

"Bu çözümlər həm Ermənistan və Azərbaycan hökumətləri, həm də erməni və Azərbaycan xalqları üçün məqbul olmalıdır."

Kerri Kavano, Minsk Qrupunun ABŞ-dan olan həmsədri, Ki-Uest danışıqlarına dair verdiyi şərhlər, Florida, 2001-ci il.

"Qarabağın mövqeyini kifayət qədər qiymətləndirməmək ciddi səhvdir."

Teri Hakala, Finlandiyanın Cənubi Qafqazda xüsusi işlər üzrə səfiri.

Avropa Təhlükəsizlik və Əməkdaşlıq Müşavirəsi (ATƏM) Dağlıq Qarabağ münaqişəsi ilə bağlı 1992-ci ilin martında, yəni yeni müstəqillik qazanmış Ermənistan və Azərbaycan dövlətlərinin təşkilatına üzv olduqlarından dərhal sonra işə başladı. Bu işin başlanması mühüm tarixi anla - dəmir pərdənin aradan götürülməsi ilə üst-üstə düşdü və o zamanlar elə görünürdü ki, ATƏM izvləri əməkdaşlığı qarşıdurmadan üstün tuturlar.

Həm eyni vaxtda vəziyyətində gözləyirdi ki, Sovet İttifaqından çıxan yeni dövlətlər, və xüsusilə də Rusiya, bundan belə dünya sistemində bərabər tərəfdaş qismində qatıla bilərlər. ATƏM Avropa Təhlükəsizlik və Əməkdaşlıq Təşkilatına çevrilmək istiqamətində ilk addımını atdı (ATƏT adı yalnız 1994-cü ilin dekabrında qəbul edildi). Bu addım qarşılıqlı inam və ümumbəşəri dəyərlərin milli maraqlar üzərində qələbəsi mühitində ümumi maraq kəsb edən məsələlərin birgə həllini tapmaq cəhdi idi.

ATƏM-in regional mandatı onu Qarabağ münaqişəsini həll etmək üçün BMT ilə müqayisədə daha münasib vasitə edirdi. Bununla belə Ermənistan və Qarabağ erməniləri nizamlama forumu kimi BMT-ni görmək istəyirdilər, çünki onların tarixi "dostları" - Rusiya və Fransa - BMT-nin Təhlükəsizlik Şurasının üzvləri idilər. Elə həmin səbəbdən də Azərbaycan daha çox ATƏM tərəfə meyilli idi, onun etibarlı müttəfiqi olan Türkiyə də bu Müşavirənin üzvü idi. Əsas oyunçular münaqişənin tezliklə həll olunacağına tam əmin idilər, belə vəziyyətdə ATƏM Qarabağ münaqişəsinin həllini tapmaq vəzifəsini öz üzərinə götürdü.

ATƏM sonradan Minsk prosesi adlanan formatın təşəbbüsü ilə çıxış edəndə planlanmışdır ki, sülh sazişinin son detallarını müəyyən etməli olan konfrans 1993-cü ilin yazında Belarusun paytaxtı Minskə keçiriləcək. ATƏM-in üzv dövlətləri hesab edirdilər ki, konfransda yalnız texniki məsələlər müzakirə ediləcək, çünki əsas işi hazırlıq orqanı - on ATƏM üzvlərindən ibarət olan Minsk Qrupu yerinə yetirməli idi. Lakin yeni problemlər üzə çıxma-çıxa, diplomatik hazırlıq orqanı danışıqlar

# ATƏT-in rolu:

## beynəlxalq vasitəçiliyin dəyərləndirilməsi

Volker Ceykobi

Volker Ceykobi 1998-99-cu illərdə ATƏT-in fəaliyyətdə olan sədrinin Dağlıq Qarabağ üzrə Şəxsi Nümayəndəsinin köməkçisi vəzifəsində çalışmışdır. 1999-cu ildə Ermənistan siyasəti üzrə doktorluq dissertasiyasını müdafiə etmiş, 1999-2004-cü illərdə ATƏT-in Gürcüstandakı missiyasında müxtəlif vəzifələrdə işləmişdir.



forumuna çevrildi, Minsk Konfransı isə, qeyri-müəyyən tarixəcən təxirə salındı. Üzv olan ölkələr bu müvəqqəti addımı heç bir etirazsız qəbul etdilər.

