Кавказский институт мира, демократии и развития, Грузия
Общество гуманитарных исследований, Азербайджан

Проблемы и перспективы возвращения беженцев/ВПЛ в конфликтные регионы Южного Кавказа

Публикуется при поддержке Датского совета по беженцам

Тбилиси
2008

© Кавказский институт мира, демократии и развития

Данная публикация была создана в рамках проекта “Южнокавказская сеть экспертов для фасилитации политики по вопросам возвращения/реституции вынужденно перемещенных лиц”, который осуществился при поддержке *Датского совета по беженцам*. Взгляды, выраженные в публикации, могут не совпадать со взглядами *Кавказского институт мира, демократии и развития* (*CIPDD*), *Общества гуманитарных исследований* (HSR) и *Датского совета по беженцам (DRC).*

Кавказский институт мира, демократии и развития
ул. Мераба Алексидзе 1[a]
Тбилиси 0193, Грузия
Тел: +995 32 33 40 81
Фах: +995 32 33 41 63
E-mail: info@cipdd.org
Вебсайт: www.cipdd.org

ISBN 978-99928-37-10-8

© The Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development

The presented publication has been prepared within the project “South Caucasus experts’ network for IDPs return/restitution policy facilitation” supported by the Danish Refugee Council. The views expressed in this publication do not necessarily represent those of *the Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD)*, *the Society for Humanitarian Research (SHR)* and *the Danish Refugee Council (DRC)*.

The Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development
1[a], Merab Aleksidze Street
0193 Tbilisi, Georgia
Tel: +995 32 33 40 81
Fax: +995 32 33 41 63
E-mail: info@cipdd.org
web site: www.cipdd.org

Содержание

Грузия

Шалва Пичхадзе. Некоторые сценарии возвращения беженцев/ВПЛ в конфликтные зоны Грузии 5

Вахтанг Колбая. Институциональные ресурсы в разных сценариях урегулирования конфликтов 22

Нодар Сарджвеладзе. Социо-психологические особенности беженцев в разных сценариях регулирования конфликтов 46

Азербайджан

Аваз Гасанов. Вероятность возвращения вынужденных переселенцев в свои родные места при разных вариантах разрешения конфликта 62

Аловсат Алиев. Инстуциональные ресурсы для возвращения вынужденных переселенцев в разных сценариях урегулирования конфликта в Азербайджанской Республике 85

Азер Аллахверанов. Возвращение вынужденных переселенцев (ВПЛ) и существующая ситуация, связанная с реституционной политикой 100

Некоторые сценарии возвращения беженцев/ ВПЛ в конфликтные зоны Грузии

Шалва Пичхадзе

Абхазская проблема крайне политизирована. В процессе урегулирования конфликта в Абхазии почти все, казалось бы, неполитические вопросы очень быстро приобретают политический оттенок. Это становится понятным, если помнить, что сам конфликт является политическим и этническая составляющая умело эксплуатируется ради достижения политических целей. Не собираясь глубоко вдаваться в эти вопросы, скажем лишь, что в советский период, когда практически все серьезные вопросы решались в Москве, между абхазами и грузинами не возникало значительных трений. Сегодня абхазы и грузины мирно сосуществуют в других странах и даже занимаются общим бизнесом. Конфликт возник после распада Советского Союза, и его суть заключалась в вопросе: кто будет управлять этой территорией? В этом свете будем рассматривать и вопрос беженцев/перемещенных лиц (Б/ВПЛ).

Нынешние власти Сухуми, добиваясь международного признания, стараются создать себе лицо демократического государства, одним из атрибутов которого является система выборов в представительные органы власти. Вместе с тем, абхазы понимают, что при свободном волеизъявлении населения и при существенном перевесе в пользу этнических грузин в общем количестве избирателей на вопрос: кто будет управлять территорией? ответ будет не в их пользу. Вот так на первый взгляд просто гуманитарный вопрос возвращения Б/ВПЛ становится политическим.

Продолжение существующего переговорного формата

Существующий переговорный формат, именуемый «женевским» (поскольку первые переговоры в этом формате состоялись в ноябре-декабре 1993 г. в Женеве), подразумевает переговоры между сторонами конфликта под эгидой ООН, при содействии Российской Федерации, в присутствии ОБСЕ в качестве наблюдателя. В конце 90-х гг. к переговорам подключилась «Группа друзей Генерального секретаря ООН по Грузии», для краткости именуемая группой «Друзей Грузии» (далее ДГ). В нее входят США, Великобритания, Франция, Германия и Россия. (Важным аспектом, влияющим на ситуацию, является Операция по поддержанию мира (ОМП), осуществляемая под эгидой СНГ и поэтому не являющаяся составной частью «женевского процесса». ОМП полностью осуществляется российскими миротворцами.) В рамках этого формата было проведено множество встреч на разных уровнях. Как это часто бывает при урегулировании такой комплексной проблемы, каким является конфликт в Абхазии, были выделены конкретные направления, по которым переговоры продолжились примерно в том же формате с участием более «специализированных» делегаций. Среди них можно выделить переговоры по статусу, по вопросам Б/ВПЛ, заседания т.н. Координационного совета, более или менее регулярные встречи местных властей в прифронтовом селе Чубурхинджи и т.д. Однако основными вопросами на столе переговоров, безусловно, оставались:

- статус Абхазии,
- вопрос Б/ВПЛ.

На данное время, по разным оценкам как грузинской, так и абхазской стороны, в Гальском районе Абхазии проживает порядка 55 тыс. спонтанно вернувшихся этнических грузин. До начала боевых действии население Гальского р-на составляло около 85-90 тыс. жителей. Это был район с наибольшим преобладанием грузинского населения. Этих людей принято называть спонтанно вернувшимися, поскольку их возвращение не происходило под эгидой Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), оно не было организовано ни властями Грузии, ни властями самопровозглашенной Абхазии, хотя следует

заметить, что еще при т.н. президенте Ардзинба абхазская сторона призвала всех желающих вернутся в Гальский р-н под юрисдикцию самопровозглашенной Республики Абхазия. В большинстве своем грузины не захотели этого делать и вернулись на свой страх и риск. Порядка 30-35 тыс. из них проживают в Гальском р-не постоянно, остальные передвигаются через р. Ингури, разделяющую стороны в конфликте. Практически все спонтанно вернувшиеся сохранили документы, удостоверяющие их грузинское гражданство. Спонтанно вернувшихся регистрируют власти непризнанной Абхазии и выдают соответствующие удостоверения о «гражданстве». Сегодня абхазская сторона пытается склонить спонтанно вернувшихся грузин к получению гражданства Российской Федерации и российских паспортов.

В существующем переговорном формате, в компоненте возвращения Б/ВПЛ, обе стороны в конфликте пытаются достичь своих весьма прозрачных целей.

Для грузинской стороны это:

- восстановление доконфликтного демографического преимущества и гарантированное решение статуса в пользу территориальной целостности Грузии;
- присутствие грузинского населения (хотя пока и не организованного) в Абхазии, как силы, на которую в случае необходимости можно опереться.

Для абхазской стороны это:

- недопущение коррекции результатов «этнической чистки» и гарантированное решение статуса в пользу независимости;
- недопущение возникновения грузинской «пятой колонны» в Гальском р-не.

Для достижения этих целей в существующем переговорном формате стороны используют следующую тактику:

- Грузинская сторона представляет вопрос как чисто гуманитарный, следовательно, не имеющий отношения к переговорам по политическому статусу. Согласно этой позиции, Б/ВПЛ имеют безусловное право на возвращение в места постоянного проживания на всей территории Абхазии вне зависимости от темпа и формата решения других

вопросов. Вместе с тем, грузинская сторона разделяет мнение о том, что возвращение могло бы начаться с Гали, однако оно должно:

a) проходить под эгидой УВКБ;
b) иметь массовый характер и в течении 1-2 лет охватить всю Абхазию;
c) следует разработать совместные (Сухуми-Тбилиси-международное сообщество) механизмы безопасности возвращенцев.

- Абхазская сторона считает, что таким правом Б/ВПЛ действительно обладают, однако его тотальное осуществление приведет к нарушению стабильности в абхазском обществе, что чревато возникновением очередной волны насилия на этнической почве. По ее мнению, Б/ВПЛ следует возвращать сперва в Гальский р-н, где:
  a) они будут минимально соприкасаться с этническими абхазами;
  b) практически не было боевых действий и меньше всего пострадало их имущество;
  c) меньше всего домов занято другими людьми (абхазами, выходцами из Северного Кавказа и т.д.).

Что касается гарантий безопасности, то абхазская сторона, как «независимое государство», не намерена призывать кого-либо для охраны своих граждан.

Де-факто власть Абхазии заинтересована в сохранении статус-кво в вопросе Б/ВПЛ по нескольким причинам.

1. Несколько десятков тысяч вернувшихся позволяют абхазской стороне говорить, что процесс возвращения идет успешно.
2. В Гальском р-не вернувшиеся грузины проживают компактно и их легче держать под контролем.
3. Гальский р-н остается крупным производителем продукции сельского хозяйства в общем объеме сельхозпродукции Абхазии, и Сухуми выгодно, чтобы там находилось необходимое количество крестьян и чтобы этот источник доходов давал максимальную отдачу.

4. Спонтанно вернувшиеся грузины являются как бы заложниками Сухуми, и это создает определенную гарантию от резких действий центральной власти Грузии.
5. Безопасность и покой спонтанно вернувшихся целиком и полностью зависят от их способности добиться благорасположения абхазских властей, что делает их лояльными или, в крайнем случае, нейтрально законопослушными. Одновременно те из них, кто отказывается принимать т.н. абхазское гражданство, не обладают многими правами, что делает их еще более зависимыми и управляемыми.
6. В такой ситуации не ставится вопрос о реституции.

Новый переговорный формат

После «революции роз» были розданы обещания, касающиеся урегулирования конфликтов в Абхазии и Южной Осетии, в том числе назывались сроки вступления в Сухуми и Цхинвали. Затем эти сроки не раз менялись. И то, и другое было ошибкой, т.к. не имело под собой никакой почвы. Одновременно продолжались попытки вести переговоры в т.н. «женевском формате» в случае с Абхазией и в «дагомысском формате» в случае с Южной Осетией.

События последнего времени все отчетливее указывают на то, что правящая команда Грузии разуверилась в возможность решить конфликт в Абхазии в существующем формате в сроки, соизмеримые с ее пребыванием во власти. Началась подготовка общественного мнения как внутри страны, так и вне ее к тому, чтобы изменить «женевский» и «дагомысский» форматы переговоров.

Для того, чтобы рассмотреть плюсы и минусы нового формата, вспомним структуру «женевского формата». Структура эта состоит из двух компонентов: непосредственные контакты между сторонами и международная составляющая. Судя по действиям властей, на данном этапе сделано заключение о том, что:

а) абхазская сторона напрочь лишена независимости действий и полностью является марионеткой России, следовательно, с ней не о чем говорить;

b) разговаривать надо с Россией, т.к. на самом деле она является заинтересованной стороной, практически – стороной в конфликте с Грузией. По этой причине Россия не сможет играть конструктивную роль в процессе урегулирования.

Совокупность этих подходов диктует грузинским властям необходимость поиска нового формата урегулирования, при котором:

a) непосредственные контакты с абхазской стороной надо минимизировать;
b) следует создать или усилить «параллельную» или «альтернативную» администрацию, которая, вместо Тбилиси, станет второй стороной в конфликте;
c) надо добиваться максимальной политической поддержки на международном уровне с тем, чтобы:
   - путем необходимого давления сбалансировать роль России, а в лучшем случае, минимизировать ее участие в процессе урегулирования;
   - усилить давление на Сухуми и продемонстрировать, «кто в доме хозяин»;
   - максимально изолировать Сухуми от любых международных, в том числе неформальных, контактов.

Для осуществления вышеизложенного:

1. Официальным местом расположения властей Абхазской Автономной Республики в изгнании (Парламент и Правительство) была объявлена верхняя часть ущелья р. Кодори (небольшая часть административной территории Абхазии, остающаяся под контролем центральных властей после окончания активных боевых действий), переименованная по этому случаю в «Верхнюю Абхазию».
2. В той части бывшей Юго-Осетинской Автономной Области, которую населяют преимущественно этнические грузины и которая контролируется из Тбилиси, были проведены выборы «Президента Южной Осетии». Им стал этнический осетин, который вскоре после этого сформировал Правительство (состоящее преимущественно из этнических осетин), включая Министра иностранных дел. Можно предположить, что такой

поворот событий, повлекший за собой изменение существующего положения, повлияет на процесс урегулирования:

- в регионе появилась сила, которая может претендовать на то, чтобы ее признали стороной в конфликте, что особенно неприемлемо для властей Цхинвали, т.к. лишает их возможности представлять весь регион и участвовать в процессах наравне с Тбилиси;
- международным организациям (в основном ОБСЕ и отчасти ЕС), действующим в зоне конфликта, придется перестроить свою работу с учетом новых реалий;
- при распределении материальной помощи, поступающей от доноров, придется учесть существование альтернативной власти;
- на данном этапе наибольшую выгоду из создавшейся ситуации извлекут жители конфликтного региона, поскольку обе «власти» постараются «перетянуть» на свою сторону побольше сторонников и, в конечном итоге, избирателей путем развития инфраструктуры, осуществления социальных проектов, привлечения инвестиций, создания рабочих мест и т.д.

3. Предпринимаются беспрецедентно активные усилия с целью заручится политической и моральной поддержкой разным планам по урегулированию конфликтов со стороны международных организации и влиятельных государств. При этом, исходя из новых подходов, другая сторона в конфликте (абхазская и осетинская) ставится в известность о самом факте обсуждения и содержании этих планов лишь после их одобрения разными международными форумами или правительствами других стран.
4. Усиливается давление со стороны Тбилиси с целью прекращения ОПМ в данном формате и составе. Имеется в виду то, что:
   - ОПМ полностью состоит из «российских миротворцев», что никак не может устраивать Тбилиси, который считает Россию стороной в конфликте; и
   - новый мандат ОПМ должен включать в себя не только разъединение сторон, но и предоставление гарантий безо-

пасности возвращающимся Б/ВПЛ путем осуществления полицейских функций по всей территории возврата.

Это выражается как в решении Парламента Грузии рекомендовать Президенту поставить вопрос о выводе миротворцев, так и в пропагандистской компании в СМИ.

Возможно ли создание «альтернативного» правительства в Абхазии по типу осетинского? В нынешней ситуации это представляется затруднительным по нескольким причинам:

a) власти Сухуми контролируют всю территорию Абхазии и все население Абхазии (за исключением верхней части ущелья р. Кодори), следовательно, альтернативные выборы проводить негде;
b) уже существует власти Абхазской Автономной Республики в изгнании;
c) в Абхазии нет каких либо групп интересов (партийных, общественных, клановых, финансовых, бизнес-, религиозных и т.д.), которые выступали бы за будущее Абхазии в составе Грузии. Более того, любой публично высказанный намек на отношения с Грузией иначе как с иностранным государством повлечет за собой политическую либо общественную «смерть» таких групп. Несмотря на целый ряд разногласий в разных сферах, все без исключения силы в Абхазии сходятся на том, что вопрос независимости решен и пересмотру не подлежит.

Перевод переговорного процесса в новый формат сопряжен с рядом трудностей.

1. Россия выступает против изменения формата. Косвенно то же самое можно сказать и о ООН и других участниках группы ДГ (последние резолюции СБ призывают стороны продолжать переговоры в существующем формате), и ЕС в лице специального представителя на Южном Кавказе, который не раз заявлял о необходимости прямых контактов между Тбилиси и Сухуми, Тбилиси и Цхинвали.
2. Тормозится рассмотрение вопросов, связанных с возвращением Б/ВПЛ, так как:

- минимизированы прямые контакты с абхазской стороной, на подконтрольной территории которой находятся (Гальский р-н) или должны вернутся Б/ВПЛ;
- игнорирование абхазской стороны в переговорном процессе и объявление о переводе Парламента и Правительства Абхазской Автономной Республики в изгнании в ущелье р. Кодори вызывает ее еще большее раздражение Сухуми.

