

# Nagorno-Karabakh – de facto stat på spring?

*Märta-Lisa Magnusson*

Facit efter 16 års fredsbestræbelser er status quo. Aserbajdsjans krav om suveræn kontrol med Nagorno-Karabakh og insisteren på respekt for princippet om staternes territoriale integritet har medvirket til at Nagorno-Karabakh ikke er blevet anerkendt som en de jure stat

På den tidligere Sovjetunionens territorium findes fem såkaldte de facto stater. En af dem er Republikken Nagorno-Karabakh (NKR). Den har eksisteret siden 6. januar 1992, da de lokale myndigheder i det primært armensk befolkede autonome område Nagorno-Karabakh – siden 1923 en del af Aserbajdsjan – udråbte sig som en selvstændig stat. Men ligesom de øvrige de facto stater i det postsovjetske rum er NKR, der dækker et område på ca. 4.500 km<sup>2</sup> og i dag har en befolkning på omkring 150.000, ikke anerkendt af nogen anden stat eller af det internationale samfund. Heller ikke Armenien, der støtter karabakh-armeniernes ret til selvbestemmelse, har anerkendt NKR.

Den væsentligste forskel mellem de facto og 'rigtige' (de jure) stater er netop, at førstnævnte ikke nyder international anerkendelse og således heller ikke har adgang til den eksklusive klub af stater der udgør det internationale samfund. De facto staterne er dermed heller ikke beskyttet af de normer og regler der gælder for anerkendte stater. De facto staternes primære interesse er derfor at opnå anerkendelse. Indtil det er sket – og det sker sjældent – er det vigtigste mål at sikre de facto statens fysiske overlevelse.

Ligesom andre de facto stater, både i og uden for det postsovjetske rum, har NKR konsolideret sin selvudråbte suverænitet ved at opbygge institutioner, der ligner de jure sta-

ters. NKR har eget parlament, regering, præsidentembede, væbnede styrker, politi og sikkerhedsorganer, toldmyndigheder og endda 'diplomatiske' repræsentationer i en række lande, herunder Rusland, USA og Frankrig. NKR har endvidere egen forfatning, eget flag, statsemblem og en række andre statsattributter. NKR har selvfølgelig også en officiel webside ([www.nkr.am](http://www.nkr.am)), hvor republikkens officielle institutioner findes beskrevet med links til republikkens frimærker, nationalsang, historiske mindemærker og nationale højtidssage.

Karabakhs ældste 'statsinstitution' er parlamentet. Det blev oprettet allerede før uafhængighedserklæringen, og det var det nylig oprettede parlament, der proklamerede uafhængigheden. Siden da har yderligere tre parlamentsvalg været afholdt: i april 1995, juli 2000 og senest i juni 2005. I den første periode efter uafhængigheden var NKR's statsbygningsprojekt besværliggjort af en krig med moderrepublikken Aserbajdsjan. Under krigen, der blev initieret af Aserbajdsjan med det formål at genoprette kontrollen med Nagorno-Karabakh, var området styret af en 'statslig forsvarskomite', oprettet af NKR's regering. Men da krigen var forbi, og de aserbajdsjanske styrker slået tilbage, fik statsbygningsprojektet ny dynamik, og præsidentembedet blev oprettet. Lederen af den statslige forsvarskomite, Robert Kocharjan, blev i decem-

ber 1994 NKR's første præsident, udpeget af parlamentet.

I november 1996 gennemførtes præsidentvalg, og Kocharjan blev nu også NKR's første valgte præsident. Efter at han i marts 1997 blev hentet til Armenien og udnævnt til premierminister dér (og et år senere valgt til præsident) gennemførtes fremskudte præsidentvalg i NKR. Det blev vundet af Arkadij Ghukasian, der siden 1993 havde været NKR's udenrigsminister. Ghukasian vandt også det næste præsidentvalg, der blev afholdt i 2002. Ved det seneste præsidentvalg, afholdt i 2007, vandt Bano Sakhakian, tidligere chef for sikkerhedsorganerne i Nagorno-Karabakh. Samtlige præsident- og parlamentsvalg i Nagorno-Karabakh er blevet afvist som illegitime af Aserbajdsjan, og internationale organisationer har markeret deres enighed i dette spørgsmål ved ikke at sende valgobservatører til den ikke-anerkendte republik.

