnosti EU, NATO-a i SAD-a koje u ovom regionu imaju višestruke interese.

Iako je Zapad ojačao svoje prisustvo u južnom Kavkazu, a zemlje regiona konsolidovale sopstvene pozicije, uticaj Rusije i dalje je veoma snažan. To je postalo očigledno nakon oružanog sukoba Rusije i Gruzije avgusta 2008, nakon čega je Rusija priznala nezavisnost Abhazije i Južne Osetije i u ovim oblastima učvrstila svoje vojno i ekonomsko prisustvo. To je dodatno otežalo pitanje rešavanja statusa spornih teritorija koje zajedno sa Nagorno-Karabahom predstavljaju izvor nestabilnosti i glavnu prepreku ukupnom daljem razvoju regiona.

I EU je pokazala spremnost da aktivno radi na stabilizovanju političkih, ekonomskih i socijalnih prilika u regionu i podrži napore usmerene na sprečavanje i rešavanje postojećih zamrznutih sukoba. Nakon proširenja, maja 2004. godine, Unija je zemlje južnog Kavkaza uključila u Evropsku politiku susedstva i Istočno partnerstvo EU, u okviru kojih konkretnim merama nastoji da pruži pomoć u rešavanju složene situacije u celom regionu.<sup>62</sup>

I pored dugogodišnjih i brojnih pregovora, nije postignut očekivani napredak u pogledu konačnog rešenja zamrznutih sukoba, nije pronađena formula koju bi prihvatile sve strane. Trenutno je prihvaćen *status quo* kao realnost sa kojom region, za izvesno vreme, mora da živi. Istovremeno je, takođe, jasno da sadašnje stanje otežava politički i ekonomski razvoj pogođenih zemalja, dovodi do brutalizacije političkog života i rasta nestabilnosti. Takva situacija pogoduje organizovanom kriminalu i terorizmu, a dovodi i do migratornih problema velikih razmera.<sup>63</sup> Ponovna destabilizacija regiona, zbog eventualnih novih sukoba, raspirala bi etnički i religijski ekstremizam, što bi negativno uticalo i na bezbednost u čitavom području.

Dugoročno rešenje zamrznutih konflikata u regionu južnog Kavkaza moguće je samo na osnovu dogovora najuticajnijih međunarodnih činilaca koji, posebno u delikatnim i zaoštrenim situacijama, moraju da učine sve kako bi našli zajednički jezik i postigli održivo rešenje.

### Bibliografija

1. Aggestam, Karin & Björkdahl, Annika, "Just Peace Postponed: Unending peace processes & frozen conflicts", *JAD-PbP Working Paper*, No. 10, January 2011.
2. "Armed Conflicts in the post-Soviet region Present Situation prospects for Settlement Consequences", *Eurojournal.org*, Centre for Eastern Studies, 2004.

<sup>62</sup> Ana Jović-Lazić, Dragan Đukanović, „Saradnja Evropske unije sa novim istočnim susedima, *Proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan*, Duško Dimitrijević i Ivona Lađevac (prir.), Beograd, 2009, str. 143-176.

<sup>63</sup> Nodia Ghia, "The South Caucasus, a Region of Geostrategic Importance: Specificity and Current Security Issues", in: *The South Caucasus: Promoting Values through Cooperation*, Jean Dufourcq and Lionel Ponsard (eds), NATO Defense College, Rome, 2004, pp. 19-20.