3. Вывод ОПМ, с юридической точки зрения, не составляет трудности, т.к. достаточно Грузии войти с инициативой в СНГ и после соответствующих формальных процедур ОПМ должна прекратится. Однако до того, как это сделать, грузинской стороне придется найти ответ на несколько вопросов.
   a) Готова ли Россия уйти из Абхазии, не переместятся ли ее «миротворцы» под другим названием на правый берег р. Ингури? При желании для этого можно найти несколько поводов, как то «обеспечение стабильности на южных границах РФ», просьба Сухуми о защите и т.д.?
   b) Согласится ли Сухуми с новым составом и форматом ОПМ. Ведь без такого согласия трудно представить себе проведение миротворческой операции?
   c) Как добиться этого согласия, когда нет прямого диалога между сторонами и когда Сухуми видит в России гаранта своей безопасности?
   d) Найдутся ли государства, готовые включится в ОПМ на тех условиях, которые устраивают Грузию?
   e) В случае ухода российских миротворцев, не займут ли их позиции вооруженные формирования Абхазии и не оставят ли им вооружение миротворцы?
   f) Нужна ли вообще ОПМ? Например, в Нагорном Карабахе не проводится ОПМ. Не было ее и в зоне конфликта в Абхазии в течении нескольких месяцев после прекращения активных боевых действий в октябре 1993 г. и до размещения ОПМ СНГ. В обоих случаях активные боевые действия не возобновлялись.

Что же касается перспектив возвращения Б/ВПЛ при новом переговорном формате, то, т.к. этот формат пока не действует, можно сделать лишь несколько предположений.

1. Абхазская сторона, которая довольна существующим форматом, воспримет новый формат как средство давления и политику принуждения. Это будет способствовать, во всяком случае, на данном этапе, усилению образа врага в виде грузинского государства.
2. В этом случае в сознании абхазов усилится настороженность, а быть может и чувство опасности, как бы в новом формате Тбилиси не использовал вернувшихся в Гальский р-н в качестве «пятой колонны», в том числе и для проведения т.н. «альтернативных» выборов.

Возможные аналогии со случаями, существующими в международной практике

Пример Косово

План спецпредставителя Генерального секретаря ООН Марти Ахтисаари и предшествовавшие его составлению события стимулировали новую волну дискуссии по конфликтам на Кавказе. Рассмотрим, в чем этот конфликт похож на конфликт в Абхазии и в чем – нет.

Аналогии:

1. В основе конфликта лежит сепаратизм и стремление создать независимое суверенное государство.
2. Одна из сторон проводила политику «этнической чистки».
3. Сепаратистское движение имеет влиятельных покровителей извне.

Различия:

1. У сепаратистского движения, опирающегося на этнических албанцев, есть ирредента в лице Республики Албания, чего лишены абхазы.
2. В Косово и до конфликта, и после него этнические албанцы составляют большинство, в то время, как в Абхазии этнические абхазы даже сегодня не составляют большинства.
3. В случае Косово обвинения в «этнической чистке» выдвигается против центрального правительства Сербии, в то время,

как в Абхазии такие обвинения выдвигаются против сепаратистского руководства. Следовательно, в глазах мирового сообщества моральный перевес в Косово на стороне сепаратистски настроенных этнических албанцев, в Абхазии – на стороне этнических грузин и грузинского государства.

4. Фактор Европейского Союза. Хотя Сербия отказывается принять план Ахтисаари, перед ней маячит перспектива вступления в ЕС в обозримом будущем. Если Сербия сможет себе выторговать обещание о приеме со стороны ЕС в обмен на согласие на отделение Косово, которое, возможно, в обозримом будущем тоже вступит в ЕС, то налицо будет «добровольный развод», а не отторжение путем войны, а это уже совсем не то, что сегодня имеет место быть в Абхазии. Фактор ЕС в Грузии пока не стоит на повестке дня. Существует фактор НАТО, но это другой случай, и он будет рассмотрен ниже.

Возможное предоставление независимости Косово по плану Ахтисаари при согласии Сербии было с определенной настороженностью встречено в Грузии, хотя, если в нем разобраться, то план окажется неприемлемым скорее для Сухуми, нежели для Тбилиси. В случае его гипотетического применения в конфликте в Абхазии:

1. До урегулирования конфликта зона конфликта станет протекторатом ООН, верховная власть перейдет к органу власти, назначенному Генеральным секретарем ООН.
2. В зоне конфликта разместится многонациональный контингент НАТО, который будет иметь мандат от СБ ООН на проведение военных операций по принуждению к миру (см. Главу VII Устава ООН).
3. Этническим грузинам, пострадавшим от политики «этнической чистки» (см. Заключительные документы саммита СБСЕ в Будапеште, 1995, и ОБСЕ в Лиссабоне, 1997), скорее всего будут созданы условия и обеспечены гарантии безопасности для возвращения в места постоянного проживания согласно Четырехстороннему соглашению от 1994 г., подписанному сторонами в конфликте, Российской федерацией и ООН.

И тут перед абхазской стороной вновь встанет фундаментальный вопрос: согласны ли они на независимость на этих услови-

ях, среди которых самое для них болезненное – полное и добровольное возвращение Б/ВПЛ. Речь не идет о том, чтобы после всех этих действий в Абхазии прошел референдум по вопросу независимости. В этом случае результат был бы заранее предрешен не в пользу независимости. Мы рассматриваем случай признания без референдума, когда условие признания заложено в самом плане. Насколько известно, пока что абхазское общество ни при каких условиях не готово к возвращению Б/ВПЛ, даже ценой признания независимости и получения международного признания. Однако следует заметить, что при таком развитии событий Сухуми оказался бы в довольном щекотливом положении и вряд ли смог бы дать рациональное объяснение мировому сообществу, признания которого он добивается, почему такой план для него неприемлем.

Возможное распространение примера Косово в таком варианте вновь указывает на то, что вопрос Б/ВПЛ стоит во главе угла урегулирования конфликта в Абхазии.

Интеграция Грузии в НАТО

После окончания «холодной войны» было несколько «волн» расширения НАТО. И хотя ни разу Альянс не принимал в свои ряды новых членов с нерешенными спорами, связанными с суверенитетом, мы решили рассмотреть этот вопрос в данной главе, т.к. что-то похожее уже имело место как внутри НАТО, так и ЕС: например, сепаратистские конфликты в государствах-членах НАТО (конфликт в турецком Курдистане, конфликт в Северной Ирландии, баскская проблема в Испании) и принятие Кипра членом ЕС при наличии нерешенного конфликта и многотысячной оккупационной армии на его территории.

Когда речь заходит о Грузии, то возникает вопрос, а что будет, если к тому времени не удастся урегулировать конфликты? По мнению скептиков, такая ситуация помешает Грузии, поскольку:

1. После окончания «холодной войны» Альянс ни разу не принимал в свои ряды новых членов с такими конфликтами.
2. В 1995 году НАТО разработало документ под названием «Изучение возможностей расширения НАТО» (The Study on

NATO's Enlargement). В нем говорится, что «государства, вовлеченные в этнические споры или внешние территориальные споры, в том числе в споры, связанные с проблемой ирредентизма, а также во внутренние споры, связанные с вопросами юрисдикции, должны уладить эти споры мирными средствами в соответствии с принципами ОБСЕ до того, пока станут членами».

3. НАТО не захочет принимать в свои ряды государство, часть территории которого находится под контролем другого государства – не члена НАТО.
4. Грузия встанет перед выбором – либо членство, либо территориальная целостность.

   Есть свои аргументы и у оптимистов:

   1. Новые вызовы и смещение интересов Запада в сторону каспийского региона и Центральной Азии диктуют Альянсу необходимость искать в регионе союзника, и Грузия подходит под эту роль даже со своими конфликтами.
   2. Когда подойдет время вступления в НАТО, Запад гораздо активнее включится в процесс урегулирования и сбалансирует негативную роль России.
   3. К тому времени Грузия станет гораздо более «привлекательным» государством для конфликтующих регионов.

Как бы то ни было, появление перспективы вступления Грузии в НАТО вносит совершенно новое измерение в процесс урегулирования, в том числе и в том, что касается Б/ВПЛ. Итак, если Грузия получит План действий по вступлению (МАР), то:

- НАТО будет стремиться уговорить Тбилиси пойти на компромиссы, устраивающие Абхазию, лишь бы разрешить конфликт;
- НАТО будет стремиться уговорить Сухуми оставаться в рамках разумных требований.

При таком развитии событий, возвращение Б/ВПЛ может стать тем вопросом, в котором Тбилиси будет вынужден отступить, т.к. для абхазов их массовое возвращение – наихудший из всех возможных сценариев, так сказать, последний бастион обороны.

Если Грузия станет членом НАТО в условиях неурегулированных конфликтов, то:

- влияние России в конфликтных регионах уменьшится (некоторые наблюдатели даже говорят о том, что она потеряет интерес к этим регионам, т.к. игра будет проиграна);
- Грузия получит свой «пряник», не испытав «кнута», и в определенной степени потеряет стимул к компромиссам.

При таком развитии событий Тбилиси станет более бескомпромиссным, в том числе и в отношениях с НАТО. Это может толкнуть Тбилиси и Б/ВПЛ к более бесцеремонному отношению к абхазам, к разжиганию реваншистских настроений среди Б/ВПЛ, что при потере осторожности может обернутся обострением межэтнической конфронтации. Хотя нельзя исключить и более оптимистический сценарий, когда под эгидой НАТО (либо группы стран-членов НАТО, либо ЕС, либо ОБСЕ) будет продолжен поиск взаимоприемлемых компромиссов.

Раздел Южной Осетии

Такое развитие событий нельзя исключить, особенно после т.н. «параллельных» выборов и создания «альтернативных» структур власти. Однако на судьбу Б/ВПЛ это не особенно повлияет, поскольку основная часть Б/ВПЛ покинула места постоянного проживания не из зоны конфликта.

Раздел Абхазии

Среди всех возможных сценариев, могущих повлиять на судьбу Б/ВПЛ, следует рассмотреть и этот. Такой вариант развития событий не следует полностью исключать, поскольку:

1. В грузинском обществе он уже обсуждался, хотя и не пользуется популярностью;
2. При определенных, неблагоприятных для себя, условиях абхазская сторона может согласится на такой вариант урегулирования;
3. Обе стороны в конфликте постараются представить этот вариант как огромный компромисс со своей стороны и постараются ценой согласия на раздел Абхазии выторговать себе

отказ другой стороны от дальнейших претензий, в том числе в вопросе возвращения Б/ВПЛ.

Если это произойдет, то:

1. Скорее всего, к Грузии отойдет Гальский р-н;
2. В «грузинской» части будут созданы «грузинские» органы власти;
3. В «грузинской» части начнется массовое возвращение Б/ВПЛ;
4. Большие ресурсы будут направлены на реабилитацию Гальского р-на, чтобы продемонстрировать абхазам преимущество пребывания в политическом, экономическом и правовом пространстве Грузии;
5. Абхазская сторона прекратит рассматривать вопрос возвращения Б/ВПЛ в другие районы Абхазии.

При таком варианте грузинская сторона может пойти на сохранение автономии Абхазии, состоящей из Гальского р-на и верхней части ущелья р. Кодори, однако это вряд ли повлияет на состояние вопроса Б/ВПЛ, поэтому дальнейшие политико-экономическо-правовые аспекты такого решения мы рассматривать не будем.

Разрешение проблемы военным путем

Осетия

По мнению военных экспертов, ВС Грузии не составит особого труда взятие Цхинвали. Что же касается контроля над Рокским тоннелем, то тут мнения расходятся. Военная операция в Южной Осетии может быть чревата серьезными последствиями для «прифронтового» г. Гори и основной железнодорожной и автомобильной магистралей, проходящих невдалеке от зоны возможных боевых действии. Не следует упускать из виду и то, что из зоны конфликта при использовании крупнокалиберных орудий можно «достать» и Тбилиси. С точки зрения возвращения Б/ВПЛ в Южную Осетию, успешная операция мало что даст, так как:

а) основная часть Б/ВПЛ покинула места постоянного проживания не из зоны конфликта, а из других районов компактного проживания в Грузии;

b) в зоне конфликта между грузинами и осетинами не прерывались близкие торговые, социальные, родственные, дружеские отношения.

В случае же неудачного исхода военной операции судьба этнических грузин, компактно проживающих в ущелье р. Большая Лиахви и фактически находящихся под юрисдикцией Тбилиси, может оказаться незавидной. То же самое коснется и «альтернативной» власти и поддерживающих ее осетин.

Абхазия

Несмотря на неоднократные заявления грузинских политиков о намерении использовать мирные средства урегулирования конфликта в Абхазии, военный путь никогда полностью не снимался с повестки дня. Поэтому рассмотрение этого сценария не лишено смысла.

По мнению многих экспертов, Грузия не в состоянии вести длительную успешную войну, поэтому следует рассчитывать на молниеносный успех в течение считанных дней и затем стараться не потерять завоеванное. Принято считать, что в случае с Абхазией с чисто военной точки зрения активные военные действия таят меньше угрозы грузинскому государству, поскольку:

a) в транспортно-коммуникационном смысле Абхазия является как бы тупиком для Грузии;
b) столица Грузии далеко, и боевые действия не будут ей угрожать, хотя не следует забывать о жизненно важном порту Поти и нефтетерминале в с. Супса, а также курортной зоне Аджарии.

При успешном течении военной операции последствия для Б/ВПЛ могут быть следующими:

a) за грузинскими частями в Абхазию хлынут потоки Б/ВПЛ, и при беспорядочном возвращении в условиях военной неразберихи начнутся акты мести против тех, кто в данный момент проживает в их домах, а также тех, кто, по мнению Б/ВПЛ, повинен в их изгнании;
b) возникнет волна новых Б/ВПЛ из Абхазии, убегающих от грузинских частей и от возвращающихся Б/ВПЛ;

c) начнется новая волна противостояния на этнической почве.

В случае провала военной кампании нетрудно предположить, что:

a) спонтанно вернувшимся Б/ВПЛ придется надолго покинуть Абхазию;
b) вопрос дальнейшего возвращения Б/ВПЛ отложится надолго.

Результатом боевых действий может стать и раздел Абхазии. Этот сценарий мы уже рассмотрели выше.

Заключение

Существующие сценарии можно обобщить по трем направлениям:

1) существующий формат или новый формат;
2) желаемый сценарий (международные прецеденты в пользу Грузии, вступление в НАТО и т.д.);
3) гипотетические (военные методы урегулирования, раздел Абхазии и Южной Осетии).

Институциональные ресурсы в разных сценариях урегулирования конфликтов

Вахтанг Колбая

I. Обзор нынешней ситуации

При решении конфликта в Абхазии, Грузия, проблемы визового режима, винно-боржомного эмбарго, острых заявлений Путина и Саакашвили, одним словом, сложившаяся напряженная ситуация между Грузией и Россией легко преодолимы – считает ряд экспертов в Грузии.

Республика Абхазия представляет собой слабо контролируемую и экономически депрессивную территорию, на которой сохраняется "замороженный" этно-территориальный конфликт.

Де-юре Российская Федерация признаёт в Абхазии суверенитет Грузии, де-факто же Абхазия является еще одним дотационным субъектом юга России. Ее жители почти поголовно имеют российские паспорта (*но это гражданство ограниченное, неполное: они не имеют возможности получать загранпаспорта на основании российского гражданства, поэтому никаких юридических последствий оно иметь не должно*), а внутриполитическая жизнь зависит от воли Москвы.

Сейчас Грузия рассматривает присутствие российских миротворцев не столько как гарантию сохранения мира, сколько как инструмент поддержания фактической независимости Абхазии. Президент Саакашвили 26 сентября 2007 г. обратился к ООН с трибуны Генеральной ассамблеи с просьбой заменить российских МС нейтральными силами, на что сразу же отреагировал министр иностранных дел России, назвав эту просьбу необоснованной.