Krigen mod Aserbajdsjan, hvor styrker fra Armenien deltog på karabakh-armeniernes side, blev afsluttet ved en russiskformidlet våbenhvile den 12 maj 1994. Ved våbenhvilens underskrivelse var ikke blot Nagorno-Karabakh, men også store områder uden for selve enklaven, i alt 13% af Aserbajdsjans territorium, under armenske og karabakh-armenske styrkers kontrol. NKR havde dermed opnået en sikkerhedszone, der omfattede direkte geografisk adgang til Armenien, direkte grænse

med Iran og en bufferzone i øst mod resten af Aserbajdsjan. Våbenhvileaftalen gav NKR ro til at konsolidere sin 'statslighed' og ophævede områdets geografiske isolation som enklave, omgivet af aserbajdsjansk territorium. Den aseriske befolkning i de okkuperede territorier, ca. en halv mio., var under krigen blevet fordrevet eller var flygtet til andre steder i Aserbajdsjan. Selve Karabakh var stort set rensat for aserier, som ved krigens start havde udgjort ca. 22% af den samlede befolkning på dengang 185.000.

Våbenhvilen af maj 1994 har holdt nogenlunde siden da. Men Aserbajdsjan har hverken accepteret tabet af Nagorno-Karabakh eller de okkuperede territorier uden for selve området. I den senere tid er den officielle retorik blevet stadig mere aggressiv i Aserbajdsjan, hvor voksende olieindtægter har muliggjort forbedringer af landets væbnede styrker.

### **Hvorfor ingen politisk løsning?**

Det internationale samfund, repræsenteret ved OSCE, har været involveret som fredsmægler i konflikten. Men på trods af intensive bestræbelser er der ikke lykkedes at opnå en politisk løsning. Mæglingsforsøgene startede allerede i foråret 1992, da OSCE (dengang CSCE) på et ekstraordinært ministerrådsmøde besluttede at oprette et særligt forhandlingsforum, kaldet 'Minsk-konferencen', med det formål at søge en fre-

delig løsning på den eskalerende konflikt. En gruppe af 11 medlemslande blev udpeget som deltagere i fredskonferencen, der skulle finde sted i Hvideruslands hovedstad. Minsk-konferencen har stadig ikke været sammenkaldt. Men mæglingsforsøg har været foretaget, og forhandlinger har fundet sted inden for rammerne af den oprettede mekanisme, siden sommeren 1992 kaldet Minsk gruppen. Siden begyndelsen af 1997 er Minsk gruppen ledet af en formandstrojka bestående af Rusland, USA og Frankrig. Men selv med denne stormagtstungede har mæglingsforsøgene ikke resulteret i substantielle resultater.

Facit efter 16 års fredsbestræbelser er således status quo. Aserbajdsjan har ikke opnået en genintegration af Nagorno-Karabakh i Aserbajdsjan, og Nagorno-Karabakh har ikke opnået anerkendelse af sin selvudråbte suverænitet. Hvad skyldes denne status quo, der alt andet lige er til fordel for Nagorno-Karabakh, som har kunnet befæste sin eksistens som de facto stat.

Konflikten beskrives ofte som en mellemstatslig konflikt mellem Armenien og Aserbajdsjan, dvs. konflikten fremstilles som baseret på armensk irredentisme snarere end karabakh-armensk separatisme. Synspunktet hviler især på Armeniens dokumenteret aktive deltagelse på karabakh-armeniernes side i krigen 1992-94 og på den rimelige antagelse at uden den ville karabakh-arme-

nierne næppe have været i stand til ikke blot at drive de aserbajdsjanske styrker ud af Nagorno Karabakh, men også at foretage vellykkede offensiver langt ind på aserbajdsjansk territorium uden for selve Karabakh.

### **Fra genforening til selvstændighed**

Andre forhold har bidraget til opfattelsen af at konfliktens primære parter er Armenien og Aserbajdsjan. Til at begynde med ønskede karabakh-armeniernerne at blive genforenet med Armenien. En appel om områdets overdragelse til Armenien blev vedtaget af regionsmyndighederne i det autonome område Nagorno-Karabakh i februar 1988. Daværende sovjetisk Armenien støttede både officielt og på folkeligt niveau karabakh-armeniernes appel, medens Aserbajdsjan – og Sovjetunionens Øverste Sovjet – afviste den. Armeniens Øverste Sovjet vedtog i oktober 1989 en beslutning om at genforene Nagorno-Karabakh med Armenien. Denne beslutning, som der også refereres til i den armenske uafhængighedserklæring af 23. august 1991, er aldrig blevet ophævet. Men armenske embedsmænd har siden selvstændigheden gjort meget ud af at forsikre at Armenien ikke har territorielle krav på Aserbajdsjan.

At Armenien ikke ville tage yderligere skridt til genforening stod klart for karabakh-armeniernerne i efteråret 1991. Da Aserbajdsjan kort tid efter Armenien også forlod Sovjetunio-

nen og genoprettede den uafhængige Aserbajdsjanske republik, der havde eksisteret i 1918-20, erklærede Nagorno-Karabakh sig for en republik inden for den stadig eksisterende Sovjetunionen. Beslutningen var først og fremmest baseret på frygt for at komme ind under udelt aserbajdsjansk dominans, men sandsynligvis også på den realistiske vurdering at Armenien næppe ville starte sin bane som selvstændig stat med at annektere en del af en naborepublik.