## **Rolun müəyyənləşdirilməsi: milli və dövlətüstü prioritetlər**

1994-cü ildə ATƏM qarşısında iki vəzifə var idi: bir tərəfdən Dağlıq Qarabağ münaqişəsinin sülh yolu ilə nizamlanması prosesinə yardım və bu prosesdə vasitəçiliyi həyata keçirmək, digər tərəfdən isə Müşavirə üzvləri olan dövlətlərlə münasibətlər qurub ATƏM-in, və xüsusilə də, ATƏM çərçivəsində Minsk prosesinin rolunu müəyyən etmək. ATƏM-in əsas iştirakçıları arasında olan çəkişmələr əsasən Müşavirənin fəaliyyətinin ilk mərhələsində hər iki vəzifənin həyata keçirilməsini əngəlləyirdi. Minsk Qrupunun üzvü və aparıcı regional dövlət olan Rusiya ikibaşlı oyun aparırdı. Rusiya hər zaman "yaxın xaric" adlandırdığı keçmiş on dörd sovet respublikalarında öz məqsədlərini güdüdü, bu məqsədlər Minsk Qrupunun digər üzvlərinin maraqları ilə heç də həmişə üst-üstə düşmürdü. Bu ziddiyyət Rusiyanın öz vasitəçiliyini həyata keçirmək cəhdlərində əksini tapdı: məhz Rusiyanın cəhdləri sayəsində 1994-cü ilin mayında atəşkəs haqqında razılaşma əldə edildi. Digər iştirakçı dövlətlər razılaşmanın icrasını öz üzərlərinə öhdəlik götürdülər, lakin münaqişə bölgəsində sülhməramlı qüvvələrin yerləşdirilməsinə tələsmirdilər. Münaqişənin bütün tərəfləri Rusiya sülhməramlılarındansa beynəlxalq sülhməramlı qüvvələrinə üstünlük verirdilər, artıq 1994-cü ilin dekabrında Vyanada ATƏT Yüksək Səviyyəli Planlaşdırma Qrupunu (YSPQ) təsis etdi. Bu qrupun vəzifəsi isə, münaqişə bölgəsində ATƏT sülhməramlılarının yerləşdirilməsi üçün planın hazırlanması oldu.

1994-cü ildən başlayaraq ABŞ-ın bu regionda öz maraqları meydana çıxdı. Bu maraqlar Xəzər dənizində neft yataqlarının işlənməsi və hasil edilmiş neftin İrandan kənar keçən nəqli ilə bağlı idi. Kəlbəcərin 1993-cü ilin martında ermənilər tərəfindən işğalı, Ermənistanla Minsk Qrupunun üzvü olan və Azərbaycanı dəstəkləyən Türkiyə arasında çəkişmələrə səbəb oldu. Türkiyə Ermənistana blokada elan edib, Azərbaycan ordusunu hərbi avadanlıq ilə təchiz etdiyini etiraf etdi.

1993-cü ilin ortalarında Minsk Qrupunun isveçli həmsədr müxtəlif milli prioritetlərin törətdiyi çəkişmələrə cavab olaraq, danışıqlar iştirakçılarının sayını məhdudlaşdırmaq qərarına gəldi. Bu qərar əsasən, siyasi çəkisi aşağı olan Minsk Qrupunun üzvləri növbəti danışıqlar barəsində məlumatlandırılacaqdılar, lakin bilavasitə danışıqlarda iştirak etməyəcəkdilər. Atəşkəs razılaşması imzalandıqdan sonra Rusiya İsveçlə birlikdə Minsk Qrupunun həmsədrliyini öz üzərinə götürdü, 1997-ci ildə isə Rusiya, ABŞ və Fransadan ibarət daimi həmsədrlər üçlüyü formalaşdı. Bunun ardınca münaqişənin həlli yolunda "vasitəçilik diplomatiyası" mərhələsi gəldi. Bu mərhələnin çətinliklərindən biri də budur ki, Minsk Qrupunun həmsədrləri müstəqil vasitəçilər kimi deyil, daha çox öz dövlətlərinin nümayəndələri kimi çıxış etməyə meyllidirlər. ATƏT-in bölgədə mövcud olan yeganə strukturu ATƏT-in fəaliyyətdə olan sədrinin şəxsi nümayəndəsi vəzifəsidir. 1997-ci ildən bəri bu vəzifəni Polşa səfiri Andrzej Kasprjik tutur və onun mandatına danışıqların aparılması daxil deyil.