3. Atkinson David, "The conflict over the Nagorno-Karabakh region dealt with by the OSCE Minsk Conference", Report, Doc. 10364, Political Affairs Committee, Internet, <http://assembly.coe.int/ Documents/ WorkingDocs/doc04/EDOC10364.htm>.
4. Bartuzi Wojciech, Pelczyńska-Nałęcz Katarzyna, Strachota Krzysztof, Falkowski Maciej, Górecki Wojciech, "Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh: unfrozen conflicts between Russia and the West", *Special Report*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2008.
5. Blakkisrud Helge, & Kolstø Pål, "South Caucasus: Sovereignty Issues and De Facto States", in: *The Shifting Geopolitics of the Black Sea Region Actors, Drivers and Challenges*, Geir Flikke (ed.), Oslo, 2011.
6. Dekanozishvili Mariam, *Regional Preconditions for the Development of an Integrated European Policy towards the South Caucasus*, Tbilisi, 2004, Internet, [http://www.boell.de/downloads/europa/caucasus\\_conference04.pdf](http://www.boell.de/downloads/europa/caucasus_conference04.pdf).
7. Donaldson Robert H., Noguee Joseph L., *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems Enduring Interests*, Sharpe, Armonk, New York, 1998.
8. Gajić Aleksandar Saša, *Nova velika igra*, Nova srpska politička misao, Beograd, 2009.
9. Gegeshidze Archil, *Georgia in the Wider Europe Context: Bridging Divergent Interpretations*, Central European University, Center for Policy Studies, Open Society Institute, Budapest, 2006.
10. "Georgia-Russia: Still Insecure and Dangerous", *Policy Briefing, Europe Briefing*, N°53, International Crisis Group, Tbilisi/Brussels, 2009.
11. Ghia Nodia, "The South Caucasus, a Region of Geostrategic Importance: Specificity and Current Security Issues", in: *The South Caucasus: Promoting Values through Cooperation*, Jean Dufourcq and Lionel Ponsard (eds), NATO Defense College, Rome, 2004.
12. Greene Richard Allen, "As Minsk Group Marks 10 Years, Karabakh Peace Appears More Elusive Than Ever", Internet, [http://www.azer.com/aiweb/categories/karabakh/karabakh\\_discussions/karabakh\\_greene.html](http://www.azer.com/aiweb/categories/karabakh/karabakh_discussions/karabakh_greene.html).
13. Grigorian Arman, "The EU and the Karabakh conflict", in: *South Caucasus a challenge for EU*, Lynch, Dov (ed.), *Chaillot Papers*, No. 65, The European Union Institute for Security Studies, Paris, 2003.
14. Hess Sargsyan Anna, "Nagorno-Karabakh: Obstacles to a Negotiated Settlement", *Center for Security Studies (CSS) Analysis in Security Policy*, No. 131, Zurich, 2013.
15. Huterer Manfred, "The Russia Factor in Transatlantic Relations and New Opportunities for U.S.-EU-Russia Cooperation", *Foreign Policy at Brookings, Working Paper*, No. 4, The Brookings Institution, Washington, D.C, 2010.
16. Jović-Lazić Ana i Đukanović Dragan, „Saradnja Evropske unije sa novim istočnim susedima, *Proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan*, Duško Dimitrijević i Ivona Lađevac (prir.), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009.
17. Jović-Lazić Ana, Jelisavac Trošić Sanja, Jazić Aleksandar, „Problem Nagorno Karabah u svetlu bilateralnih odnosa članica Minsk grupe OEBS-a”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXIII, br. 4, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011.
18. Jović-Lazić Ana, "Relations between Russia and Georgia and conflicts in South Caucasus", *Neighbour and Neighbourhood*, Daisake Furuya and Ryoji Momose (eds.), Research Institute for World Languages (RIWL), Osaka University, Osaka, Japan, 2010.