Da Sovjetunionen endelig brød sammen, og Aserbajdsjan desuden i mellemtiden havde ophævet Nagorno-Karabakhs autonomi, tog Nagorno-Karabakh det endelige skridt og erklærede sig, efter en folkeafstemning om spørgsmålet, for en uafhængig stat (regionens aseriske befolkning deltog ikke i folkeafstemningen). Medens erklæringen om oprettelse af en republik direkte under Sovjetunionen påberåbte 'det armenske folks ret til genforening' fandtes ingen sådan reference i uafhængighedserklæringen.

Fra januar 1992 er konflikten således først og fremmest en intra-statlig konflikt, mellem på den ene side centralmagten i Baku og, på den anden, den 'selvudråbte' NKR, men med Armenien som væsentlig medspiller på Karabakh-armeniernes side. Armeniens rolle i konflikten gør også at den adskiller sig fra de øvrige 'separatistkonflikter' i det postsovjjetiske rum. Hverken Abkha-

sien (i Georgien), Tjetjenien (i Rusland) eller Transdnistriem (i Moldova) har etnisk beslægtede stater at læne sig op ad. Sydossetien (i Georgien) har etniske fæller i Nordossetien på den russiske side, men Nordossetien er ikke en stat, kun en delrepublik i den Russiske Føderation.

### **Armenien sikrer de facto stat**

Armenien selv hævder at den ikke er en primær part i konflikten, men at man deltager i forhandlingerne om en løsning, fordi konflikten også involverer problemer, der er direkte relateret til Armenien, så som flygtningeproblemer og økonomiske blokader. Selv om man afviser at skulle have territoriale krav over for Azerbajjan, støtter man Karabakh-armeniernes ret til selvbestemmelse. Samtidig har man ikke på noget tidspunkt taget skridt til at anerkende NKR's uafhængighed – som jo var baseret netop på selvbestemmel- sesprincippet. Armenske embedsmænd bruger aldrig betegnelsen *Republikken* Nagorno-Karabakh i officielle sammenhænge, kun betegnelsen Nagorno-Karabakh. Den radikalt nationalistiske ide om Nagorno-Karabakhs genforening med Armenien, der bragte Armeniens første præsident, Levon Ter Peterossian, til magten i 1990, blev efter at Armenien selv havde erklæret selvstændighed, nedtonet til fordel for armensk nations- og statsbygning inden for de eksisterende grænser. Som medlem

af FN og OSCE kan Armenien ikke uden politiske omkostninger anerkende NKR uden at moderrepublikken Aserbajdsjan har gjort det først. Armenien insisterer imidlertid fortsat på at en løsning skal findes inden for rammerne af selvbestem- melsesprincippet, og at en løsning skal omfatte garantier for karabakh-armeniernes sikkerhed.

“Armenia’s position on the Nagorno-Karabakh conflict has been clear and consistent since day one. The conflict is between the people of Nagorno-Karabakh, who are striving for their self-determination, and the Azerbaijani government, which is refusing to address the rights and security concerns of the people of Nagorno-Karabakh”, sagde den armenske udenrigsminister, Papazjan, i en tale i FN i 1993.

Under præsident Levon Ter Petrossian var Armeniens position i spørgsmålet om Nagorno-Karabakhs politiske status at man ville acceptere en hvilken som helst løsning, Nagorno-Karabakh og Aserbajdsjan måtte blive enige om. Statusspørgsmålet var ikke det mest fremtrædende i fredsforhandlingerne i denne periode. Fokus i forhandlingerne var en løsning på konflikten militære aspekter.

Efter 1998 skete en ‘karabakhisering’ af Armeniens position. Hvor Armenien hidtil havde undgået direkte eksplicitninger i statusspørgsmålet – ud over referencer til karabakh-armeniernes ret til selvbestem-

melse – begyndte man nu at være mere konkret. Armeniens ny præsident, Robert Kocharjan, gik ind for 'jævnbyrdige, horisontale' relationer mellem Nagorno-Karabakh og Aserbajdsjan. Kocharjan fastholdt også det synspunkt han havde haft som præsident i Nagorno-Karabakh, nemlig at områdets politiske status skulle afklares samtidig med – ikke efter – en aftale om tilbagetrækning af styrker fra de okkuperede territorier uden for området. På dette punkt havde Ter Petrossian været mere fleksibel.

Under Ter Petrossian nægtede Armenien at have været indblandet militært på karabakh-armeniernes side. Den position har man nu forladt og medgiver at man havde været involveret på karabakh-armeniernes side, men kun i en senere fase af krigen. Armeniens støtte til NKR, både militært og politisk, har bidraget til at regionen ikke er blevet re-integreret i Aserbajdsjan.