В нынешних условиях, значительно отличающихся от ситуации 1990-х годов, факт присутствия российского контингента в

зоне противостояния не должен быть самоцелью. Эта миссия будет иметь смысл только в том случае, если Россия одновременно согласится способствовать фундаментальному урегулированию конфликта (скорее всего, с участием западных партнеров Грузии – США и Европейского Союза).

В последнее время Сухуми все настойчивее и с завидным постоянством дистанциируется от Грузии. И к этому его подталкивает беспрецедентная ожесточенность Москвы по отношению к Грузии – начиная с эмбарго на сельхозпродукцию и минеральную воду Боржоми, заканчивая антигуманной акцией – спецоперацией против мирных граждан грузинской национальности, проживающих в России, а также исключением грузинских детей из русских школ. И последнее – решение властей Грузии, определивших местом размещения правительства Абхазии в изгнании Кодорское ущелье – Верхнюю Абхазию.

Ситуация обострилась до того, что грузинские власти обвиняют Россию в нанесении ракетных ударов по месту дислокации властей Автономной Республики Абхазии в Кодори и селу Цители Убани на территории бывшей ЮО АО. Факты изучают международные организации.

Правовая база и институты

Круг международных организаций, а также государственных институтов Грузии и политических лидеров или групп, принимающих решения по вопросам конфликтов и реально влияющих на процесс возвращения беженцев, весьма широк.

В первую очередь надо отметить ООН, в документах которой упоминание о конфликте в Абхазии, Грузия, появилось в октябре 1992 года, и с этого времени ООН является главным медиатором этого конфликта.

Решение об учреждении **Наблюдательной Миссия ООН было принято Резолюцией СБ № 858 (1993).**

Мандат того времени был ограничен наблюдением за тем, как исполняется Договоренность о прекращении огня между сторонами. Но вскоре этот Мандат наблюдательной Миссии потерял свою актуальность из-за возобновления боевых действий в

зоне конфликта. И только после достижения Соглашения от 14 мая 1994 года «О прекращении огня и о разъединении сил» был восстановлен обновленный Мандат Миссии, которым она руководствуется по сегодняшний день.

Одной из главных функций, наряду с другими, определенными Мандатом для Миссии, является:

в тесном сотрудничестве с МС стран СНГ своим присутствием способствовать созданию безопасных условий для планомерного возвращения ВПЛ в свои родные дома на территорию Абхазии, в первую очередь в Гальский район.

4 апреля 1994 года Заявлением о мерах по политическому урегулированию грузино-абхазского конфликта была создана основа для **Женевского процесса**, что, в свою очередь, подразумевало создание механизма управления мирным регулярным переговорным процессом.

22 августа 1994 года в Москве Советом Глав государств СНГ было принято решение об использовании в зоне конфликта **Коллективных миротворческих сил,** которые расположились там по обоюдной просьбе сторон.

Кроме того, было принято решение о создании **Группы друзей Генерального Секретаря ООН по Грузии,** куда вошли Великобритания, Германия, Россия, США и Франция.

Решением каждодневных социально-экономических проблем ВПЛ заняты **Министерство по делам беженцев и расселению Грузии,** а также избранное еще до военного противостояния (октябрь-ноябрь 1991 года) **Правительство Абхазии в изгнании,** в последнее время функционирующее в Кодорском ущелье (Верхняя Абхазия).

Власти Грузии тщетно пытаются подключить их к официальному переговорному процессу.

17-19 ноября 1997 года в Женеве в результате очередной грузино-абхазской встречи была достигнута договоренность о создании **Координационного совета, в рамках которого начали функционировать три рабочие группы: по проблемам безопасности и невозобновления огня, по вопросам ВПЛ и беженцев и по экономическим и социальным вопросам.**

Необходимо отметить постоянно действующую **Координационную рабочую группу.**

Информация о деятельности этого органа практически отсутствует, кроме того, что основная сфера ее деятельности – содействие неформальным контактам между сторонами и осуществлению гуманитарных программ.

Правительством Грузии для урегулирования обоих конфликтов учрежден пост **Государственного министра,** который представляет государство в мирном переговорном процессе. Кроме того, по урегулированию конфликта координировано работают соответствующие службы **МИДа и Совет Безопасности.**

Из государственных институтов, вовлеченных в разработку политики возвращения ВПЛ, следует также назвать **Аппарат президента, силовые структуры** и, наконец, **парламент** Грузии, по обыкновению, имеющий наименьшее влияние на этот процесс и исполняющий роль механизма создания политического антуража.

В направлении трансформации конфликта, помимо формального миротворческого процесса на основе гражданской инициативы, между участниками конфликта идет постоянный неформальный процесс диалога. Они имеют форму регулярных встреч, которые происходят с 1996 года и ставят себе целью создание свободного форума, в рамках которого представителям сторон предоставляется возможность с учетом реалий рассмотреть и проанализировать факторы, как способствующие, так и дестабилизирующие мирный процесс урегулирования конфликта. Формат встреч – неформальный и неофициальный, их участники не являются представителями делегаций. Поэтому здесь решения не принимаются. Во встречах участие принимают высокие должностные лица, политики, представители гражданских организаций и эксперты, причем только абхазы и грузины. Представители двух обществ, при участии политиков и гражданского общества, без давления и влияния третьей стороны, как в условиях конфиденциальности, так и открыто могут вести неформальный диалог с учетом изучения интересов и позиций сторон, определять собственную стратегию и тактические шаги, с помощью диалога уточнять взгляды оппонента и, соответственно, готовиться к последующим официальным или неформальным встречам, презентировать друг другу и зондировать домашние заготовки идей и предложений.

Несмотря на существование устойчивых институтов, многолетнего процесса и многочисленных соглашений, стороны кон-

фликта продолжают оставаться на диаметрально противоположных позициях. Даже соглашения и договоренности оцениваются и трактуются каждой стороной со своей позиции. На уровне риторики в Сухуми декларируют независимость, а в Тбилиси согласны на ассиметричную автономию в пределах Федерации.

Существующая ситуация по защите прав человека

Разделенные в результате военных действий части общества ведут автономное существование. Насильственное разделение привело к трагедиям сотен тысяч людей.

Некоторые эксперты (А. Русецкий) считают, что основа решения конфликта – в установлении диалога между разделенным обществом двух общин, проживающих в зона конфликта. Поэтому институционализация и формализация интересов группы, не настроенной сепаратистски, должна осуществляться через грузинские власти, считают они. Появление на примере бывшей ЮО АО более лояльной группы, разрушение старых стереотипов – позитивное явление, думают они, так как до настоящего времени только одна группа практически осуществляла монополизацию всего процесса, в том числе и миротворческого.

На сегодняшний день в зоне конфликта на территории бывшей ЮО АО реально существует два субъекта. Они и должны суметь принять решение, способное сделать возможным их сосуществование. Задача состоит в том, чтобы эти группы расценивались как субъекты конфликта (не без поддержки России) и был налажен диалог между Тбилиси и Кокойты, т.е. между Санакоевым и Кокойты (считается, что такая готовность к диалогу в разделенном обществе наблюдается). Значительная часть ВПЛ считает, что поддержка властями, да и не только ими, но и Европейским сообществом таких лидеров связана с защитой политических прав людей, имеющих отличное от сепаратистов мнение.

Власти России продолжают совершать ошибки, настаивая попрежнему на диалоге только с одной стороной разделенного общества. Она, как посредник, должна/обязана способствовать установлению диалога между сторонами этого общества.

Обеими сторонами конфликта были упущены благоприятные моменты для имплементации одобренных европейским сообществом

(Министериал в рамках ОБСЕ в Любляне, декабрь 2005 г.) совместных программ, направленных на восстановление диалога, трансформацию конфликта и создание реального миротворческого процесса.

Процесс возвращения ВПЛ

Защита прав человека в конфликтных зонах осложняется, как правило, тем, что нарушения носят массовый и беспорядочный характер. Исходя из этого, важным является развитие превентивной защиты, направленной на предупреждение нарушений и, следовательно, на развитие механизма гражданской безопасности населения.

Надо отметить, что условия для их развития крайне тяжелые. В этих зонах независимая от правящих режимов социальная активность, не лояльная к ним, может стоить жизни. Примером могут послужить выборы в местные органы власти, проведенные в мае 2007 года в Гальском районе, когда часть местных избирателей подверглась давлению со стороны военных группировок двух противоборствующих партий. В смягчении ситуации более активную роль призван играть офис ООН по правам человека в Сухуми. Отчет же этой организации ясно показывает, что деятельность офиса не распространяется на ту часть абхазского сообщества, которая насильственно была вынуждена покинуть территорию Абхазии, а в течение всех лет эта организация не смогла под давлением Сухуми открыть совместный с ОБСЕ офис по правам человека в Гали.

Несмотря на это, ВПЛ настойчиво, без гарантий безопасности возвращаются к родным очагам, порой с риском для жизни.

УВКБ, опираясь на положения Четырехстороннего соглашения о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц, сделало попытку внедрения механизма системы безопасности, вернув под своей эгидой 311 ВПЛ в г. Гали. К сожалению, практически ни одному из них не удалось до конца остаться дома из-за террора и насилия со стороны “неуправляемых” бандформирований на территории Гальского района. Видимо, было ошибкой на фоне все еще незаживших ран, памятного этнополитического противостояния, начать процесс возвращения. Он носил искусственный, насильственный характер, не ожидаемый большинством аб-

хазского населения. И поэтому процесс возвращения из-за отсутствия согласия сторон в трактовке правово-политического механизма безопасности возвращающихся был сведен на нет. В середине 1994 г. была попытка создания прецедента безопасности возвращения ВПЛ, когда для эксплуатации Ингурской гидроэлектростанции удалось возвратить 115 специалистов. На настоящий момент ее персонал насчитывает 150 человек, зарплата которых обеспечивается из бюджета тбилисских структур.

До сегодняшнего дня происходящее спонтанное возвращение ВПЛ в большей степени обусловлено присутствием военных наблюдателей Миссии ООН в зоне конфликта.

Грузия требует возвращения ВПЛ в условиях безопасности до определения статуса Абхазии. Де-факто власти Абхазии требуют решения вопроса о правовом статусе до возвращения ВПЛ, не скрывая страха по поводу того, что после полномасштабного их возвращения они вновь окажутся в национальном меньшинстве.

Налицо две взаимоисключающие позиции, пересмотреть которые стороны и не пытаются. Усилия сторон направлены на активизацию внешних сил только в направлении реализации собственных интересов. Каждая из сторон решение вопроса видит в поддержке и при помощи третьей силы. Грузия в то самое время пытается предпринять меры по нейтрализации роли российского фактора.

Возможные варианты урегулирования конфликта при условии сохранения нынешнего формата урегулирования конфликта

СБ, МИД, Аппарат Президента, Аппарат Государственного министра:

- Восстановление прямого, регулярного двустороннего диалога с абхазской стороной.
- Необходимо акцент делать на сотрудничество в области экономики.
- Меры по нейтрализации проблем, накопленных за последнее время в российско-грузинских отношениях, поиск новых перспектив сотрудничества.

- Активизация (углубление, восстановление, расширение) контактов с администрациями, представителями общественности северокавказских республик.
- Использование возможности трибуны Совета глав государств для убеждения в неэффективности операции МС и в необходимости внесения изменений в действующий мандат МС.
- Рассмотрение реальных возможностей ЕС как по урегулированию политического процесса, так и для возвращения ВПЛ (предложения П. Семнеби).
- Рассмотрение вопроса верификации вернувшегося населения в Гальский район.

Аппарат Государственного министра, МИД, Специальная комиссия парламента Грузии:

- Ознакомление международной общественности с предложениями по статусу Абхазии (по возможности, с участием Сухуми).
- Правовая экспертиза всех соглашений, резолюций и договоренностей, достигнутых в ходе мирного процесса.

Аппарат Государственного министра, МИД:

- Работа с международными организациями по демократизации процесса.
- Свободный доступ к средствам массовой информации на территории Абхазии.
- Подключение через международные НПО к процессу экс-комбатантов как наиболее влиятельной группы, представителей общественности, возможностей диаспоры, представителей национальных меньшинств.
- В формате компетенции Рабочей группы создание совместной правовой группы по проблемам защиты прав человека, обеспечение соответствующей материально- технической базой.

Парламент Грузии, СБ:

- Инициирование рассмотрения вопроса амнистии в отношении лиц, совершивших преступлении во время боевых действий в

Абхазии, за исключением преступлений против человечности, работа над соответствующей правовой формулировкой.

- Завершение работы над поправками к Конституции Грузии о распределении полномочий между центральными и региональными органами власти.
- Организация проведения научной конференций с участием представителей международных правовых институтов (Венецианская комиссия и пр.), создание постоянно действующей группы в этом направлении.
- Поддержка инициатив НПО и народной дипломатии, способствовать их контактам в Абхазии.

В этой ситуации спонтанное возвращение будет иметь ту же динамику, как и до настоящего времени – с одной поправкой (с учетом ситуации, имевшей место во время «выборов» в местные органы власти Гальского района): если в Тбилиси посчитают, что местное население является лояльным по отношению к сепаратистам, то какая-то часть может воздержаться от такого возвращения.

Абхазская сторона взяла на себя ответственность за безопасность возвращающихся согласно Четырехстороннему соглашению о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц (S/199/397, приложение 2 к Резолюции СБ ООН), подписанному в Москве 4 апреля 1994 г. – это во-первых. Во-вторых, она не может и не будет отказываться от этой ответственности, в противном случае она подчеркнула бы свою несостоятельность.

До сегодняшнего дня происходящее спонтанное возвращение ВПЛ в большей степени обусловлено присутствием военных наблюдателей Миссии ООН в зоне конфликта, хотя часть местного населения все еще с надеждой смотрит на МС, считая их ресурс неисчерпанным.

Общеизвестно, что экономика развивается при взаимном доверии партнеров. Военные или правовые связи вряд ли сформируют стабильное партнерство. Условием самых этих связей является, прежде всего, доверие, поэтому, может, стоит вернуться к вопросу активизации сотрудничества в области экономики. **В этом случае**:

- СБ, МИД, Аппарату государственного министра – создать соответствующий политический фон;
- Парламенту – взять на себя инициативу создания соответствующей законодательной базы.

Роль ЕС в процессе мирного урегулирования

- Евросоюз, имея дело с такой нестабильной зоной, явно отстает от вызовов дня. К сожалению, Евросоюзу не достает гибкости, и это доказали проблемы с энергоносителями. Вместе с тем, правительствам стран с конфликтами нужна поддержка медиаторов, поддержка адекватная, поддержка, которая стала бы своевременной и прагматической.
- *В Грузии есть несколько групп (в том числе приближенных к правительству), которые работают над проектами экономического сотрудничества/интеграции, в том числе над проектом реабилитации экономической инфраструктуры Абхазии.*

Есть потенциал у Женевского формата переговоров.

В этом случае можно использовать опыт доверия, наработанный координационной **Рабочей группой.**

Особая роль в определении людских и экономических измерений должна быть отведена **аппарату государственного министра по вопросам реинтеграции.**

Рекомендации:

Властям Грузии:

- Исключение воинственной риторики в политике государства в отношении Абхазии должно иметь постоянный характер.
- Определение целенаправленного плана по изменению информационной политики в отношении Абхазии.
- Определение альтернативы существующему формату как переговоров, так и ОПМ.

Международному сообществу:

- Активизировать деятельность международных организаций по демократизации гражданского общества в Абхазии.
- Активизировать и актуализовать вопросы экономического сотрудничества в Абхазии (этот вопрос более актуален и востребован в Цхинвальском регионе), пример: временная администрация во главе с Санакоевым). К сожалению, надо констатировать, что в Абхазии оказались более неприступными в этом плане. Вместе с тем надо признать, что необходимо приложить много усилий, чтобы сдвинуться с мертвой точки.
- Способствовать двусторонним встречам без участия третьей стороны.
- Способствовать налаживанию продуктивного диалога Грузии с Россией.

II. Изменение формата политического урегулирования за счет интернационализации процесса и новая миротворческая операция (желаемый вариант для руководства Грузии)

Несмотря на то, что эксперты причисляют конфликты в Грузии к ряду «замороженных», можно согласиться с мнением, что в «замороженном» состоянии находятся не конфликты, а сам мирный процесс. И поэтому он (процесс) не имеет решающего влияния на трансформацию конфликтов.