## **Minsk prosesi: müzakirə edilən məsələlər, təkliflər və prinsiplər**

Minsk Qrupu daxilində normal işgüzar münasibətlər qurulan kimi, Dağlıq Qarabağın

statusu və təhlükəsizliyi, qaçqınlar və məcburi köçkünlər, əvvəllər azərbaycanlıların üstünlük təşkil etdiyi Şuşa şəhərinin problemi müzakirə obyektinə çevrildi. 1997-2001-ci illərdə Qrup müxtəlif çözümlər üçün üsullarını əks edən dörd variantı müzakirəyə çıxarmışdı. "Paket variantı" adı ilə tanınan birinci təklif optimal balans əldə etmək məqsədilə Dağlıq Qarabağın son statusu daxil olmaqla bütün problemləri bir dəfəyə həll etməyi nəzərdə tuturdu. Problemlərin sayını nəzərə alaraq, bu yanaşma kompromisin əldə edilməsi üçün daha çox imkan yaradırdı. 1997-ci ilin may-iyul aylarında həmsədrlərin irəli sürdüyü paket təklifi iki hissədən ibarət idi: "Saziş 1" qoşunların çıxarılması, sülhməramlı qüvvələrin yerləşdirilməsi, məcburi köçkünlərin qaytarılması və təhlükəsizlik məsələləri daxil olmaqla münaqişənin dayandırılmasını nəzərdə tuturdu, "Saziş 2" isə Qarabağın son statusunu həll etməli idi. ATƏT-in Nazirlər Şurasının 1997-ci il hesabatında deyildiyi kimi, bu məsələlər iki ayrı-ayrı gündəliyə ondan ötrü salınmışdır ki, "bütün məsələləri sonda həll etmək şərti ilə tərəflər üçün danışıqlar aparıb, sazişlərin hər birini özünə məxsus vaxtda ayrı-ayrılıqda həyata keçirməyə imkan yaradılsın." Bakı və Yerevanın reaksiyası müsbət oldu, lakin Stepanakert bu variantı rədd etdi.

1997-ci ilin sentyabrında irəli sürülmüş "mərhələli nizamlaşdırma" təklifi birinci növbədə "Saziş 1"-in imzalanmasına söykənirdi, və qeyd etmək lazımdır ki, Dağlıq Qarabağ Ermənistanla birləşdirən Laçın dəhlizinin məsələsi "Saziş 2"-yə keçirildi. Ehtimal var idi ki, Dağlıq Qarabağ hazırkı nizamını son status barəsində razılaşma əldə edilməyənə kimi saxlamaqda davam edəcək. Bu vaxta kimi ona beynəlxalq səviyyədə tanınmış "keçid statusu" veriləcək. Demək olar ki, mərhələli nizamlaşdırma ilk dövrlərdə hərbi aspektləri müzakirə edərkən konstruktiv mühit yaratmağa imkan verirdi, və beləliklə daha mürəkkəb siyasi məsələlərin müzakirəsi üçün zəmin yaradırdı.

Lakin Qarabağ erməniləri ilk addımı atıb, Azərbaycanın işğal olunmuş rayonlarından qoşunlarını çıxarmağa hazır deyildilər. Stepanakert bu addımdan imtina etməsini belə izah etdi ki, sözü gedən bufer zonası onun əsas təzyiqlik ələtidir. Həmin rayonların əvəzində konkret təhlükəsizlik zəmanətləri barəsində razılaşma əldə edilməyənə kimi, Stepanakert bu təzyiqlik vasitəsindən imtina etməyəcək. Qarabağ erməniləri növbəti dəfə sübut etdilər ki, danışıqlarda məhdud statuslarına baxmayaraq, mümkün çözümlər variantlarına veto qoymaq üçün kifayət qədər imkanları var.