### **Aserbajdsjan blokerer**

Medens Armenien ser konflikten som mellem Aserbajdsjan og Nagorno-Karabakh, ser Aserbajdsjan den som mellemstatslig, og som udtryk for armensk aggression.

Aserbajdsjan afviser den officielle armenske fremstilling af konflikten som demagogi. I en tale til FN i september 1994 sagde Aserbajdsjans præsident, Haidar Alijev: "The Republic of Armenia, under the pre-

text of realization of the right to self-determination of an ethnic group of Armenians living in Nagorno-Karabakh region of Azerbaijan, is openly carrying out plans on annexation of the territories of our state, forcibly changing our state borders and expelling the Azerbaijani population from their homes. All this is cloaked in an arbitrary interpretation of the 'rights of people for self-determination' as the right of any ethnic community to self-proclaim its independence and join another state. I think there is no need to prove that here we are not dealing with the 'realization of the right for self-determination' but with a gross violation of international law in the form of aggression against the sovereignty, territorial integrity and political independence of a UN member state".

Da Aserbajdsjan opfatter konflikten som udelukkende mellem Aserbajdsjan og Armenien nægter man også at forhandle direkte med NKR, som man opfatter som en illegal struktur og som agent for Armeniens ambitioner om territorial ekspansion. Aserbajdsjan ønsker kun at forhandle med Armenien.

Aserbajdsjans holdning til en politisk løsning er og har været genoprettelse af Aserbajdsjans suveræne kontrol over Nagorno-Karabakh, tilbagetrækning af armenske styrker fra de okkuperede territorier uden for Nagorno-Karabakh og tilbagevenden af de internt fordrevne fra

disse områder. Respekt for Aserbajdsjans territoriale integritet er således bundlinjen i Aserbajdsjans holdning til en politisk løsning, men siden slutningen af 1996 har man været villig til at give 'den højeste grad af autonomi' til Nagorno-Karabakh. Spørgsmålet om Nagorno-Karabakhs politiske status kan, ifølge Aserbajdsjan, dog først diskuteres efter at de armenske styrker er trukket tilbage fra de okkuperede territorier, og de internt fordrevne har fået mulighed for at komme tilbage dertil.

Aserbajdsjans krav om genoprettelse af Aserbajdsjans suveræne kontrol med Nagorno-Karabakh og insisteren på respekt for princippet om staternes territoriale integritet har bidraget til at NKR ikke har opnået en ændring af sin de facto status til 'de jure'.

### **'Karabakhisering'**

NKR deler Aserbajdsjans synspunkt at konflikten er mellemstatslig. Siden Nagorno-Karabakhs uafhængighedserklæring har konflikten per definition, set fra NKR's synspunkt, været mellem to selvstændige stater: NKR og Aserbajdsjan. NKR har også, til forskel fra Armenien og Aserbajdsjan, fra starten insisteret på at statusspørgsmålet havde højeste prioritet, og at det skulle afklares ikke efter, men sammen med andre spørgsmål relateret til konflikten, først og fremmest spørgsmålet om tilbagevinding fra de okkuperede

territorier. Bundlinjen i NKR's position er og har været selvbestemmelseretten. De okkuperede territorier er NKR's vigtigste brik i forhandlingerne om en politisk løsning.

"It is very obvious that an arrangement based on Azerbaijan's conditions, that is our withdrawal from their territories before solving the final status of Nagorno-Karabakh, would result in a loss of interests in future negotiations about that status by our opponents. This would undoubtedly scuttle a comprehensive solution and obstruct international security guarantees to Nagorno-Karabakh", sagde NKR's præsident Arkadij Ghukasian i en tale i Los Angeles i marts 1999. Territorier i bytte for anerkendelse og sikkerhed er NKR's position.

Medens Aserbajdsjan hele tiden, og Armenien i perioder, har insistet på en 'skridt-for-skridt' model, så har NKR hele tiden insistet på en 'pakkeløsning'. Indtil slutningen af 1990'erne insisterede NKR også på fuld anerkendelse af sin selvudråbte uafhængighed, men har siden modereret dette krav til "ingen vertikal relation mellem Aserbajdsjan og NKR". Denne position, som NKR's tidligere præsident Kocharjan fik indflettet i et forslag fra Minsk Gruppens formandskab i 1998, og som gik ind for en 'fælles stat' mellem Aserbajdsjan og Nagorno-Karabakh (meget tæt på en konføderation) er, set fra Aserbajdsjans side, det samme som at fastholde kravet om

uafhængighed og dermed uacceptabelt for Aserbajdsjan. "We did not accept the proposal of the co-chairs on a 'common state'. The term common state, which has no international law basis, implies that the Nagorno-Karabakh is an independent state and territorial entity, and grants it, equally with Azerbaijan, the status of the subject of the 'common state'. This proposal fully contradicts norm and principles of international law, deprives Azerbaijan from a part of its territory and actually legitimates Armenian aggression against Azerbaijan", sagde præsident Alijev i 2001.