После безболезненного отстранения от должностей Шеварднадзе и Абашидзе у властей Грузии создалось впечатление, что аналогичного успеха можно достичь и в бывшей ЮО АО. К сожалению, в отношении указанной территории этот эпизод оказался не до конца продуманным. В результате налицо факт отката назад в налаживании диалога между Тбилиси и Цхинвали. Нужно согласиться с тем, что власти Грузии ищут новые форматы урегулирования, полностью не отказываясь от существующего.

Для изменения формата политического урегулирования за счет интернационализации процесса и новой миротворческой операции **нужна специальная резолюция СБ ООН.**

Положение спонтанно вернувшихся ВПЛ, равно как и положение всего остального населения, будет использоваться для привлечения интереса мирового сообщества к этому региону. Учитывая поддержку Запада Грузии, надо ожидать, что международная поддержка не заставить себя ждать. В интересах России будет не отстать от процесса и сохранить влиятельные экономические рычаги, против чего Грузии нечем будет возразить.

Ключевую роль в процессе возвращения ВПЛ в места своего постоянного проживания будет играть министерство по расселению и беженцам.

Учитывая то обстоятельство, что в Сухуми будут препятствовать массовому возвращению ВПЛ, необходимо создать соответствующий международный фон. **Эта роль отводится МИДу и Аппарату Госминистра.**

Активно будут подключены:

- **АРА.** Правительство Грузии нарушило статус-кво после того, как официально расположило в Кодорском ущелье (Верхняя Абхазия) правительство Абхазии в изгнании. Международные организации сегодня избегают под разными предлогами визита в Кодорское ущелье, сторонясь общения с АРА. Этот шаг вызвал бурную негативную реакцию Москвы, в интересах которой держать границу с Карачаево-Черкесией на этом участке под своим контролем.
- **Специальная комиссия парламента:** подготовить законодательную базу:
  1. по определению порядка выделения помощи для экономических и социальных проектов;
  2. по порядку, форме и видам привлечения инвестиции;
  3. по ратификации состава ОПМ, мандата, срока, численности.

Допуская вариант, что Россия может пойти на изменение формата операции –желаемый вариант руководства Грузии – надо полагать, за счет компромисса грузинской стороны, можно предположить, что этим компромиссом может быть отказ от правительства Абхазии в изгнании (необходимость в его существовании отпадет из-за необходимости создания совместных/

временной администрации – в лучшем случае, в худшем – просто роспуск).

В таком случае парламент Грузии должен принять соответствующее Постановление.

III. Возможные прецеденты в международной практике урегулирования конфликтов

Периодические военные обострения в зоне грузино-югоосетинского конфликта связаны не в последнюю очередь с тем, что в России пока не хватает консолидированной политической воли, направленной на скорейшее и мирное разрешение проблемы. Только отсутствием в Москве ясной позиции может быть объяснено «двоемыслие», когда официально декларируется признание грузинских границ, но одновременно имеют место действия, свидетельствующие об обратном.

Угроза санкционированного международным сообществом отделения Автономного края Косово вместе с перспективой развала государства Сербии делает актуальным вопрос о новой дестабилизации на юго-востоке Европы, а также о влиянии этих процессов на конфликты вокруг постсоветских непризнанных государств.

“Обзор внешней политики Российской Федерации”, подготовленный Министерством иностранных дел России, ставит новые акценты в идеологии дипломатических отношений России в вопросах непризнанных государств. В отношении Молдавии и Приднестровья звучит принципиальный тезис о политическом урегулировании приднестровского конфликта при соблюдении территориальной целостности Молдавии и на основе выработки особого, надежно гарантированного статуса Приднестровья. “Важнейшим элементом” урегулирования называется “закрепление конституционного статуса Молдавии как нейтрального государства”... Нечто иное сформулировано в отношении Грузии. В документе прямо сказано, что формула урегулирования этих конфликтов не связана с необходимостью непременного поддержания “территориальной целостности” Грузии.

Насколько обосновано утверждение об уникальности этого случая? На наш взгляд, каждый случай уникален, если объективно посмотреть на истоки конфликта, и они будут реализовываться по-разному.

Скажем, в Абхазии и бывшей Южно-Осетинской Автономной Области безусловно имело место присутствие России – причем с самого начала. В этом в свое время признался Президент России Ельцин и даже принес за это извинения. В США есть полмиллиона албанцев, они имеют свое официальное лобби в Конгрессе. Можно предположить, что они достигают каких-то гласных и негласных договоренностей.

Какие реальные шаги можно было бы ожидать от России? Например, поэтапный вывод войск из зоны безопасности? ***То есть – содействовать урегулированию, но не уступкам,*** *поскольку д*ля абхазской стороны это дело принципа – об уступках она вести речь неготова. Однако ***можно было бы подойти к проблеме итогового статуса, общей для всех аналогичных конфликтов,*** по которой сохраняются четкие диаметрально противоположные позиции. Здесь стороны и, вообще, международное сообщество не вышли на обсуждение каких-либо вариантов статуса, кроме крайних:

- *независимость* или
- *автономия.*

Сейчас еще говорят о **«широчайшей автономии»** или **«условной независимости»**.

При новом отношении к Грузии, ее месту и роли после «революции роз», может, стоит подумать, чтобы вернуться к идее, когда гарантами статуса ассоциированных субъектов были бы международные структуры?

В отличие от Косово, ЕС ясно дает понять, что в случае с Абхазией (Приднестровье, бывшая ЮО АО) она не поддержит сепаратные действия. Поэтому вполне возможно, что вопрос станет предметом политического компромисса в квадрате США – ЕС – Россия – Грузия.

Сразу же, без долгих обсуждений была отвергнута идея о разделении Косово на сербское и «косоварское». Она, кажется, умерла, не родившись.

В середине июля 2007 года США, Франция и Великобритания представили в СБ ООН новый проект резолюции по Косову. Поводом послужил, как сообщили СМИ, доклад службы национальной разведки США, которая предупредила, что решение вопроса о Косово может негативно сказаться на конфликтах в Грузии. «Если Косово получит независимость в течение следующего года и без достигнутого через переговоры соглашения, Россия дала понять, что может ответить на это признанием сепаратистских республик в Грузии, что является рискованным шагом», – сказано в нем.

После того, как США и другие западные страны в феврале 2008г. признали независимость Косова, Россия вышла из договора 1996г. по СНГ, накладывавшего санкции на Абхазию, и сделала шаги по установлению более глубоких отношений с отколовшейся республикой, но до сих пор воздерживается от признания ее независимости.

Исходя из сказанного, вряд ли можно считать возможным вариант (по Пичхадзе) размещения в зоне конфликта контингента НАТО с мандатом СБ ООН на проведение военных операций по принуждению к миру согласно Главе VII Устава ООН.

Даже допуская, что *стороны согласились* на косовский вариант урегулирования (для Сухуми это заманчиво, поскольку Абхазия может стать протекторатом ООН, затем последует прецедент Косово), трудно представить, что де-факто власти Абхазии согласятся с полным возвращением ВПЛ. Даже при задействовании *Четырехстороннего соглашения о добровольном возвращении беженцев и перемещенных лиц (S/1994/397, приложение II к резолюции СБ ООН), подписанного в Москве 4 апреля 1994 г., там есть оговорка, ограничивающая безусловное возвращение.* Поэтому специальный представитель Президента Грузии, госминистр по конфликтам, МИД должны будут в первую очередь обеспечить процедуру ратификации документа СБ ООН.

Естественно, что эту ситуацию не знает Конституция Грузии – нужны будут конституционные изменения.

Поскольку этнополитические конфликты сами по себе являются сложнейшим явлением, в генезисе и развитии которых важную роль, как правило, играют внешние факторы, необходима консоли-

дация внутригосударственных сил с внешними. Имеется в виду выдвижение на передний план двух значительных факторов:

- *Грузия сама должны генерировать идеи по решению конфликта, уважая достоинство каждой из сторон, вернее, стремления каждой из сторон, делать все для того, чтобы приблизиться к тому, чтобы мы совместно решали эти вопросы. Пытаться в одиночку решить проблему, не уважая стремлений каждой из сторон – в принципе не продуктивно.*
- *То есть, нужно говорить о том, что нас сближает, и каким образом мы могли бы сблизиться.*

Тбилиси, обвиняя (и не без основания) Россию в том, что она не выполняет реальные функции посредника и миротворца, думается, при этом сам должен вести себя более активно в отношении Абхазии и Южной Осетии: выходить на контакты с ними, не делая ставку только лишь на посредничество ООН, ОБСЕ, США и евроструктур, а по возможности – без них. Перед властями Грузии стоит сложная задача: они должны убедить абхазов в том, что в отличие от неспокойного Северного Кавказа, жить в едином демократическом грузинском государстве будет для них более привлекательно и безопасно. От Грузии как от субъекта международного права с большим демократическим ресурсом требуется быть более инициативной, более уступчивой, чтобы в сознании абхазов не ассоциироваться с образом врага. Таким образом, необходимо восстанавливать контакт с абхазами шаг за шагом и исключить возможности влияния третьей стороны. Этот сложный процесс, но надо выбирать: либо конфликт в разных его формах (от замороженного до размороженного), либо двигаться вперед к диалогу.

Может, более продуктивным будет забыть обиды, даже если они и «справедливые», и приступить к поиску более прагматических и гибких путей урегулирования конфликтов.

IV. Развитие процесса урегулирования на фоне интеграции в НАТО

Большинство населения Грузии считает, что членство в НАТО – самый короткий путь к разрешению территориальных споров

в Грузии, поэтому, согласно опросу общественного мнения, выбор в пользу вступления НАТО, видимо, решен.

При пессимистическом варианте (отказ от определенных территорий), т.е. ВПЛ возвращаются только в Гальский район, правительству Грузии нужно показать международному сообществу, что оно может управлять процессом, поэтому в этом случае **главными действующими лицами будут:**

МВД, которое обеспечит исполнение решения правительства, которое подготовят соответствующие министерства, департаменты и службы Грузии, в первую очередь:

- **министерство по делам расселения и беженцам;**
- **правительство Абхазии в изгнании;**
- **аппарат госминистра по вопросам реинтеграции (подключение к процессу УВКБ ООН).**
- **Министерства экономики, здравоохранения и занятости населения и др. совместно с АРА** подготовят проекты мероприятий по экономической и социальной реабилитации района.

Министерство по делам расселения и беженцам и правительство Абхазии в изгнании совместно с заинтересованными структурами определяют**:**

- круг возвращающихся лиц, в том числе до войны проживавших в других районах Абхазии;
- порядок и места дополнительного расселения (для желающих не из Гальского района): изучение местных возможностей (чтобы избежать антагонизма между местными жителями и неместными – это очень тонкая и требующая особого подхода тема);
- семьи;
- села;
- количество земель.

Парламент:

- рассматривает и принимает решение по предложенному Правительством варианту урегулирования;
- готовит правовую и нормативную базу по вышеуказанным вопросам расселения.

Международное сообщество:

- ООН принимает Резолюцию – поручает УВКБ, другим соответствующим структурам подключиться к процессу возвращения;
- ЕС через Совет Министров принимает решения о привлечении инвестиций и оказывает гуманитарную помощь Грузии по реабилитации объектов культурного, социального назначения;
- США, ЕС активно действуют для сбалансирования роли России.

Что касается смягчения позиций Абхазии в отношении урегулирования и возвращения ВПЛ, то вряд ли этого можно ожидать – во всяком случае, для этого нужно много времени.

Если следовать второй версии – **Грузию принимают в НАТО с неурегулированными конфликтами** – в этом случае возвращение теряет динамику.

Правительство:

- до наступления этого решения снимает все ожидаемые проблемы ВПЛ внутри страны,
- по идее, способствует спонтанному возвращению ВПЛ в Абхазию – Гальский район,
- некоторое время продолжает действовать, как в настоящее время и с теми же институциональными ресурсами;
- при помощи международных институтов продолжает поиск взаимоприемлемых компромиссов по урегулированию, но до поры до времени, затем –
- попытка блицкрига – в течение очень короткого времени завершить военную операцию.

Международное сообщество:

- более смело предлагает экономические проекты Абхазии;
- некоторое время действует продолжать, как и в настоящее время;

- оказывает помощь правительству Грузии в подготовке реального, соответствующего реальным условиям, новый план урегулирования, как члену альянса;
- нейтрализует (балансирует) роли России в новых условиях, насколько это возможно.

Парламент:

принимает решения, предложенные Правительством, аппаратом Президента, а также принимает:

- заявление-обращение к населению Грузии, отдельно – к населению Абхазии.
- окончательное решение по выводу МС РФ принимает Президент;
- пакет решений (по представлению Правительства или же по собственной инициативе) по инвестированию и внедрению в соседние с Абхазией регионы новых экономических проектов с возможным задействованием территории Абхазии**.**

V. При разделе территории Абхазии (вариант, предложенный автором предыдущей статьи), возвращение ВПЛ, предположительно, произойдет по сценарию, рассмотренному в первой части п. IV.

Необходимо сразу отметить, что такое развитие событий чревато обострением политической ситуации и в Грузии, и в Абхазии, что может повлечь за собой непредсказуемые события.

На мой взгляд, вариант, рассмотренный экспертом Пичхадзе: «при определенных, неблагоприятных для себя, условиях абхазская сторона может согласиться на такой вариант урегулирования», – может развиться в таком направлении. Вместе с тем, подобная идея, озвученная представителями Республиканской партии, все еще непопулярна в обществе.

VI. Урегулирование конфликта военным путем

Деятельность МО на этом этапе разрешения конфликтов определяется готовностью восстановить территориальную целостность страны. Исходя из заявления политического руководства страны о мирном урегулировании конфликта, эффективность структуры отодвинута на задний план. Несмотря на это, МО вряд ли станет сторонним наблюдателем, «нейтральным игроком», если станет ясно, что проблема не решится мирным путем. Трудно предположить, что Грузия сможет обеспечить успешную молниеносную войну, но даже при обратном, перед госструктурами станет задача:

- исключить процесс спонтанного возвращения ВПЛ **(задача для МВД)**;
- задействовать отработанный заранее план планомерного возвращения, прежде всего в Гальский район **(задача для аппарата Госминистра, правительства Абхазии в изгнании)**. Это необходимо, в первую очередь, для того, чтобы убедить абхазское общество, мировое сообщество, что Грузия не собирается «заселять, оккупировать» Абхазию по примеру Советов **(задача для МИД** – работа с абхазской диаспорой, создание соответствующего настроя в странах);
- подготовится к демократическим политическим и экономическим реформам с учетом возможной позитивной дискриминации **(задача для Парламента Грузии, аппарата Президента, СБ)**;
- подготовить мировое сообщество к необходимости экономических вливаний, инвестицияй, восстановления инфраструктуры **(задача для МИД, аппарата Президента, Госминистра)**.

При провале сжатой до предела по времени военной операции по разрешению (но не урегулированию) конфликта, можно с уверенностью утверждать, что неминуемо последует процесс обратного спонтанного возврата возвратившегося населения Гальского района, и не только этого района. Даже при готовности к такому ходу событий правительство рискует оказаться перед серьезными политическими катаклизмами внутри страны.

Серьезные ресурсы заложены в возможностях влиятельной политической группы – Бокерия, Руруа – при прагматическом и правильном их использовании и, что самое главное – при наличии политической воли как внутри страны, так и на Западе. В Сухуми могут посчитаться с их возможностями при подборе нужного и необходимого тона общения, если бы они взяли на себя ответственность, что**:**

1) грузины не являются их генетическими врагами. Грузия может сыграть положительную роль (оказать содействие) в культурном и экономическом развитии Абхазии;
2) Грузия не может угрожать интересам Абхазии, поскольку она не будет являться унитарным государством.