19. Jović-Lazić, Ana, „Odnosi Rusije i Gruzije godinu dana nakon oružanog sukoba”, *Međunarodna politika*, vol. 60, br. 1136, 2009.
20. Jović-Lazić, Ana, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza”, *Savremeni međunarodni izazovi: globalna i regionalna perspektiva*, Dragan Đukanović (prir.), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008.
21. Jović-Lazić, Ana, „Sukob u Gruziji i Evropska unija”, *Međunarodna politika*, br. 1130-1131, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008.
22. Lynch Dov, “Sharpening EU Policy towards Georgia”, *EUISS Analysis*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2006.
23. Lynch Dov, “Why Georgia matters”, *Chaillot Paper*, No. 86, Institute for Security Studies, Paris, 2006.
24. MacFarlane Neil S., “Frozen Conflicts in the Former Soviet Union – The Case of Georgia/South Ossetia”, *OSCE Yearbook 2008*, Centre for OSCE Research, Hamburg, 2009.
25. Matveeva Anna, *The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities*, The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities, Minority Rights Group International, London, 2002.
26. Merry Wayne, “Karabakh: is war inevitable?”, 22 May 2009, Internet, <http://www.opendemocracy.net/article/email/karabakh-is-war-inevitable>.
27. Mikhelidze Nona, “The Geneva Talks over Georgia’s Territorial Conflicts”, *Documenti IAI*, No. 10, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2010.
28. Mitchell Lincoln A., “Georgia Postbellum”, *The American Interest*, Vol. 4, No. 5, 2009.
29. “Nepovratna situacija Zakavkazja”, *Glas Rusije*, Internet izdanje, <http://serbian.ruvr.ru/2010/08/13/15702529.html>.
30. Nuriyev Elkhan, “OSCE Minsk Group in Crisis: A New Look at Nagorno-Karabakh Impasse, International Strategic Research Organisation”, 27 April, 2013, Internet, <http://www.usak.org.tr>.
31. “OSCE Minsk Group Co-Chairs issue statement”, *Press Release*, Moscow/Paris/Washington, 24 May 2010, Internet, <http://www.osce.org/mg/item/69316>.
32. “Report of the OSCE Minsk Group Co-Chairs’ Field Assessment Mission to the Occupied Territories of Azerbaijan Surrounding Nagorno-Karabakh”, Internet, <http://www.osce.org/mg/76209>.
33. Secieru Stanislav, “Protracted Conflicts in the Eastern Neighborhood: Between Averting Wars and Building Trust”, *CIES Neighbourhood Policy Papers*, No. 3, Istanbul, 2013.
34. Socor Vladimir, “The frozen conflicts: a challenge to Euro-Atlantic interests”, Washington, 2004, Internet, <http://www.jamestown.org/images/doc/KonstRon.doc>.
35. “Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair countries”, *Press Release*, Internet, <http://www.osce.org/item/51152>.
36. Strachota Krzysztof, “The Southern Caucasus and Central Asia after the Russian-Georgian war – the geopolitical consequences”, *OSW Commentary*, No. 10, Centre for Eastern Studies, Warszawa, 2008.
37. “The Bishkek Protocol”, Bishkek, 5 May 1994, Internet, [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ArmeniaAzerbaijan\\_BishkekProtocol1994.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ArmeniaAzerbaijan_BishkekProtocol1994.pdf).

38. "The war between Georgia and Russia: one year after", Report Committee on the Honoring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 9 September 2009, Internet, <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/20090909RussiaGeorgiaEN.pdf>.
39. Walker Edward, "No Peace, No War in the Caucasus: Secessionist Conflicts in Chechnya, Abkhazia and Nagorno-Karabakh", *Occasional Paper*, Center for Science and International Affairs, February 1998.
40. Yves Victor, "The OSCE Mission to Georgia (1992–2004): The failing art of half-hearted measures", *Helsinki Monitor*, No. 4, Martinus Nijhoff Publishers, Helsinki, 2004.
41. "Декларация Азербайджанской Республики, Республики Армения и Российской Федерации 2 ноября 2008 года", Московская область, замок Майендорф, Internet, <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/11/208670.shtml>.
42. Козырев Николай, "Южный Кавказ в треугольнике «Россия - Турция - Иран»: противостояние или сотрудничество", *Роль России и Турции в системе безопасности Южного Кавказа*, Баку, 2012.
43. Морар Филион, "Мит о „замрзнутим конфликтима“, превазилажење илузорних дилема", *Војно дело*, vol. 62, бр. 4, 2010.

Ana JOVIĆ-LAZIĆ, Ph.D.  
Ivona LAĐEVAC, MSc

## FROZEN CONFLICTS AND NEGOTIATING PROCESS IN THE SOUTH CAUCASUS REGION

### ABSTRACT

South Caucasus is ethnic and inter-confessional very diverse region, which is highly loaded with frozen conflicts. They date from the late eighties and nineties as a result of ethno-political conflict that occurred due to the attempts of South Ossetia, Abkhazia and Nagorno-Karabakh to gain independence from Georgia and Azerbaijan. These conflicts led to a significant engagement of various international actors in the region. Their participation was mainly motivated by different geopolitical interests, which is why the negotiations that lasted for years have not brought a final political solution to the frozen conflicts. This continues to limit progress in achieving political and economic reform in South Caucasus.

*Key words:* frozen conflicts, the South Caucasus, Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Russia, EU, OSCE, UN.