Efter at NKR's præsident Kocharjan i 1998 blev præsident i Armenien blev også NKR's position i fredsforhandlingerne styrket. Udsigten til en reintegrering af Nagorno-Karabakh i Aserbajdsjan blev fra nu af endnu mindre.

NKR har, siden den blev oprettet i 1992, haft udbredt folkelig støtte i Armenien. Den folkelige opbakning har betydet, at armenske ledere ikke uden store politiske omkostninger har kunnet tillade sig at gå på kompromis i Nagorno-Karabakh spørgsmålet. Det erfarede Ter-Petrossian i efteråret 1997, da han viste sig villig til at gå med på et kompromisforslag fra Minsk-formandskabet og accepterede en 'skridt-for-skridt' løsning af konflikten, dvs. accepterede tilbagetrækning af styrker fra de okkuperede områder inden en afklaring om Nagorno-Karabakhs politi-

ske status. Det kostede ham præsidentposten. Han blev tvunget til at gå af i utide. På samme måde har Karabakh spørgsmålet kostet hele to aserbajdsjanske præsidenter deres poster. Det skete i hhv. 1992 og 1993 da præsidenterne Mutalibov og Elchibej blev afsat, fordi de ikke magtede at generobre kontrollen med Nagorno-Karabakh.

NKR har også stor støtte blandt den armenske diaspora, der har stor politisk indflydelse især i USA og Frankrig. Armenien har været og er stadig afhængig af økonomisk støtte fra diasporaen, som i betydelig grad også støtter Nagorno-Karabakh. Ter Petrossian vakte stigende utilfredshed blandt diasporaen for sin manglende vilje at anerkende Nagorno-Karabakh, og dette bidrog til at svække hans position. Diasporaens støtte til Armenien voksede igen efter at Kocharjan blev præsident.

Sidst men ikke mindst har NKR også haft stor opbakning blandt den politiske elite i Armenien. Dette har især været tilfældet efter 1997, da der skete en 'karabakhiseringen' også af den armenske elite, herunder magtministerierne. 'Karabakhiseringen' på ledelsesniveau er fortsat under Kocharjan.

### **Effekt af internationale normer**

Nagorno-Karabakhs fortsatte eksistens som de facto stat uden udsigt til anerkendelse 'de jure' er også en effekt af internationale normer. Si-



den afkoloniseringen, der muliggjorde oprettelsen af uafhængige stater i de tidligere kolonier på basis af princippet om folkernes ret til selvbestemmelse, har den dominerende opfattelse i det internationale samfund været at stater, der én gang er etableret som selvstændige, ikke må splittes op med påberåbelse af selvbestemmelsesprincippet. Selvbestemmelsen kan så at sige kun bruges én gang. Kun hvis parterne i en løsrivelseskonflikt er enige om en 'skilsmisse', som tilfældet var i Eritrea og Tjekkoslaviet; eller hvis stater, der er oprettet som føderationer 'imploderer', som Sovjetunionen og Jugoslavien gjorde, accepteres opsplætning af etablerede stater af det internationale samfund.

Den dominerende internationale diskurs opretholder således suverænitetsprincippet og respekten for staternes territoriale integritet. Mange etablerede stater har egne aktive eller potentielle 'separatister', der kunne tænkes at påberåbe sig selvbestemmelsesretten som støtte for krav om en egen stat.

Så længe Aserbajdsjan fastholder sin ret til Nagorno-Karabakh er udsigterne til en international anerkendelse af NKR således små.

Den OSCE ledede fredsproces har hele tiden været baseret på princippet om staternes territoriale integritet, dvs. man har støttet Aserbajdsjans position. Stort set hele vejen igennem fredsprocessen har Minsk Gruppens forslag haft som udgangs-

punkt, at en løsning måtte findes inden for rammerne af Aserbajdsjans territoriale integritet. Indtil CSCE's topmøde i Budapest i december 1994 fremlagde Minsk Gruppen en køreplan for en løsning af den væbnede konflikt, der var baseret på en række resolutioner om konflikten, vedtaget i FN's Sikkerhedsråd i 1993. Samtlige Sikkerhedsresolutioner (der i øvrigt for de flestes vedkommende var baseret på anbefalinger fra CSCE-mæglerne) fastslog Aserbajdsjans (og Armeniens) territoriale integritet.

Også i perioden mellem Budapest-mødet og OSCE-topmødet i Lissabon i december 1996 var det, ifølge kilder involveret i processen, dette princip, der lå til grund for mæglerens fredsforslag. På Lissabon-mødet formuleredes tre konkrete principper for en løsning af konflikten: Aserbajdsjans og Armeniens territoriale integritet; højeste grad af selvstyre for Nagorno-Karabakh inden for Aserbajdsjan, og sikkerhedsgarantier for Nagorno-Karabakh og hele dens befolkning.