(Логично, для Грузии со временем все более актуальной становится проблема территориального устройства. Конечно, вопрос территориального устройства – вопрос внутренний, но в разрешении конфликта он – один из основополагающих. Ряд экспертов (напр., член оппозиционной Республиканской партии Д. Бердзенишвили) считает, что достижениями демократической системы являются как децентрализованный унитаризм, так и федерализм, и склоняется к третьей модели – ассиметричному регионализму.

Ассиметричный регионализм способствовал бы превращению пестрой Грузии в плюралистическое общество, а грузино-абхазский диалог имел бы шанс выработать единую позицию по созданию единого государства.

Поэтому о нем необходимо говорить даже с учетом разности подхода к вопросу в Сухуми и в Тбилиси.)

3) Грузия соглашается, что вопрос Абхазии существует вне зависимости от России, и предлагает план разрешения конфликта и в том случае, когда Россия сама решить уйти из Абхазии;
4) Грузия и Абхазия соглашаются, что война в Абхазии была трагической ошибкой;
5) и что грузинский и абхазский народы не являются инициаторами развязывания войны в Абхазии.

Сегодня **Временная Комиссия Парламента Грузии** по вопросам территориальной целостности сконцентрирована в основном на:

- вопросах поэтапной демилитаризации зон конфликта при обеспечении условия безопасности населения;;
- создании условий для взаимного доверия, работе над реабилитационными проектами – в первую очередь для Гальского района и Цхинвальского региона;
- вопросах политического урегулирования конфликта.

Парламентская комиссия могла бы сконцентрировать свои возможности на расширении/сужении правового поля силовых структур**:**

- при интернационализации процесса и новой миротворческой операции – на возможных действиях при выводе МС РФ из зоны конфликта;
- при использовании прецедентов (введении новых) в условиях возможных компромиссов (Аланды, Кипр, Косово) на фоне евро-атлантической интеграции;
- для смягчения экономических ограничений в отношении Абхазии;
- на **необходимости координации усилий всех ведомств/ субъектов,** привлеченных к разрешению конфликта;
- на поддержке усилий НПО и народной дипломатии.

VII. Влияние Олимпийских игр в Сочи на конфликты

Российские власти считают решение о проведении зимних Олимпийских игр в России в 2014 г. признанием растущих возможностей страны и своим большим, в том числе и политическим, успехом. Россию пригласили таким образом в элитный клуб – это первая олимпиада, которую проводит Российская Федерация.

Вместе с тем решение МОК о проведении в Сочи в олимпийских игр поднимает не слишком известные широкому кругу локальные кавказские вопросы, в том числе «адыгский вопрос» (Маркедонов). Речь идет о массовом переселении адыгских (черкесских) племен на территорию Турции в 1860-1870-х гг. (ма-

хаджирство). Многие северокавказские (черкесские-адыгские) организации уже давно требуют от мировой общественности квалифицировать события того времени как геноцид со стороны России.

Вторая проблема – это грузино-абхазский конфликт. Зимняя олимпиада в Сочи – это непосредственная граница России и Грузии, это российско-абхазская граница, зона неразрешенного грузино-абхазского конфликта. Еще никогда олимпиада не проводилась столь близко к таким зонам.

В сообществе ВПЛ многие говорят, что предпосылок для разрешения конфликта в ближайшей перспективе не ожидается. В Абхазии считают, что Олимпиада является гарантом их безопасности и на их территории не повторится кодорский кризис, поскольку в Сочи пойдут деньги не только российских, но и иностранных инвесторов. В Сухуми надеются, что задействование абхазской инфраструктуры – сухумского аэропорта, гудаутской авиационной базы с прекрасной бетонной взлетной полосой – в ходе Олимпийских Игр обеспечит безопасность Абхазии мирными средствами.

Поскольку Россию сегодня из-за ее стремления к сохранению статус-кво часто упрекают в нежелании активизировать мирное разрешение конфликта, некоторые российские эксперты (Маркедонов, Швец) считают, что Олимпиаду-2014 можно использовать и для разрешения грузино-абхазского конфликта. Олимпиада-2014 дает неплохой шанс на то, что в отношения между Тбилиси и Сухуми, а также между Тбилиси и Москвой придет позитивная динамика. Россия могла бы предложить действительно работающие схемы примирения. Можно рассмотреть вопрос о том, чтобы подключить к этим проектам и грузинский бизнес, заинтересовав его в освоении Абхазии исключительно мирными средствами – это во-первых. Во-вторых, Олимпиада-2014 дает России возможность проявить себя эффективным гарантом мира в регионе, а также медиатором. Сегодня Москва могла бы предложить Тбилиси вернуться к соглашениям по Абхазии, заключенным в том же Сочи в 2003 году – это открытие железнодорожного сообщения через Абхазию и увязка этого проекта с возвращением беженцев, считают они.

Это привлекательно для России и тем, что она таким образом, рационально используя интернационализацию (через тот же МОК), могла бы и свои интересы продвинуть.

На этой основе можно было бы подойти и к проблеме статуса. Некоторые российские политологи предполагают, что посредством нормальной экономической кооперации Абхазия пришла бы к идее единого государства с Грузией.

Это должно устраивать и Тбилиси, потому что стремление к интеграции в НАТО, как главный стратегический приоритет, будет подкреплено мирными инициативами.

Эксперты обсуждают и то, насколько может Запад/США использовать фактор Олимпиады как инструмент давления на Россию – дав последней почувствовать вкус победы, вовлечься в водоворот подготовки к Играм, полностью убедить общественное мнение в неотвратимости их проведения и в последний момент поставив ее перед неизбежностью их срыва. Предметом компромисса может стать Абхазия.

Вероятность такого варианта мала, но, учитывая динамично развивающиеся события в разных регионах мира и меняющуюся экономическую (в том числе углеводородную) и политическую конъюнктуру, полностью его исключать, думаю, не стоит.

Можно предположить, что Москва, чтобы обезопасить Олимпиаду-2014, захочет нормализовать отношения с Тбилиси путем отказа от сотрудничества с абхазскими сепаратистами. Но даже при этом не исключено, что Абхазия всё равно будет сопротивляться интеграции в состав Грузии. Нельзя исключить, что ей окажут в этом поддержку те силы в северокавказских республиках (Ингушетии, Дагестане), которые до сих пор сопротивляются усилиям Кремля сохранить свой суверенитет на Северном Кавказе.

Социо-психологические особенности беженцев в разных сценариях регулирования конфликтов

Нодар Сарджвеладзе

Беженцы/вынужденно перемещенные лица (ВПЛ) из Абхазии и Южной Осетии составляют важную часть социально-незащищенных, наиболее уязвимых слоев населения Грузии. Опираясь на критерий решения ими задач самоопределения, идентичности и адаптации к условиям жизни, можно выделить четыре группы беженцев/ВПЛ:

- ассимилированные
- изолянты
- маргиналы
- интегрированные

Чтобы рассчитать реакцию каждой из этих групп на те или иные изменения, которые будут следовать за разными сценариями развития политических событий, необходимо охарактеризовать каждую группу в отдельности.

Ассимилированные. Данная группа включает в себя тех беженцев/ВПЛ, которые в определенной степени порвали связи со старой идентичностью (сухумчанин, очамчирец, гальский, цхинвалец и т.д.) и попытались слиться с тем окружением, где они ныне проживают в разных городах и селах Грузии. Многие из них давно или с самого начала покинули центры компактного проживания. Опираясь на родственные или иные связи, они вжились в местное сообщество и пытаются заново определить свою идентичность, связывая себя с новым местожительством, где они приобрели квартиры.

Свои планы на будущее они связывают не с возвращением в Абхазию или в Южную Осетию, а с тем, чтобы обосноваться в местах нынешнего проживания – в Кутаиси, Батуми, Зугдиди, Гори и т. д. Точное их количество подсчитать трудно, но во время опросов беженцы/ВПЛ указывают, что 60% беженцев/ВПЛ в случае организованного возвращения возвратятся в Абхазию, а из оставшихся 40% определенная часть без колебаний останется там, где проживает ныне. Это, безусловно, не точный статистический факт, а скорее отражение общественного мнения беженцев.

Изолянты. Это те лица, которые проживают в центрах компактного проживания беженцев. Как правило, они держатся друг за друга, составляют одну общину, определяют себя по-прежнему как выходцев из Абхазии или Южной Осетии. Они не только не отмежевываются от прежней идентичности – напротив, укрепляют и углубляют ее. Они занимают определенную нишу на рынке занятости, коллективно занимаясь малым бизнесом и торговлей. Изолянты находятся на определенной социально-психологической дистанции от местного населения, даже браки в большинстве случаев они заключают с членами местного сообщества беженцев. Они пытаются не растворяться в местном сообществе и связывают свое будущее с возращением в Абхазию/Южную Осетию. Это наиболее многочисленная часть беженцев/ВПЛ.

Маргиналы. В плане ощущения идентичности эта группа беженцев/ВПЛ маргинализирована. Они не растворились в новом окружении, но потеряли ощущение связи с прежней идентичностью. У них синдром тотального отчуждения как от местного окружения, так и от выходцев из Абхазии/Южной Осетии. Формально они, конечно, состоят на учете как беженцы/ВПЛ, однако психологически они себя не связывают с этой категорией людей. Если у ассимилировавшихся в качестве референтной группы выступает местное общество, а для изолянтов опорной группой является община беженцев/ВПЛ, то маргиналы как бы лишены поддержки и в местном сообществе, и в сообществе беженцев. Это отчуждение и самоотчуждение усиливаются низким соци-

альным статусом и нищетой. Это наиболее пассивная часть беженцев, которая полностью полагается на помощь со стороны – государства, общества, родственников.

Интегрированные. Интеграция при рассмотрении вопросов беженцев/ВПЛ часто понимается как простое их слияние с обществом, с той частью Грузии, которая ныне существует de facto. Фактически, это не интеграция, а ассимиляция, если смотреть на это с точки зрения понимания вопроса идентичности. Интегрированными мы считаем тех лиц, которые соединили в себе две части: 1) прошлую идентичность, свою причастность к абхазской или осетинской культуре и 2) приобретенную новую идентичность, определив себя в категорию тбилисцев, кутаисцев, батумцев и т.д. Это те лица, у которых в той же мере сохранилось ощущение корней, как у изолянтов, однако, в отличие от них, они приобрели новую идентичность, сохранив старую, и тем самым не ассимилировались с новой средой проживания. Это наиболее активная часть популяции беженцев, часто представленная в гражданском секторе – в НПО и политических партиях, в правительстве, в госструктурах легитимной власти Абхазии.

Приступим теперь к анализу возможных реакций тех или иных групп беженцев на развитие событий по различным сценариям.

Сценарий 1. Возобновление старого женевского формата переговоров

Первый сценарий будет связан с переговорным процессом, в частности, с продолжением женевского или дагомысского формата. Понятно, что грузинской стороне невыгодно продолжать переговоры в старом формате, однако абхазскую сторону это, напротив, вполне устраивает.

Возникает вопрос – как отреагирует каждая из четырех категорий вышеуказанных групп беженцев/ВПЛ, если возобновится женевский формат переговоров. С самого начала надо определиться, что шансов на такое возобновление фактически не суще-

ствует. Не только правящие круги Грузии, но и беженцы/ВПЛ полностью разочаровались в женевском процессе, который был основным переговорным процессом в период правления Э. Шеварднадзе. Все группы беженцев, особенно изолянты и интегрированные, резко отрицательно отреагируют на этот сценарий.

Данная часть населения много раз получала травму переселения и изгнания в результате притеснений, вынужденной смены местожительства и даже выдворения с применением силовых методов со стороны властей. Поэтому беженцы/ВПЛ остро реагируют, глубоко сочувствуют пострадавшему лицу – беженцу – и с негодованием относятся к тем, кто силовыми методами заставляет беженцев освободить и покинуть здание, где они были размещены, ныне закупленное в тендере или в процессе приватизации какими-то лицами или организациями.

Беженцы-изолянты и интегрированные все свои жизненные планы и надежды связывают с возвращением в Абхазию. Соответственно, для них возврат к старому формату равносилен бесконечному замораживанию конфликта и консервации нерешенных проблем возвращения в родные места. Поэтому их реакция на этот нереальный, но гипотетически возможный сценарий была бы резко отрицательной. Что касается ассимилировавшихся, то они в меньшей степени заинтересованы в возращении в Абхазию, а некоторые из них вообще этого не желают. Поэтому в данном контексте их реакции малозначительны. Маргиналы, безусловно, хотят вернуться, однако их основная мотивация заключается не в том, чтобы стабильно там обосноваться, а в том, чтобы использовать случайные шансы на улучшение жизненной ситуации.

Сценарий 2. Новый переговорный формат – параллельные правительственные структуры

Новая модель переговоров, к которой стремятся нынешние руководители Грузии, включает в себя создание «параллельной» или «альтернативной» администрации, которая вместе с Тбилиси станет второй стороной в конфликте. Вместе с тем надо

легитимировать непосредственные контакты с абхазской стороной и максимально усилить политическую поддержку на международном уровне. Одновременно путем соответствующего международного давления следует сбалансировать роль России. Для этого официальным месторасположением властей Абхазской Автономной Республики (т.н. «легитимного правительства Абхазии») была объявлена верхняя часть Кодорского ущелья – «Верхняя Абхазия».

В связи с вопросом альтернативного правительства на территории Южной Осетии была проведена кампания выборов президента Южной Осетии. Им стал этнический осетин Дмитрий Санакоев, который создал соответствующие структуры и успешно конкурирует с властями Э. Кокойты. Чтобы уловить различия реализации одной и той же идеи параллельных властей в Южной Осетии и Абхазии, в первую очередь необходимо подчеркнуть: параллельные правительственные структуры Абхазии существуют с 1994 г., сразу после окончания войны в Абхазии. Однако рассмотрение их стороной конфликта наряду с Тбилиси маловероятно. Трудно утверждать, что процесс переговоров в женевском формате с участием госструктур Абхазской Автономной Республики был связан с ощутимыми положительными результатами. Ныне эта правительственная структура перемещается из Тбилиси в Кодорское ущелье, и трудно указать, каковы будут результаты этого «приближения», дает ли это существенные сдвиги в разрешении грузино-абхазской проблемы.

Параллельные властные структуры Южной Осетии создаются и ныне. В отличие от Абхазии, это новый подход к созданию альтернативного правительства в Южной Осетии. Лидером движения является этнический осетин, стремящийся к интеграции осетинской части населения в грузинское государство. Следовательно, степень конкуренции между двумя параллельными осетинскими представителями властных структур высока, при этом обе стороны нелегитимны.

Беженцы/ВПЛ из Абхазии, особенно та их часть, которую можно считать интегрированной, в экспертных интервью считает, что практика «двоевластия» в Южной Осетии может принести более значительные результаты в плане конструктивной транс-

формации конфликта, нежели в случае Абхазии. Относительно абхазской проблемы беженцы/ВПЛ неуверены в успешности данной тактики. Во всяком случае, сомнения перевешивают явно оптимистические прогнозы. Вместе с тем, они допускают, что этот вариант все же является лучшим, хотя бы потому, что налицо попытки изменить ситуацию взамен стагнации переговоров в период правления Э. Шеварднадзе. Для удобства анализа возможных реакций беженцев на возможные сценарии нового переговорного процесса поставим два ключевых вопроса.

Вопрос 1. Что произойдет в жизни беженцев/ВПЛ из Абхазии, если создание «альтернативных» параллельных госструктур Абхазии в Кодорском ущелье будет имеет положительные последствия в плане возвращения беженцев/ВПЛ в Абхазию?

Безусловно, успех политики конфронтации «двух Абхазий» немыслим как гладкий процесс. Такой успех возможен только за счет огромного напряжения, противоборства и применения силовых методов. Все беженцы прекрасно понимают, что абхазы так просто не уступят отвоеванную de facto независимость. Столкновение двух абсолютно взаимоисключающих и противоположных государственных проектов – со стороны Грузии, территориальная целостность, со стороны абхазов, государственная независимость – не обойдется без острого конфликта и столкновения. Большая часть беженцев выступает против применения военной силы, хотя допускает ее применение в крайнем случае. А в целом они высказываются за мирное решение проблемы. Они считают, что даже после позитивного и мирного решения проблемы в пользу возвращения в Абхазию могут возникнуть новые, весьма острые проблемы, которые могут спровоцировать новую волну насилия. Поэтому они считают, что необходимо вести специальную работу с людьми для утверждения и укрепления миролюбивых установок, доброжелательности, толерантности, и эти мероприятия должны быть инициированы со стороны правительственных структур.