1998-ci ilin noyabrında təklif edilmiş "ümumi dövlət" variantı Bakı ilə Stepanakert arasında müəyyən dərəcədə üfqi münasibətləri nəzərdə tutan Azərbaycanla Dağlıq Qarabağın ümumi dövlətçiliyinin dumanlı təsvir edilmiş modelindən ibarət idi. Azərbaycan bu variantı öz ərazi bütövlüyü prinsipini və ATƏT-in 1996-cı ilin Lissabon sammitində qəbul olunduğu prinsipləri

pozduğuna görə rədd etdi. Həmin sammitdə Ermənistanın savayı bütün iştirakçılar Azərbaycanın ərazi bütövlüyü prinsipinin hər hansı razılaşma üçün mühüm olduğunu vurğulayan bəyannaməni dəstəklədilər. Və nəhayət, 2001-ci ildə Ermənistan prezidenti Robert Koçaryan və Azərbaycan prezidenti Heydər Əliyev ərazi mübadiləsini nəzərdə tutan təklifi müzakirə etmişdilər, lakin bu təklif kağız üzərinə köçürülmədi. Danışıqlardan sonra ölkədaxili debatlarla Heydər Əliyev bəyan etdi (Robert Koçaryan isə, dandı) ki, bu təklifə görə Ermənistan Naxçıvana Ermənistanın cənubunda yerləşən Mehri rayonundan keçən Azərbaycanın birbaşa çıxışını təmin etməli, bunun əvəzində Azərbaycan Qarabağ Ermənistanla birləşdirən Laçın dəhlizini Ermənistana verməli idi.

Təkliflərdən heç biri status məsələsində razılaşma əldə etmək üçün bütün tərəfləri qane edən şəkildə özünüidarə tələbləri ilə ərazi bütövlüyü prinsipini uyğunlaşdırma bilmədi. 1975-ci ildə Helsinkidə imzalanmış ATƏM Aktında öz əksini tapmış Helsinki prinsiplərinə söykənən ATƏT öz iştirakçı-dövlətlərin sərhədlərinin dəyişməzliyi prinsipinin tərəfdarıdır. Baxmayaraq ki, ərazi bütövlüyü prinsipi dövlətlərarası münaqişələrə aidiyyətdə işlənilib hazırlanmışdır, onun daxili münaqişələrə aidiyyəti yalnız dolayısı ilə nəzərdə tutulur. Helsinki Aktına uyğun olaraq, millətlərin öz müqəddəratını təyin etmə hüququ "dövlətlərin ərazi bütövlüyü... əsasında" təmin edilməlidir. Bəzi müəlliflər məhz bu fakta istinad edərək bildirirlər ki, ATƏT bitərəf ola bilməz. Lakin Helsinki prinsiplərində bir vacib məqam da var: sərhədlərin dəyişdirilməsi barəsində hər hansı qərar "dinc yolla və tərəflərin razılığı ilə həyata" keçirilməlidir. Beləliklə, sərhədlərin dəyişməzliyi prinsipinin qəbul edilməsi ilə neytrallığın saxlanması arasında heç bir ziddiyyət yoxdur, bu şərtlə ki, əldə edilmiş razılaşma münaqişənin bütün tərəfləri üçün məqbuldur.

## Kompromisin ilkin şərtləri

Azərbaycanın nəzərində ATƏT "beynəlxalq icraçıdır", və bu icraçı döyüş meydanında itirilmiş ərazi bütövlüyünü danışıqlar masası arxasında ona qaytarmağa kömək etməlidir. Bu problem Dağlıq Qarabağın münaqişə tərəfi kimi tanınmasına dair müzakirələr edərkən aydın göründü; hal-hazırda Dağlıq Qarabağ yalnız marağı olan tərəf statusuna malikdir, bu status isə, öz növbəsində ATƏT prosesində Ermənistan və Azərbaycanın statuslarından daha az çəkiyə malikdir. Minsk Qrupunun iştirakçıları arasında geniş yayılmış rəy var idi ki, istənilən sülh sazişinə Qarabağ ermənilərinin razılığını almaq üçün Yerevan Stepanakertə kifayət qədər böyük təsiri var, buna görə də onların sülh prosesində ayrıca və bərabər şəkildə iştirakına ehtiyac yoxdur. Bu prinsiplərin səhv oldu. Digər tərəfdən, Dağlıq Qarabağın statusunun danışıqlar prosesinin iştirakçısı statusuna qaldırılması Azərbaycan üçün qeyri-məqbul idi. Bu günədək Minsk Qrupu bu ziddiyyəti həll edə bilməmişdir.