Armenien nægtede at acceptere Lissabon-princippet og NKR, der ikke var med ved topmødet, afviste det kategorisk. "Forhandlingerne vil ikke lede til de ønskede resultater, hvis mæglerne forsøger at pre-determinere Nagorno-Karabakhs status inden for rammerne af Aserbajdsjans territoriale integritet", sagde NKR's daværende præsident Kocharjan.

Også de forslag der er fremkommet efter Lissabon-mødet, med undertagelse af 'fælles stats' forslaget af 1998, har været baseret på princippet om staternes territoriale integritet. 'Fælles stats' forslaget blev imidlertid ikke støttet af OSCE som sådan.

Medens russerne ved flere lejligheder under fredsprocessen har støttet Nagorno-Karabakh, har man ikke på noget tidspunkt eksplicit støttet karabakh- armeniernes krav om en egen stat. I slutningen af 1994 røg Rusland ud i en krig med egne separatister i Tjetjenien, og de skulle jo ikke få griller i hovedet af russisk støtte til separatisterne i Nagorno Karabakh.

Rusland støtter Nagorno-Karabaks ret til selvbestemmelse, sagde den russiske udenrigsminister, Jevgenij Primakov, i december 1996, men kun inden for rammerne af Aserbajdsjan, "der kan ikke være tale om en anden løsning". På et SNG-møde i januar 2000 sagde Ruslands ny præsident, Vladimir Putin, at "absolut anerkendelse af staternes territoriale integritet" skulle være basis for enhver konfliktløsning.

Også Minsk Gruppens medformandsland USA har fastholdt princippet om staternes territoriale integritet. "All of us, I believe, here, recognize the territorial integrity of Azerbaijan and see that as a starting point. I think if one did not recognize that, there would not be much to negotiate, there would not be a

problem here. But we, like the entire international community, support the territorial integrity of Azerbaijan, and certainly the United State does", sagde USA's amerikanske medformand, Rudolf Perina, i mars 2002.

Siden det lykkedes for russerne at knuse den tjetjenske udbryderrepublik i den anden russisk-tjetjenske krig (som startede i 1999), er Kreml blevet mere afslappet med hensyn til støtte til separatister – uden for Rusland. I forbindelse med Kosovos uafhængighedserklæring har præsident Putin erklæret, at international anerkendelse også kunne blive aktuelt for udbryderregionerne i Georgien og Moldova. Indtil videre har han dog ikke nævnt Nagorno-Karabakh.

### **Dysfunktionel forhandlingsform**

OSCE er en klub af stater. Da NKR ikke er anerkendt som stat, kan den heller ikke deltage i fredsforhandlingerne på samme vilkår som Aserbajdsjan – og Armenien. Ifølge en finsk rapport om Minsk Gruppens mæglingsbestræbelser under Finlands medformandskab (1995-96) var: "The most serious procedural dispute of the conflict... the status of Nagorno-Karabakh in the peace process. Despite the de facto situation Azerbaijan still refuses to recognize Karabakh as a party to the conflict. It argues that the conflict is between Armenian and Azerbaijan

and that the Armenian and Azeri communities are the only ‘interested parties’ which in fact was the formulation in the Helsinki decision of March 1992. The position of the Minsk Group members is clear: without any hesitation Nagorno-Karabakh is the third party to the conflict – and to avoid further polemics the OSCE documents speak collectively about ‘the Parties to the conflict’”.

Repræsentanter for Nagorno-Karabakh har fra starten af været inddraget i fredsforhandlingerne, men ikke som repræsentanter for *Republikken* Nagorno-Karabakh. Heller ikke Minsk Gruppen ønskede at bruge den fulde betegnelse, idet det kunne opfattes som en anerkendelse af den selvudråbte stat.

Op til våbenhvileaftalen i maj 1994 insisterede præsident Jeltsins særlige repræsentant i Karabakh-konflikten på at Aserbajdsjan skulle anerkende Nagorno-Karabakh som part i konflikten, og den russiskformidlede våbenhvile blev da også underskrevet af chefen for NKR’s væbnede styrker. Men dette er det eneste tilfælde hvor NKR har figureret som ‘ligestillet’ part i forhandlingerne.

“I militære aftaler anerkender vi armenierne i Nagorno-Karabakh som krigsførende side, men, i overensstemmelse med det internationale mandat fra 24. marts 1992 accepterer vi kun to parter i konflikten, Armenien og Aserbajdsjan, og kun

to interesserede parter, armenierne i Nagorno-Karabakh og aserbajdsjanerne i Nagorno-Karabakh. Vi vil ikke afvige fra denne position”, sagde lederen af den aserbajdsjanske forhandlingsdelegation.