В случае успешного, «бархатного» решения проблемы возвращения, видимо, наиболее организованно будут вести себя интегрированные и изолянты: первый этап реадаптации возвра-

щенца не может базироваться лишь на энтузиазме и торжественности, нужны организованность, собранность, забота о безопасности населения. Следует отработать механизмы обеспечения безопасности совместными усилиями грузин и абхазов. Если пишутся сценарии подобных мирно-революционных трансформаций грузино-абхазского конфликта, то в первую очередь правительству и политикам следовало бы заняться моделированием механизмов обеспечения безопасности и превенции новой волны насилия именно после фазы разрешения конфликта. Стратегическое планирование и моделирование постр-решеной ситуации в грузино-абхазских отношениях должны стать предметом заботы правительства. Возникновение новой волны насилия в израильско-палестинских отношениях после Ословского мирного процесса и присуждения Нобелевской премии мира Арафату и Бегину – яркий пример того, как вспыхивает новая жестокая серия конфликтов и насилия. Уже сегодня необходимо создавать специальные программы для работы с беженцами.

Вопрос 2. Что же произойдет в жизни беженцев/ВПЛ, если новый формат переговоров будет иметь отрицательные последствия в плане как разрешения конфликта, так и возвращения беженцев?

В случае неудачи и отрицательных последствий нового формата переговоров беженцы окончательно потеряют даже ту надежду на разрешение конфликта, которую они сейчас имеют. Степень их доверия к правительству Грузии в первый период "розовой революции" была довольно высока и многие беженцы искренне верили, что жизнь пойдет к лучшему и возвращение в Абхазию – не химера, а реально решаемая задача. В течение последующих трех лет степень доверия начала падать, проблемы возросли и углубились на бытовом и социальном уровнях, а взамен решения идет процесс их постоянного накопления. События в Кодорском ущелье и перенос администрации в «Верхнюю Абхазии» в некоторой степени оживили беженцев из Абхазии, однако конкретные результаты этих шагов еще не видны.

Если новый формат переговоров будет неудачным, это отразится на жизнеспособности и стабильности нынешнего прави-

тельства. Многие беженцы осознают, что даже если в случае с Южной Осетией новый подход альтернативных правительственных структур оправдает себя и окажется успешным, невозможно будет применить тот же подход с четким программированием положительных результатов и с учетом рисков.

Беженцы/ВПЛ относятся с должным вниманием к ресурсам народной дипломатии. В новом формате переговоров власти Грузии основные акценты ставят на официальном решении вопроса, на взаимоотношениях госструктур грузинской и абхазской сторон, на факторе получения международной поддержки, на вступлении в НАТО и т.п. Народ, отношения между людьми, фактор подготовки населения к совместной мирной жизни и примирению как-то мало упоминаются и порой полностью ускользают из политического дискурса руководства Грузии. В качестве рекомендации правительству Грузии нужно выдвинуть идею возобновления и усиления роли неофициальной народной дипломатии.

Новый переговорный формат включает постановку вопроса о выводе российских «миротворцев» из зоны конфликта. Грузинские беженцы/ВПЛ из Абхазии и Южной Осетии весьма отрицательно относятся к факту присутствия российских миротворцев в зоне конфликта. Такая отрицательная установка сформировалась с самого начала, в 1993-94 гг. Беженцы, как и большинство населения Грузии, считали Россию стороной конфликта, а не посредником в его разрешении. В течение последних 14 лет образ врага во всех опросах беженцев сконцентрирован на российском правительстве. Беженцы/ВПЛ самих себя считают жертвами геополитических амбиций России. Ощущение жертвенности и синдром виктимизации глубоко сидят в душе беженской популяции, и трудно ее изменить. Более того, отрицательная установка передается от старшего поколения молодому. Следовательно, российские «миротворцы» вовсе не воспринимаются как миротворцы, а напротив, как сторонники сепаратистских режимов.

Исходя из этого, даже если существуют определенные трудности реально вывести российских миротворцев из зоны конфликта и заменить их новыми международными нейтральными силами, то правительство Грузии должно сделать решительные шаги, чтобы это осуществить. Иначе рейтинг правительства резко начнет падать.

Социальный капитал в Грузии довольно низок. Измерить состояние социального капитала можно, определив степени 1) доверия, 2) сотрудничества и 3) честности-прозрачности в обществе на разных уровнях жизни. Один из уровней общественной жизни – отношение населения к правительству. Если 1) народ доверяет правительству, 2) народ и правительство готовы сотрудничать, а также 3) общественная и государственная жизнь строится по принципу честности и прозрачности, то социальный капитал правящих кругов высок в государстве. Если же всё происходит противоположным образом, то социальный капитал катится к социальному обнищанию, что чревато большими осложнениями. Исходя их этих размышлений, ясно, что власти Грузии будут стараться повысить уровень социального капитала. Для этого им придется работать на повышение кредитоспособности, на доверие со стороны населения, а также придется наладить с ним отношения сотрудничества по разрешению неотложных задач. При таком раскладе отношений важным моментом является отношение наиболее уязвимых слоев населения – беженцев и ВПЛ – к правительству. В этом отношении даже неполномасштабное, а хотя бы частичное разрешение грузино-абхазского конфликта имело бы свое положительное влияние на повышение уровня доверия к правительству и сотрудничества с ним. Даже вывод российских миротворцев с последующим их замещением соответствующими международными силами может заметно повысить степень доверия народа к правительству. Даже если не последует возращения беженцев/ВПЛ в родные места, все же у народа будет настрой на последующие изменения. Поэтому грузинское правительство уже сейчас должно вплотную заняться этой проблемой и сдвинуть с мертвой точки замещение российских миротворцев международными силами.

Сценарий 3. Интеграция Грузии в НАТО

Грузия имеет перспективу на интеграцию в НАТО. Вместе с тем возникает множество вопросов о том, на какие компромиссы должна пойти Грузия для достижения этой цели, каковы будут

риски и возможные проблемы, а также каковы будут требования Сухуми и как их включить в формат конструктивного переговорного процесса. В этой связи следует учесть фактор беженцев/ВПЛ, их настроения, ожидания и установки. Чтобы хорошо рассмотреть возможные реакции беженцев/ВПЛ на те или иные варианты вступления Грузии в НАТО или затруднения процесса интеграции в НАТО, следует исходить из их жизненных задач и стрессов, которые присущи тем или иным группам беженцев/ВПЛ. Можно выделить 4 категории ключевых жизненных проблем – задач и стрессов беженцев/ВПЛ:

- Текущие бытовые проблемы-задачи и стрессы
- Адаптационные задачи и стрессы
- Стресс неопределенности и задача планирования жизни
- Посттравматический стресс, задача преодоления его последствий

Очень важно взглянуть на проблему с точки зрения указанных задач и стрессов.

Текущие бытовые проблемы-задачи и стрессы

Тяжелые бытовые условия, экономический и социальный кризис, неустроенность, растущая дороговизна, безработица и ежедневная борьба за выживание, жизнь на грани нищеты – удел большинства беженцев/ВПЛ, где бы они ни жили на территории Грузии. Однако они по-разному решают эти задачи и по-разному справляются со стрессом. Группа ассимилировавшихся все надежды и планы на будущее связывает с тем, чтобы как-то устроиться в той среде, где они в данный момент проживают. Поэтому вступление Грузии в НАТО они связывают с большей гражданской и социальной защищенностью, как и другие граждане Грузии.

Изолянты занимают рынок труда по всей Грузии в тех местах, где они проживают, однако планы и надежды на жизнеустройство они связывают с возвращением в Абхазию. Многие из них считают, что с какими бы трудностями им не пришлось сталкиваться при возвращении, в Абхазии они справятся с ними быстрее и успешнее. Такая уверенность в том, что возвращение

в Абхазию – панацея от всех проблем, складывается на основе их искреннего стремления вернуться в родные места, где много их близких и могилы предков, где они провели детство и оставили свой очаг, дом как символ элементарной человеческой безопасности на всех уровнях жизни – как в плане выживания, так и здоровья, обеспечения для подрастающих в семье детей должного уровня образования и т.д. И самое главное, они незащищены даже в том, что не знают, где будут проживать после возвращения. Всё приватизируется, частная собственность особенно фокусируется на недвижимом имуществе граждан, а у беженцев/ВПЛ весьма и весьма мало шансов приобрести квартиру или земельный участок, где бы они жили долгие годы. Поэтому возвращение в Абхазию мыслится как панацея от незащищенности, но во время бесед с ними затрагивается вопрос о том, насколько сложны процессы возвращения беженцев именно с точки зрения безопасности и вспышки новой волны насилия.

Именно с этой точки зрения беженцы/ВПЛ из Абхазии возлагают огромные надежды на вступление в НАТО. Они считают, что Грузия для вступления в НАТО должна урегулировать вопрос грузино-абхазского конфликта, при вступлении в НАТО будет обеспечена безопасность в конфликтной зоне силами НАТО и международных организаций совместно с грузинскими и абхазскими военными и политическими силами. Беженцы надеются, что Западу удастся уговорить как Россию, так и абхазов жить в пространстве грузинского правительства. Поэтому беженцы/ВПЛ из группы изолянтов считают, что 45% беженцев из тех районов Абхазии, которые выходят за рамки Гальского района (Сухуми, Гагра, Очамчира и др.), вернутся в Абхазию даже если им не будет оказана экономическая помощь, чтоб начать жизнь заново на родной земле. «Главное – это безопасность, она будет обеспечена структурами НАТО, а там мы сами разберемся, как заново строить Абхазию», – это примерная формула рассуждений.

Группа интегрировавшихся беженцев рассуждает так же и надеется на интеграцию в НАТО, как и изолянты. Однако интегрировавшиеся, безусловно, более информированы и в меру оптимистичны. Они считают, что при любом сценарии, будь то вступление в НАТО с уже решенным вопросом о конфликтах или

вариант вступления в НАТО с нерешенными конфликтами, важнейшим моментом является специальная предварительная работа с возращенцами, их тщательный отбор, мобилизация и внедрение среди них духа толерантности, выдержки и конструктивности. Интегрированные беженцы данному моменту подготовки населения придают чуть ли не самое важное значение.

Адаптационные задачи и стрессы

Процесс адаптации к новым условиям жизни в изгнании, к новым статусно-ролевым предписаниям, связанным с тем, что лицо является беженцем и вынужденно перемещенным, требовал от людей своеобразной смены идентичности, приспособления к новому окружению. Многие из них прекрасно жили в Абхазии, имели хорошие дома, у них были приличные доходы, а после огромных жертв и разрухи они стали беженцами-изгнанниками с родной земли, остались без дома, их приютили, они опустились до низкого уровня экономической обеспеченности – точнее, до уровня бедности и нищеты. Такая резкая смена социально-экономического статуса была еще связана с тем, что сам ярлык «беженец» или «ВПЛ» для них стал стигмой, своеобразным символом униженного состояния, жертвенности, отчужденности, ненужности. Они никак не могут приять это статусное состояние беженца. Многие беженцы-изолянты и интегрированные отмечают, что где бы их не расселили в рамках Грузии, какие бы условия им не создавали, все равно они везде будут восприняты как беженцы. Единственное место, где бы они чувствовали себя «своими» и неотчужденными – это Абхазия. Поэтому свой синдром дезадаптации со всеми вытекающими отсюда последствиями они смогут снять только в Абхазии. Поэтому возвращение в Абхазию одновременно является символом жизни с честью, без стигмы и клейма «беженец». А вступление Грузии в НАТО фактически способствует не только территориальной интеграции, но и восстановлению чести и достоинства.

Первая группа беженцев – ассимилировавшиеся – пытаются слиться с местным окружением, поэтому для них проблемы адаптации менее важны. Так же и для маргиналов.

Стресс неопределенности и задача планирования жизни

Синдром неопределенности, как дамоклов меч, висит над судьбами беженцев. Им трудно планировать собственную жизнь, так как они отождествляют себя и свое будущее с жизнью в Абхазии. Изолянты, проживающие в центрах компактного проживания, не знают, когда их выселят из занимаемого помещения, мелкие бизнесмены-беженцы неуверены в завтрашнем дне и не знают, что ожидает их завтра. Неопределенность и трудности планирования жизни на фоне идеи возвращения а Абхазию часто становятся причиной того, что жизнь беженцев постоянно является предметом манипулирования со стороны политиков, правительства. В подобной ситуации идея интеграции в НАТО становится своеобразным ориентиром в снятии неопределенности.

Посттравматический стресс и задача преодоления травмы

Беженцы/ВПЛ – наиболее травмированная часть населения Грузии. Они травмированы в результате тех трагических событий, которые имели место во время военных действий. После этого тяжелого периода они не раз получали удары судьбы, травмы следовали за травмами. Многие из них начали ощущать себя «отбросами общества». У них возникло ощущение отчуждения от остальной части грузинского общества, ощущение ненужности, никчемности, представление о самих себе как о лишнем грузе как для общества, так и для государства. Все это в целом выражается в синдроме виктимизации (жертвенности), когда ты жертва событий, а спасение и твоя жизнь зависит не от тебя самого, а от других – от правительства, международных организаций и т.д. Такое мироощущение особенно присуще беженцам-маргиналам и изолянтам. Виктимизация хорошо выражается в беспомощности, в поиске покровителя и помощи и, в целом, в поиске Спасителя. Спасителем может быть президент, НАТО, Запад и вообще кто угодно. При поиске спасителя на него обычно возлагаются вся ответственность и надежды на улучшение жизненной ситуации.

НАТО и интеграция в его структуры воспринимаются беженцами/ВПЛ в качестве такого Спасителя. С другой стороны, поиск Спасителя всегда связан с определенными иллюзиями, выражающимися, в основном, в том, что преувеличивается роль Спасителя и занижается роль самого себя как жертвы, что одновременно является выражением низкого уровня самоуважения. Вместе с тем люди с низким уровнем самоуважения относительно лишены всех тех качеств, которые нужны для обновления жизни, конструктивного подхода к разрешению жизненных трудностей, построения нового общества.

Кроме того, примечательно, что травматический опыт и посттравматические стрессовые расстройства передаются из поколения в поколение по механизму исторической наследственности и семейного воспитания. Ученые-психологи много пишут о так называемой «выученной беспомощности», которая формируется у человека в определенных кризисных ситуациях и определяет его бессилие перед жизненными трудностями.

А в качестве рекомендации следует выдвинуть серьезную задачу создания комплексной государственной программы работы с беженцами по преодолению последствий глубокого травматического опыта на социальном уровне.

Сценарий 4. Раздел Абхазии

Этот сценарий может предполагать раздел зон влияния по демографическому составу. В этом плане Гальский район Абхазии окажется (так оно и есть в реальности) полностью заселенным грузинами. Соответственно, огромная волна строительства и обновления покатится на этот район из-за его приоритетности для грузинского государства. В такой ситуации дискриминированными себя будут ощущать те беженцы, которые являются выходцами из других районов Абхазии (Очамчира, Сухуми, Гагра). На это беженцы отреагируют возникновением отрицательных установок относительно населения Гальского района. Они будут протестовать против раздела Абхазии, который не дает им возможности вернуться в родные места. Между гальцами и ос-

тальными беженцами латентные отрицательные отношения существуют и сегодня. Существует также отрицательная установка у зугдидского населения по отношению к гальским мегрелам. Раздел Абхазии может привести к расколу и разногласиям в грузинском обществе.