Ermənistan və Azərbaycan prezidentlərinin təkliddə razılığa gələ biləcəklərinə dair ehtimallar boşa çıxdı. Ermənistan prezidenti Levon Ter-Petrosyan Azərbaycana güzəştə getmək barəsində açıq danışıqdan sonra, onu 1998-ci ildə elə öz nazirləri istefa verməyə məcbur etdilər. Prezident Heydər Əliyevə 2001-ci ildə Koçaryanla Ki-Uestdə keçirdiyi danışıqlardan qayıtdıqdan sonra böyük təzyiq göstərilmişdir və bu görüşün nəticələri ölkə daxilində tənqiddə tab gətirməyib puç oldu. Ki-Uest danışıqlarını şərh edən Minsk Qrupunun amerikalı həmsədri Kerri Kavano hər iki prezidenti "öz xalqlarından irəlində olduqlarına" görə tərifləmişdir. Lakin Ter-Petrosyanın istefası və Əliyevin kompromisdən tezliklə imtina etməsi liderlərin cəmiyyətlərdən kənarında əldə etdiyi istənilən razılaşmaların etibarlılığını sual altına qoyur. Əgər müxalifət nümayəndələri daxil olmaqla bütün ictimaiyyətin sülh prosesində iştirakını təmin etmək üçün strategiya yoxdursa, belə bir sülh prosesi mütləq iflasa uğrayacaqdır. Ter-Petrosyanın ölkə əhalisini sülh prosesinə qatmaq və məlumatlandırmaq cəhdi onun devrilməsinə səbəb oldu deyənlərin əks arqumenti yanlışdır. Bəzilərinin fikrincə, Ter-Petrosyan bu işi 1997-ci ilin mətbuat konfransında həyata keçirmək istəyirdi, lakin qeyd etmək lazımdır ki, bu, son beş il ərzində onun ilk mətbuat konfransı idi. Bundan öncə gələn uzun susqunluq dövründə o, öz sülh təşəbbüslərində erməni xalqının dəstəyini qazanmaq üçün heç bir ciddi addım atmamışdı.

## Sülh quruculuğu üçün məkan

Minsk prosesi çərçivəsində aparılan iş bu günədək yalnız sülh yaratmağa üstünlük vermişdir, yəni bu iş hərtərəfli çözümlərin əldə olunması və baxışlarda dəyişikliklərə nail olunması ətrafında deyil, məhz razılaşmanın imzalanması istiqamətində aparılmışdır. Bundan fərqli olaraq, sülh quruculuğu konsepsiyası göstərir ki, razılaşmanın əldə edilməsinə mümkün edən və hərtərəfli çözümlərin istiqamətində ilk addım atmağa imkan yaradan müvafiq mühitin formalaşması üçün məsələyə olan münasibətlər dəyişməlidir. Siyasi liderlərdən müstəsna asılılıq onların əldə etdiyi hər hansı kompromisləri ölkə daxilində rədd edilmək təhlükəsi altına qoyur. Sülh prosesini sülh quruculuğu ilə gücləndirmək üçün cəmiyyətin geniş dairələri ilə daha fəal ünsiyyət yaratmaq lazımdır, belə bir ünsiyyətsiz cəmiyyətdə sülh prosesinə sahiblik hissi yarana bilməz. Dağlıq Qarabağın misalında görüldüyü kimi, geniş ictimai dəstək qazanmadan razılaşma əldə etmək mümkün deyil.