Siden begyndelsen af fredsprocessen har NKR på sin side krævet at blive anerkendt som en fuldgældig part i forhandlingerne. “Uden Karabakh er det ikke muligt at løse problemet. Det afhænger hverken af Aserbajdsjan eller Armenien, eller af Rusland og USA. Karabakh var part i krigen og bør være part i forhandlingerne – dette er hævet over enhver tvivl. Hvorfor er problemet stadig ikke løst? Fordi der stadig ikke er stillet den rigtige diagnose. Der er tale om en krig mellem Nagorno-Karabakh og Aserbajdsjan. Aserbajdsjan startede og tabte krigen. Ja, Armenien er part i konflikten, men Armenien er en impliceret part. Naturligvis stillede Armenien op til Karabakhs forsvar, sagde NKR’s præsident Ghukasian i et interview 2003. (forfatterens oversættelse)

Siden 1999 har fredsforhandlingerne udelukkende været bilaterale, mellem præsidenterne i Armenien og Aserbajdsjan. De to landes præsidenter har mødtes ca. 15-20 gange, men uden at konflikten er bragt nærmere en løsning.

Til at begynde med syntes NKR at acceptere det bilaterale forhandlingsformat, sandsynligvis for at Aserbajdsjan nu forhandlede direk-

te med deres egen tidligere præsident, Kocharjan. I den senere tid er NKR's utilfredshed med at være helt udelukket vokset, og man understreger at ingen forhandlingsløsning uden NKR's fulde deltagelse kan accepteres.

Minsk-processens statsfikserede forhandlingsform har været dysfunktionel. Udelukkelsen af Nagorno-Karabakh som ligeberettiget part i forhandlingerne har medført, at vigtige spørgsmål ikke har kunnet drøftes. Dels fordi Armenien ikke altid har været den relevante forhandlingspartner, og dels fordi man i NKR ikke altid har ment at Armenien var berettiget til at forhandle på NKRs vegne. "Armenien er ikke bemyndiget til at løse konflikten på vore vegne", sagde Gukhasian i marts 1998. Men så længe Aserbajdsjan nægter at tillade NKR's fulde deltagelse i fredsprocessen, er det ikke ret meget mæglerne kan gøre. NKR på sin side har – når det passede den – kunnet påberåbe, at man som ikke-ligestillet part heller ikke er forpligtet på noget som helst Armenien og Aserbajdsjan måtte være blevet enige om.

Således bidrager selve forhandlingsformen til at det ikke har været muligt at opnå en løsning af konflikten, hverken i form af NKR's reintegration i Aserbajdsjan eller anerkendelse af NKR. For et par år siden fremlagde Minsk Gruppens formandskab endnu et forslag til principper for en løsning. De omfattede,

ifølge rapporter, tilbagetrækning fra en del af de okkuperede territorier og en folkeafstemning om Nagorno-Karabakhs fremtidige status efter at de fordrevne azerer var vendt tilbage. Men hvordan parterne har reageret vides der ikke ret meget om. Hemmelighedskræmmeriet omkring de bilaterale forhandlinger har været stort og spekulationerne mange.

Der har også været forlydender om at Armenien og Aserbajdsjan skulle have opnået enighed om at 'bytte territorier' og åbne internationalt bevogtede 'korridorer' mellem Armenien og Aserbajdsjan. Men uanset hvad Armenien og Aserbajdsjan måtte blive enige om, vil der ikke ske de store fremskridt, hvis ikke NKR bliver inddraget og får medejerskab af de foreslåede løsninger.

### **Rivalisering fremmer de facto status**

OSCE' forsøg på at opnå en løsning på konflikten har været hæmmet af en voksende symbiose mellem fredsmægling og stormagtsinteresser. På trods af at Rusland med Sovjetunionens opløsning var svækket internationalt, var landet den dominerende eksterne magtfaktor i Kaukasus indtil midten af 1990'erne. Også Tyrkiet og Iran manifesterede sig i denne periode som eksterne magtfaktorer i Kaukasus, men ikke med samme indflydelse som Rusland. Fra midten af 1990'erne blev Ruslands rolle ud-

fordret ved at også USA begyndte at engagere sig seriøst i området. Der opstod en situation med stormagtsrivalisering, (som også involverede Tyrkiet og Iran på hhv. USA's og Ruslands side). Rivaliseringen mellem USA og Rusland fik fornyet drivkraft efter terrorangrebet i New York i september 2001 og USA's øgede engagement i kampen mod international terrorisme.

Indtil begyndelsen af 1993 deltog Rusland loyalt i CSCE's bestræbelser på at opnå en løsning på Karabakh-konflikten. Men i slutningen af 1992 skete en kursændring i russisk udenrigspolitik mod mere traditionel magtpolitik, og dette afspejlede sig også i den russiske indsats i fredsprocessen. Rusland begyndte at promovere sin egen agenda og overtog gradvis fredsprocessen.