Сценарий 5. Разрешение проблемы военным путем

Опыт работы с беженцами говорит о том, что большинство беженцев выступает против возобновления военных действий и разрешения проблемы военным путем. Однако «партия войны» все же существует, она сильна и может с новой силой выступить на сцену политической жизни Грузии, если правительство будет выдвигать лозунги войны. Сценарий возвращения Абхазии и восстановления территориальной целостности страны путем военного вмешательства может вызвать бурные события в сознании и эмоциях масс, особенно среди беженского населения. Ажитация, перспектива быстрого решения проблем и смены жизненных условий могут вызвать движение беженских масс в направлении Абхазии. При развертывании сценария военных действий власти постараются полностью контролировать народные массы. Видимо, надо мобилизовать народных лидеров из слоев интегрированных беженцев в рамках соответствующих госструктур, чтобы они контролировали события. Особенно деструктивными могут оказаться маргиналы, а также изолянты. Даже в случае сверхконтроля событий военным режимом нет гарантий упорядоченности и нивелирования шансов хаотически-деструктивного действия больших скоплений людей. Кроме того, даже при успешном окончании военной операции по воссоединению Абхазии может оказаться, что после установления военного режима акты насилия, террористические действия и прочее могут вспыхнуть с новой силой, вернувшиеся же могут создать для самих себя и для абхазов разного рода новые неразрешимые трудности. Образ врага усилится у обеих сторон конфликта. Такая победа может стать началом последующих политических, социальных и экономических катастроф.

Заключение

Разные потенциальные сценарии развития событий в области грузино-абхазского конфликта могут иметь успешный и конструктивный результат лишь в том случае, если с разными группами беженского населения будет проведена специальная, хорошо продуманная работа по внедрению духа межэтнической толерантности, мобилизации беженских общин с целью организованного возвращения в родные места, выработке четкого механизма отбора возвращенцев, преодолению последствий травматических событий и синдрома виктимизации. Комплексная программа такой работы должна быть создана компетентными специалистами правительственного и неправительственного секторов – экономистами, политологами, психологами, социологами, военными и полицейскими специалистами. Это должна быть не поверхностная, а долгосрочная, глубоко продуманная программа, с четкими механизмами и индикаторами проверки-оценки результативности, конструктивности и эффективности.

Вероятность возвращения вынужденных переселенцев в свои родные места при разных вариантах разрешения конфликта

Аваз Гасанов

Сохранение конфликта в его нынешнем состоянии

Шаги, предпринятые Азербайджанской Республикой в сфере улучшения социально-бытовых условий вынужденных переселенцев, стали интенсивнее с 2001 г. в связи с образованием определенных перерывов в процессе мирных переговоров и увеличением нефтяных доходов Азербайджана. До того основной мерой был ремонт жилых зданий, построенных различными международными организациями в районах Азербайджана для вынужденных переселенцев, а также общественных зданий, где они поселились. Но после строительства новых населенных пунктов для вынужденных переселенцев, связанного с увеличением доходов Государственного нефтяного фонда, начал осуществляться процесс их переселения за счет государственных средств.

С 2001 г. до начала 2007 г. Государственный нефтяной фонд выделил на строительство новых поселков в общей сложности 226 млн манатов. На эти средства были построены в разных регионах поселки, обеспеченные электроэнергией, водой, газом и другой социально-технической инфраструктурой. В результате мероприятий, осуществленных главным образом Государственным комитетом по делам беженцев и вынужденных переселенцев, Фондом социального развития беженцев и вынужденных переселенцев и Агентством Азербайджанской Республики по восстановлению и перестройке территорий, за счет государственных средств был построен и передан на использование вынужденным переселенцам 10.371 дом.

В соответствии с Указом Президента Азербайджанской Республики №562 от 22.08.01, за счет средств Государственного

нефтяного фонда было построено 950 жилых домов, социально-культурных объектов и общественных зданий в Геранбое, Исмаиллы, Шамкире, Евлахе, Мехдиабаде, Раманах, Нахичеванской АР и на других территориях.[1] В соответствии с Указом Президента Азербайджанской Республики №132 от 01.03.04, было построено 100 домов на территории Нахичеванской АР, а в соответствии с Указом Президента Азербайджанской Республики №577 от 07.09.01, было построено 500 домов на территории Агдамского района и 800 на территории Физулинского района. Также были построены поселения большего размера в соответствии с Указом Президента Азербайджанской Республики №700 от 13.05.02 на территории Харамы Физулинского района (1.221 дом) и на территории Биласуварского района (2.560 домов). Кроме того, в соответствии с Указом Президента Азербайджанской Республики №80 от 04.02.04, в поселках Агдамского района было построено 3.860 домов, школ, медпунктов, больниц, детских садов и других общественных зданий и был завершен процесс размещения вынужденных переселенцев на этих территориях.

Так как строительство всех поселков и переселение людей на эти территории было осуществлено за счет государства, контроля над этим процессом со стороны международных организаций и местных НПО не было. Поскольку, кроме цифр, отраженных в отчетах Государственного нефтяного фонда, обществу не было представлено никаких других документов, отражающих качество работ, сказать что-либо о качестве трудно.

Один из важных вопросов, вызывающих беспокойство у специалистов – то, что при размещении вынужденных переселенцев на этих территориях не было серьезно проанализировано их социальное положение, степень интегрированности в предыдущее место проживания и возможность продолжения той трудовой деятельности, которой они там занимались. При этом новые поселки находятся вдали от других населенных пунктов, тем самым не учтены вопросы трудоустройства жителей этих поселков и интересы людей, которые в связи с работой должны ежедневно посещать районные центры. Так как поселки сегодня строят-

[1] Все эти сведения взяты с интернетовского сайта Государственного нефтяного фонда www.oilfund.az.

ся, в основном, недалеко от прифронтовых зон, можно понять, насколько трудно жить там в то время, когда вновь в обществе усиливаются призывы к решению конфликта военным путем.

Затягивание решения нагорнокарабахского конфликта может увеличить количество подобных поселков, на которые тратятся огромные средства в различных регионах Азербайджана. Эти дома не являются собственностью вынужденных переселенцев, они переданы им по договорам, подписанным ими с Государственным комитетом по делам беженцев и вынужденных переселенцев. Поселки на территориях, находящихся недалеко от прифронтовой зоны, не могут заменить для проживающих там людей их родные земли. Из вышесказанного следует, что после того, как эти территории перейдут из-под контроля Армении под контроль Азербайджана и ВПЛ вернутся в свои родные дома, нужды в этих домах не будет. Разумеется, эти поселки являются идеальным вариантом для проживания людей в нормальных условиях, поскольку процесс их возвращения в свои дома затягивается.

Следует иметь в виду, что строительство всех поселков осуществляется за счет средств Государственного нефтяного фонда, и участие международных гуманитарных организаций в строительстве поселений сведено к минимуму. Израсходование доходов Фонда на устранение гуманитарной катастрофы выходит за рамки основных целей, ради которых он был создан, и это может привести к уменьшению в будущем доходов Азербайджана от эксплуатации нефтяных ресурсов и к увеличению долгов государства перед будущими поколениями.

Возможно, полагая, что строительством новых поселков для вынужденных переселенцев меры по их размещению завершены, государство не сможет правильно оценить финансовые возможности для процесса, предусматривающего их массовое возвращение на родные земли. К сожалению, несмотря на то, что государство имеет намерение финансировать этот вопрос, эти возможности не оценены на уровне экспертов и независимых институтов, и трудно сказать, насколько это намерение можно реализовать.

Поэтому следует обратить внимание на некоторые моменты:

- *хотя размещение вынужденных переселенцев в новых поселках замедляет процесс их адаптации к местным условиям, в*

действительности затягивание освобождения их родных земель может уменьшить их интерес к текущему политическому курсу государства и увеличить недовольство;

- *несмотря на то, что новые поселки обеспечены подходящими для проживания условиями, все же их строительство может привести к изолированию вынужденных переселенцев от общества и контролированию их участия в общественных процессах, негативные последствия которого могут сказаться в будущем;*
- *поскольку увеличение количества новых поселков увеличивает расходы государства, одновременно растет объем социальных расходов бюджета, что может серьезно отразиться на экономике государства;*
- *размещение людей в новых поселках может не оправдать надежды государства. Так, люди, переселившиеся в новые поселки, могут вернуться на территории, где недавно проживали, или пытаться приобрести собственные квартиры, ссылаясь на отсутствие в новых поселках условий для проживания и занятости;*
- *если 15 лет тому назад переселение ВПЛ из палаточных городков в новые поселки осуществлялось для улучшения их жилищных условий и обходилось дешево, то процесс размещения там вынужденных переселенцев, проживающих в городах, особенно тех, кто размещен в общественных зданиях, может оказаться трудным.*

По данным Азиатского банка развития, вынужденные переселенцы остаются одной из самых бедных групп в стране, и по этой причине в плане по ликвидации бедности вынужденные переселенцы выделены как одна из основных групп населения, нуждающихся в особой заботе. 63% лиц вынужденных переселенцев проживает ниже уровня бедности, тогда как для населения в целом эта цифра составляет 47%.

Вынужденные переселенцы до сих пор страдают из-за отсутствия водоснабжения и канализации, а также медицинских и образовательных услуг. Среди вынужденных переселенцев широко распространено недоедание, высока детская смертность (26% при общенациональном показателе 10%). Серьезной проблемой вынужденных переселенцев является безработица: в 2002 г. 47%

беженцев и вынужденных переселенцев были безработными. По сведениям Всемирной продовольственной программы, удельный вес вынужденных переселенцев, не способных удовлетворить свои первичные потребности в продовольственных и непродовольственных товарах, с 1998 г. по 2001 г. увеличился на 16%.[2]

Для устранения подобной ситуации и улучшения жизненных условий вынужденных переселенцев государством предпринимаются шаги по оказанию устойчивой помощи и строительству новых поселений. Существование проблем в этой сфере особо подчеркнул представитель Генерального Секретаря ООН по правам человека вынужденных переселенцев Вальтер Келин во время своего недавнего визита в Баку. По его словам, «десятки тысяч вынужденных переселенцев Азербайджана до сих проживают в полуразрушенных, чрезмерно тесных и абсолютно не отвечающих санитарным требованиям коллективных убежищах». Страданиям вынужденных переселенцев пора уже стать неприемлемым явлением для щедрого и экономически развивающегося общества, правительство которого несет серьезную ответственность перед вынужденными переселенцами и объявило о принятии международных стандартов.

Еще в 2002 г. официальные лица США, выступив с предложением о том, что ОБСЕ следует вплотную заниматься проблемами вынужденных переселенцев в Европе, высказали определенные замечания о положении вынужденных переселенцев в Азербайджане. В первую очередь были рекомендованы: создание условий для интеграции жителей палаточных городков общество; отказ от воспрепятствования их уходу из населенных пунктов, где они проживают, если это необходимо для их интеграции; интенсификация строительства подходящих для них населенных пунктов.

Разумеется, после того, как затянулся переговорный процесс, азербайджанское правительство, не желая смириться с невыносимыми условиями жизни вынужденных переселенцев, приступило в 2001 г. к строительству новых поселков для них за счет средств, полученных от продажи нефти. Являясь, с одной стороны, обязанностью государства по улучшению социальных условий своих граждан, эти меры, с другой стороны, отражены в рекомендациях международных организаций.

[2] Обновленная стратегия и программа Азиатского банка развития по стране, 2005-2006 гг., Азербайджанская Республика, июль 2004 г.

Попытки государства приурочить переселение вынужденных переселенцев в эти поселки к тем или иным политическим событиям иногда приводят к тому, что поселки сдаются в эксплуатацию в ускоренном темпе. Из-за непрозрачности тендеров по строительству поселков и отсутствия общественного контроля над средствами, расходуемыми на это строительство, какие-либо предположения о качестве строительства высказать трудно. Основным заказчиком по строительству поселков был Фонд социального развития беженцев и вынужденных переселенцев (ФСРБВП), другим заказчиком стало Агентство по восстановлению и перестройке территорий (АВПТ). В большинстве построенных к настоящему времени поселков планируемый срок строительства составлял 2-3 месяца, однако, с учетом того, что при ускоренном строительстве большими строительными бригадами с участием самих вынужденных переселенцев имеются определенные недостатки с точки зрения качества, в настоящее время срок, предусмотренный для строительства новых поселков, составляет 8 месяцев. По заключению, к которому пришла независимая журналистка-исследовательница Хиджран Хамидова на основе мнений экспертов, в построенных до настоящего времени поселках однокомнатная квартира обошлась в 30 млн манатов, двухкомнатная квартира в 36-38 млн манатов, трехкомнатная квартира в 40-42 млн манатов, четырехкомнатная квартира в 48-50 млн манатов.[3]

В Баку, Сумгаите, Гяндже и других крупных городах вынужденные переселенцы размещены в общественных зданиях, школах, детских садах, студенческих общежитиях. Кроме того, в городе Баку ими захвачены квартиры других граждан. До 1995 года официальные лица государства, не препятствуя перемещению вынужденных переселенцев внутри страны, закрывали глаза на то, что они захватывают квартиры и зачастую становятся владельцами этих квартир при посредничестве работников жилищно-коммунального хозяйства. В большинстве своем это были квартиры армян, покинувших Баку, и одиноких русских, а также недостроенные здания. Длительные судебные тяжбы владельцев этих квартир не привели к восстановлению их прав на жилье. В

[3] «Судьба миллиардов», Хиджран Хамидова.

качестве обоснования такой ситуации официальные лица ссылаются на 2-й пункт Распоряжения Президента Азербайджанской Республики №198 от 1 июля 2004 г. «Об утверждении Государственной программы по улучшению условий проживания беженцев и вынужденных переселенцев и увеличению их занятости»: согласно этому пункту, выселение вынужденных переселенцев из мест временного размещения запрещено до тех пор, пока не будет условий для их возвращения.

Как вообще повлияет сохранение конфликта в нынешнем состоянии на положение вынужденных переселенцев

- *Населенные пункты, временно построенные для вынужденных переселенцев, могут превратиться в их постоянные места проживания.*
- *Вынужденные переселенцы будут размещены на находящихся под контролем Азербайджана территориях Агдамского и Физулинского районов и, выполняя роль живого барьера, станут одним из основных средств политического давления на Армению.*
- *Поддерживая формирование партизанских отрядов из этих лиц, Азербайджан может увеличивать давление на армянское население Нагорного Карабаха.*

Сохраняя конфликт в том виде, в котором он существует на данном этапе, азербайджанское правительство старается добиться международной поддержки, прежде всего привлекая на свою сторону сторонников принципа нерушимости границ, являющегося фундаментальным принципом Заключительного хельсинкского акта. Далее, Азербайджан, демонстрируя свою значимость в сфере добычи нефти и газа, старается добиться поддержки европейских стран, являющихся основными импортерами этих энергоносителей. Оптимальная поддержка, которую могут оказать члены Минской группы и на которую рассчитывает Азербайджан – принудить Армению к безоговорочному возвращению оккупированных земель и способствовать тому, чтобы в переговорах о статусе Нагорного Карабаха учитывались мнения обеих общин.

Изменение формата решения конфликта, влияние новой миротворческой деятельности на процесс

Серьезное ухудшение гуманитарной ситуации в Азербайджане и увеличение числа беженцев и вынужденных переселенцев не оставили равнодушным международное сообщество. Генеральная Ассамблея ООН впервые выразила свою поддержку Азербайджану в 1993 г., приняв на пленарном заседании Резолюцию A/RES/48/114 «Об оказании неотложной международной помощи беженцам и вынужденным переселенцам, находящимся в Азербайджане».[4] Поток международных организаций в Азербайджан возрос именно после указанного решения и стабилизации в стране власти.

С 1993 г. для оказания поддержки государству для устранения гуманитарной катастрофы начал свою деятельность в Азербайджане Верховный комиссариат ООН по беженцам, и в результате его деятельности массовая помощь беженцам и вынужденным переселенцам оказывалась до 1995 года.

Однако предпринятые Азербайджаном шаги по защите прав своих граждан и по укреплению экономики страны постепенно отодвинули на задний план вопрос об оказании неотложной помощи беженцам международными организациями. Международные организации продолжали оказывать помощь в устранении проблем этих лиц в социальной области и в сфере здравоохранения, но основная нагрузка пришлась на плечи государства.