Problem yalnız ictimaiyyətlə əlaqələr məsələsindən ibarət deyil, bu problem həmçinin milli kimlik və maraqlar kimi fundamental anlayışlara toxunur. Məsələn, erməni tərəfi barəsində danışıqdan bilmək lazımdır ki, Yerevanla Stepanakertin fərqli mövqeləri öz növbəsində erməni diasporunun tutduğu mövqedən fərqlənir. Lakin ermənilərin siyasi mədəniyyətində ermənilər arasında hər hansı ixtilafı qadağa qoyulub, və əgər hər hansı məsələyə fərqli mövqe nümayiş edilərsə, bu

mövqeyə adətən ermənilərin milli ideallarına "xayanət" damğası vurulur. Azərbaycan tərəfinin də müxtəlif iştirakçılar arasında aktiv daxili ünsiyyətə ehtiyacı var, xüsusilə də bu prosesa məcburi köçkünlər cəlb olunmalıdır. Liderlər arasında davamlı konsensusu əldə etməzdən əvvəl müxtəlif sosial qrupların daxilində və arasında barışıq proseslərinə başlamaq lazımdır. Bu sahədə də müzakirələr üçün forumların yaradılmasında və Qarabağ məsələsində "milli maraqların" nədən ibarət olması məsələsi ətrafında münaqişə tərəflərinə öz cəmiyyətləri daxilində konsensusa gəlməkdə ATƏT böyük köməklik göstərə bilər.

İndiyə kimi ATƏT bu problemin altına girib belə tamamlayıcı yanaşmanı hazırlamaq məqsədilə tərəflərlə işləməyə cəhd göstərməmişdir. Baxmayaraq ki, ATƏT-in təcrübəsində belə presedentlər olmayıb, rəsmi diplomatiya ikinci və üçüncü səviyyəli xalq diplomatiyası ilə tamamlanmalıdır, bu diplomatiyanı müştərək çoxsəviyyəli yanaşma çərçivəsində digər iştirakçılar həyata keçirməlidir. Aydın ki, bu azərbaycanlılarla ermənilər arasında birbaşa əlaqələrə icazənin verilməsi deməkdir. Nəzərə alsaq ki, Azərbaycanda belə fikirləri yaxın buraxmırlar, tərəfləri sülh prosesinin sülh quruculuğu ilə tamamlanması zərurətinə inandırmaq Minsk Qrupunun prioritetlərindən biri ola bilər. Bu proses həmçinin Dağlıq Qarabağın faktiki hökuməti ilə birbaşa danışıqların da vacibliyini nəzərdə tutur. Minsk Qrupu bu məsələ ilə bağlı birbaşa əlaqə üçün təmas xəttindən keçən yolun təmin edilməsi ideyasını dəstəkləyə bilərdi ki, Dağlıq Qarabağa getmək istəyən beynəlxalq təşkilatlar Azərbaycanın *de jure* sərhədlərini pozmadan gedə bilsinlər.

ATƏT-in effektivliyi bu təşkilata üzv olan dövlətlərin iradəsi və istəyindən asılıdır. Bununla belə, ATƏT-in daxilində üzvlərin prioritetləri arasında ixtilaf mövcuddur. ATƏT-in Qarabağ münaqişəsində yığdığı vasitəçilik təcrübəsi göstərir ki, çoxsaylı iştirakçıdan ibarət qruplaşmanın ayrı-ayrı üzvlərdən daha güclü və ya mütərəqqi olduğunu söyləməyə heç bir əsas yoxdur. Bundan savayı, bu münaqişədə vasitəçilik həmçinin birdəfəlik və tədrici proseslərin dilemması ilə bağlıdır. Bunlardan biri - erməni-Azərbaycan sülh prosesi, digəri isə - iki iştirakçı dövlətlərin bir-birinə zidd prioritetləri olan vəziyyətdə ATƏT-in potensialının möhkəmləndirilməsi, üçüncüsü isə - cəmiyyət-daxili müzakirələrdir. Bu heç də tam siyahı deyil. Bu proseslər arasında əlaqə aydın görünür, lakin mövcud institusional və konseptual mexanizmlər belə mürəkkəb məsələlərin həll edilməsi üçün kifayət etmir. Digər ölkələrdə aparılan sülh prosesləri bir daha üçüncü tərəfin rolunun dəqiq müəyyənləşdirilməsi və müxtəlif hökumət və qeyri-hökumət iştirakçılarının çoxşaxəli sülh prosesinə cəlb edilməsinin vacibliyini göstərir. ATƏT-in vasitəçilik sisteminin nailiyyətləri və məhdudyyətləri yaşadığımız dünyanın rəmzidir və, həmçinin, siyasətdə yeni global yanaşmanın işlənilməsinə bir çağırışdır.