Rusland har 'vitale interesser' i de tidligere sovjetrepublikker, fastslog præsident Jeltsin i en tale i februar 1993. Det var på tide, at FN og andre internationale organisationer gav Rusland særlige beføjelser som garant for fred og stabilitet i det tidligere Sovjetunionen fortsatte han. Rusland ønskede på dette tidspunkt således at demonstrere over for det internationale samfund, at Rusland var den mest egnede til at agere fredsskaber i det tidligere sovjetiske område. Rusland udnyttede Karabakh-konflikten i et, om end forges, forsøg på at få indsat fredsbevarende styrker på Aserbajdsjans territorium.

Rusland brugte også konflikten til at lægge politisk pres på Aserbajdsjan, der til forskel fra Armenien, modsatte sig deltagelse i SNG samarbejdet, og, ligesom Georgien, søgte at distancere sig fra Rusland. Primus motor i våbenhvileaftalen i maj 1994 var den russiske forsvarsminister, ikke OSCE's Minsk Gruppe. Under sit sololøb støttede Rusland dokumenteret skiftevis Aserbajdsjan og Armenien/NKR militært. Det forhold at Rusland i 1994 fik tilbudt permanent medformandskab af Minsk Gruppen skal ses som et forsøg fra OSCE's side på at få Rusland til at agere mere konstruktivt i fredsprocessen.

Set fra russisk synspunkt var en løsning, der genoprettede Aserbajdsjans kontrol med Nagorno-Karabakh ikke fordelagtig. Armenien er, grundet gammel frygt for Tyrkiet – og dermed også for det med Tyrkiet kulturelt beslægtede Aserbajdsjan – interesseret i gode relationer med Rusland. En løsning i Aserbajdsjans favør ville på sigt kunne føre til en normalisering mellem Armenien og Aserbajdsjan og dermed mindske Ruslands indflydelse over begge. Anerkendelse af NKR ville være en indirekte støtte til Ruslands egne separatister. Status quo var således, set fra russisk synspunkt, en bedre løsning end andre alternativer.

Ruslands interesse i status quo blev ikke mindre efter at USA begyndte at engagere sig i Kaukasus. USA lagde ikke skjul på at man så

en løsning på konflikten i en energi-strategisk kontekst, og USA støttede eksplisit Aserbajdsjan. Rusland havde ingen interesse i et genforenet og stabiliseret Aserbajdsjan, hvor kaspisk olie kunne flyde roligt gennem amerikanskfinsierede pipelines, og hvor lederne roligt kunne pleje deres stadig tydeligere ambitioner om et tættere samarbejde med NATO.

USA's interesser i Kaukasus var følgende: at balancere Ruslands indflydelse i Kaukasus og holde Iran ude; at styrke Tyrkiets økonomi og forhindre Iran i at styrke sin ved hjælp af oliepenge fra lukrativ olie-transit; at styrke det stort set bankrotte Georgien ved hjælp af olietransitpenge for dermed at reducere landets afhængighed af Rusland – og endelig at mindske Vestens afhængighed af olie fra Den Persiske Golf.

Set i lyset af disse formål var Aserbajdsjan naturligvis langt vigtigere end Armenien. Et stabiliseret Aserbajdsjan betragtedes som en forudsætning for realiseringen af strategiske pipelineprojekter uden om Rusland.

Men samtidig med at USA ønskede at fremme strategiske og kommercielle interesser i Aserbajdsjan

måtte Washington også tage hensyn til en indenrigspolitisk faktor i form af indflydelsesrige pro-armeniske lobbygrupper, der blokerede for nødvendig støtte til forbedring af forretningsklimaet i den olierige, men korrupsionsplagede republik.

Balancen mellem USA og Rusland ændrede sig i takt med udsigterne til realisering af pipelineplaner, stigende oliepriser og graden af Aserbajdsjans orientering mod Vest. Siden 1999 har USA holdt en mere dæmpet profil som mægler i konflikten og, ligesom Rusland, foretrukket status quo. Men efter terrorangrebet 11. september 2001 har USA fået en fornyet interesse i Aserbajdsjan, manifesteret i øget militært samarbejde med republikken.

Stormagtsrivaliseringen har altså bidraget til at en løsning på basis af Aserbajdsjans territoriale integritet ikke har været mulig – selv om både Rusland og USA hævder at de går ind for en løsning på basis af dette princip. Symbiosen mellem fredsmægling og stormagtsrivalisering har således også bidraget til at opretholde NKR som en de facto stat.

*Märta-Lisa Magnusson er lektor ved IMER, Malmö Högskola, og ekstern lektor ved Institut for Statskundskab, Kø-*