В случае, если нагорнокарабахский конфликт удастся урегулировать мирным путем, процесс возвращения вынужденных переселенцев на свои земли может быть организован по программе, составленной государством, с учетом рекомендаций международных организаций. Хотя на самом деле разрешение конфликта превратит возвращение вынужденных переселенцев на свои родные земли в длительный процесс, оно, тем не менее, может создать почву для комплексного решения вопроса. Мирное разрешение конфликта может считаться самым приемлемым вариантом создания условий для возвращения в свои родные дома как вынужденных переселенцев-азербайджанцев, так и армян. При

[4] http://www.mfa.gov.az/az/international/organizations/un.shtml.

этом, в зависимости от результатов мирных переговоров, сторонам придется согласовать без ущерба для собственных интересов такие вопросы, как возвращение вынужденных переселенцев на свои родные земли, разминирование территорий, восстановление населенных пунктов и другие вопросы, связанные с графиком процесса возвращения.

В этом случае можно надеяться, что международные организации и межгосударственные институты выделят выгодные кредиты и гранты для восстановления освобожденных земель и развития инфраструктуры. В то же время, учитывая возрастающие доходы Азербайджана от продажи нефти, для строительства населенных пунктов можно использовать эти доходы. Некоторые эксперты предлагают прямо сейчас начинать определение масштабов разрушений, имевших место на оккупированных территориях Азербайджана, и регистрацию собственности жителей этих территорий.

По сведениям, оглашенным председателем Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев Али Гасановым, «в настоящее время правительство вместе с международными финансовыми институтами, агентствами ООН и международными гуманитарными организациями работает над подготовкой проекта программы «Великой Репатриации (Великого Возвращения)». Верховный Комиссар ООН по делам беженцам Антонью Гутерриш во время своего визита в Баку подтвердил, что УВКБ ООН вместе с правительством Азербайджана и другими партнерами работает над этой программой. «Мы окажем помощь правительству Азербайджана в осуществлении Плана великого возвращения, а также в совершенствовании законодательства, связанного с беженцами. В рамках визита были проведены также обсуждения с правительством по созданию Национальной системы убежищ для беженцев. Наша самая большая помощь азербайджанским беженцам и вынужденным переселенцам может заключаться в информировании мирового сообщества об их положении и подготовке плана для их возвращения».[5]

Всего над улучшением социальных условий вынужденных переселенцев работало 72 гуманитарные организации.

[5] Верховный Комиссар ООН по делам беженцев Антонио Гутерриш.

Теперь рассмотрим процессы, необходимые после подписания мирного договора.

- *Должен быть согласован вопрос о том, в какой последовательности контролируемые Арменией территории перейдут под контроль Азербайджана.*
- *Азербайджанское государство должно восстановить на этих территориях свою власть, и нужно оценить ресурсы и возможности, необходимые для этого.*
- *Необходимо обеспечить планирование и выполнение мер по безопасности и контролю на освобожденных от оккупации территориях.*
- *Нужно подготавливать и осуществлять план разминирования территорий.*
- *Необходимо определить и оценить ущерб, нанесенный оккупированным территориям.*
- *Должен быть определен бюджет для ликвидации ущерба, а также должны быть подготовлены иски, связанные с этим ущербом.*
- *Необходимо проводить работу по принципам мирного сосуществования, создать примирительные комиссии, объявить амнистию.*
- *Должны быть определены процедуры, связанные с получением поддержки от международных организаций, касающейся восстановления территорий.*
- *Необходимо разработать национальный план действий по восстановлению территорий. После определения агентств, которые будут осуществлять восстановление территорий, необходимо провести тендер, принять и оценить предложения.*
- *Необходимо профинансировать предложения организаций, которые будут осуществлять восстановление, а затем начать работу по восстановлению.*
- *Нужно изучать ситуацию, связанную с возвращением вынужденных переселенцев на свои родные земли, а также анализировать состояние, связанное с местом их нынешнего проживания, их семейным положением и ассимиляцией.*
- *Необходимо осуществить программу «Великого Возвращения».*

Предположим, что нагорнокарабахский конфликт находит свое решение начиная со следующего года и оккупированные земли Азербайджана возвращаются обратно; даже в этом случае процесс возвращения беженцев будет происходить по этапам, которые рассматриваются ниже.

- *Для разминирования территорий, освобожденных от оккупации, азербайджанскому правительству понадобится по меньшей мере около 5-и лет. Этот процесс может затянуться из-за отсутствия серьезной карты захоронения мин. В таких условиях Азербайджан может или задержать восстановление территорий, освобожденных от оккупации, или поспешить начать восстановительные работы. Наличие раненых среди тех, кто будет вести строительные работы, увеличит страх среди вынужденных переселенцев и создаст психологические препятствия на пути их возвращения назад.*
- *Чтобы возвращение людей на освобожденные территории стало возможным, по подсчетам специалистов, на этих территориях необходимо создать инфраструктуру 726 городов и сел, построить 131 тыс. жилых помещений, проложить асфальтированные дороги, установить электрические столбы и провести телефонные линии. Для восстановления и реконструкции такого количества зданий и территорий, помимо огромных средств, будет необходимы специалисты. Если учесть, что для строительства городка, рассчитанного на 500 семей, потрачено 4 месяца, то для строительства 131 тыс. жилых помещений и создания там нормальных жилищных условий понадобится более 5-и лет.*
- *Кроме того, если учесть, что со времени изгнания людей из своих родных земель прошло 15 лет, а для восстановления и реконструкции их жилищ понадобится еще 10 лет, то возвращение уже интегрированных лиц на свои родные земли не будет легкой проблемой. Государству будет нетрудно реализовать переселение лиц, проживающих в поселках, построенных для вынужденных переселенцев. Однако для переселения тех, кто поселился в крупных городах в общественных зданиях, у своих родственников, в частных квартирах, понадобятся долгие годы. Государство не только примет стимули-*

рующие меры, но и сделает этот процесс «принудительным», прибегнув к строгой регистрации. Так, крупные города будут закрыты для регистрации, при приеме на работу будет требоваться документ о регистрации, а также будут применяться принудительные правила наряду с отменой льгот, которыми пользуются вынужденные переселенцы. Даже в случае применения подобных строгих правил процесс переселения продлится более 5-и лет.

Размещение миротворческих сил:

Если не принимать во внимание пограничные перестрелки (в последнее время участившиеся), Азербайджан и Армения продолжают и без участия миротворческих сил соблюдать соглашение о прекращении огня от 12 мая 1994 г. В настоящее время размещение миротворческих сил Азербайджану невыгодно, поскольку оно затруднит осуществление идеи проведения военных операций.

Азербайджан имеет свою позицию относительно состава миротворческих сил, предпочитая контингенты союзных государств. В отличие от ООН, ОБСЕ, осуществляющая посредническую миссию при разрешении конфликта, не имеет достаточного миротворческого опыта. Попытки разрешить нагорнокарабахский конфликт в формате ООН, а не ОБСЕ, продолжают оставаться желанием. Единственная надежда – разрешение замороженных конфликтов в странах ГУАМ в рамках ООН. Рассчитывая именно на это, Азербайджан поддерживает идею создания миротворческих сил ГУАМ и пытается добиться включения этих сил в состав миротворцев, которые в будущем будут размещаться в Нагорном Карабахе.

Влияние различных прецедентов, имеющихся на международном уровне, на разрешение конфликта

Судя по плану, оглашенному недавно Минской группой ОБСЕ, а также по реакции сторон на этот план, можно прийти к зак-

лючению, что сторонам так и не удалось сблизить свои позиции относительно разрешения конфликта.

По поводу предложенных Минской группой ОБСЕ принципов урегулирования следует отметить, что поскольку разрешение конфликта является процессом поэтапным, происходящие события окажут прямое воздействие на возвращение вынужденных переселенцев на свои родные земли.

Какие именно условия выдвигаются согласно принципам урегулирования:

1) поэтапный вывод армянских войск с оккупированных территорий Азербайджана вокруг Нагорного Карабаха;

2) учитывая особую роль Кельбаджара и Лачина, демилитаризация этих районов и откладывание решения по ним до окончательного разрешения конфликта;

3) проведение референдума о правовом статусе Нагорного Карабаха или решение вопроса о голосовании населения Нагорного Карабаха;

4) переговоры о дате референдума;

5) ввод миротворческих сил в зону конфликта;

6) создание совместной комиссии для реализации соглашения;

7) очищение территорий от мин, проведение строительных работ и размещение населения, изгнанного с оккупированных территорий;

8) финансовая помощь для строительства тем районам, где произошли военные действия;

9) обоюдный отказ от применения силы или от угрозы применения силы, согласие на международные и двухсторонние гарантии безопасности.

Затягивание процесса переговоров, разумеется, серьезно повлияет на настроения людей, надеющихся на разрешение конфликта и считающих, что их возвращение на родные земли непосредственно зависит от этого процесса.

Наряду с твердой позицией азербайджанской стороны в процессе переговоров, анализ твердой позиции армянской стороны показывает, что стороны еще далеки от какого-либо компромисса. Армения неоднократно заявляла и продолжает заявлять, что

не намерена освободить оккупированные территории, пока не выяснится вопрос о статусе Нагорного Карабаха. А азербайджанская сторона высказала свою твердую позицию, заключающуюся в том, что оккупированные земли должны быть освобождены безоговорочно и только после этого возможны какие бы то ни было переговоры. Действительно, на официальных встречах президент страны всегда заявлял и заявляет о твердой позиции азербайджанской стороны. Как отметил президент: «Наша позиция чрезвычайно проста и справедлива, она основана на принципах и нормах международного права. Каждый конфликт должен быть разрешен именно в рамках существующих правовых норм, а не для осуществления чьих-то намерений, желаний и иллюзий. Таким образом, все семь районов, находящиеся в настоящее время под оккупацией армянских вооруженных сил, должны быть освобождены, беженцы и вынужденные переселенцы должны возвратиться в свои исторические места проживания. Кроме того, десятки тысяч азербайджанцев, проживавших в рамках административных границ Нагорного Карабаха, должны вернуться на свою историческую землю – в Нагорный Карабах. После этого статус Нагорного Карабаха в составе Азербайджана может быть определен путем переговоров».[6]

Как видим, азербайджанская сторона заинтересована в том, чтобы начать переговоры по предоставлению статуса Нагорному Карабаху в рамках своей территориальной целостности после завершения всех процессов.

Азербайджанские специалисты неоднократно отвергали возможность применения к нагорнокарабахской проблеме косовского варианта, предложенного Марти Ахтисаари. Но Армения и Нагорный Карабах надеются, что эта модель когда-нибудь будет применена к нагорнокарабахскому конфликту. Не верится, чтобы Азербайджан согласится с применением этой модели даже при наличии каких-то уступок и условий. Прежде всего, как неоднократно заявлял Президент Азербайджана, азербайджанское государство никогда не допустит создания на Кавказе второго

[6] Президент Ильхам Алиев произнес эти слова 2 мая во дворце «Гюлистан» в Баку на официальном приеме в честь президента Беларуси Александра Лукашенко.

армянского государства. Кроме того, в будущем, нейтрализовав главного союзника Армении Россию, Азербайджан может приступить к военным действиям, поставив перед собой цель освободить оккупированные земли вокруг Нагорного Карабаха. Дислокация азербайджанской армии на существующей границе с Нагорным Карабахом, помимо изменения баланса сил в ходе конфликта, может сделать позицию Азербайджана более твердой. Но это может превратить возвращение вынужденных переселенцев на свои родные земли в разрозненный и стихийный процесс. С другой стороны, идя на неопределенные уступки, связанные со статусом Карабаха, власти могут получить гарантию освобождения оккупированных районов. Начало освобождения районов в соответствии с определенным графиком, разумеется, будет скоропалительно выдаваться обществу как успех властей в разрешении конфликта и как победа Азербайджана в конфликте. Воодушевившись успехом, власти дадут указания по скорейшему возвращению жителей указанных районов в свои родные места и будут всячески поощрять их к этому.

- Азербайджан откажется признать применимость косовского варианта к Нагорному Карабаху в качестве модели разрешения конфликта, поскольку этот вариант не отвечает интересам Азербайджана, который старается нормализовать свои отношения с Европой, привлекая к себе ее внимание, и превосходит Армению, имеющую слабую экономику.
- Азербайджанское правительство, почувствовав угрозу применения косовского варианта к нагорнокарабахскому конфликту, может пытаться после освобождения оккупированных пяти районов добиться замораживания конфликта надолго.

Хотя применение косовского прецедента к Нагорному Карабаху выглядит маловероятным, затягивание конфликта, имитация сторонами переговоров, отсутствие в обществе модели статуса Нагорного Карабаха могут привести к принудительному применению государствами-посредниками и международными организациями какой-либо модели. Это может стать возможным лет через 10. За это время концепции территориальной целостности государства и самоопределения наций могут подвергнуться на-

столько серьезным изменениям, что возникнет почва для признания де-факто независимости Нагорного Карабаха международной общественностью.

- *Азербайджан, как сторону, подвергшуюся агрессии, будет трудно принудить к отказу от своей законной территории.*
- *В перспективе не видно какой-либо экономической и политической поддержки, которая показалась бы привлекательной Азербайджану взамен на его согласие на присоединение Нагорного Карабаха к Армении или на его независимость. Так как вопрос о вхождении Азербайджана в Европейский Союз не стоит на повестке дня, влияние последнего на процесс минимально.*
- *В лучшем случае Азербайджан может согласиться на замораживание вопроса о статусе до начала поиска путей взаимоприемлемого разрешения конфликта при непосредственном посредничестве Европейского Союза.*
- *Азербайджан и его основной партнер Турция не согласятся на создание второго армянского государства в регионе.*
- *В ответ на принуждение международной общественностью к принятию какой-либо модели Азербайджан может принять одностороннее решение об отказе от совместных экономических проектов, что приведет к плачевным результатам для страны. Однако Азербайджан может и оттягивать процесс потери Нагорного Карабаха, приобретая при этом возможности для маневра.*

Влияние интеграции в Политику нового соседства ЕС и в НАТО на процесс решения конфликта

Хотя вопрос о членстве Азербайджана в ЕС и НАТО на повестке дня не стоит, его участие в различных партнерских программах позволяет высказать мнение о том, что эти отношения будут иметь немалое влияние на разрешение конфликта.

Европейский Союз с первого же дня заявил, что является сторонником мирного разрешения нагорнокарабахского конфликта. Организация заявила, что поддерживает решения Лиссабонского

саммита 1996 г. и Стамбульского саммита 1999 г., а в 1997 г. Европейский парламент принял специальную резолюцию по нагорнокарабахскому конфликту, положительно оценившую план мирного «поэтапного разрешения» конфликта, предложенный созданной в 1992 г. Минской группой ОБСЕ. В июле 2003 г. был назначен специальный представитель Европейского Союза по Южному Кавказу, функции которого заключаются в оказании помощи политическим и экономическим реформам в Азербайджане, Грузии и Армении. Особое внимание уделяется принятию мер по таким вопросам, как обеспечение верховенства закона, надлежащего управление, предотвращения конфликтов в регионе посредством существующих механизмов, содействие разрешению конфликтов, обеспечению мира и возвращению беженцев и вынужденных переселенцев на свои земли, а также сотрудничество с основными государствами, находящимися в соседстве с регионом.

18 июня 2004 г. по рекомендации Европейской Комиссии Азербайджан был включен в Политику европейского соседства Европейского Союза. 14 ноября 2006 г. на заседании Совета Европейского Союза и Азербайджана по сотрудничеству был утвержден План действий по политике соседства. Одним из основных приоритетов будущего сотрудничества в утвержденном Плане действий был названо содействие Европейского Союза (ЕС) мирному разрешению нагорнокарабахского конфликта. В качестве основных приоритетов были также названы усиление сотрудничества между ЕС и Азербайджаном в энергетической сфере и увеличение регионального сотрудничества в области транспортных перевозок.[7]

На то, что увеличение сотрудничества Азербайджана с НАТО повлияет на разрешение конфликта, серьезно рассчитывают немногие, но, тем не менее, большинство думает, что это сотрудничество окажет определенное влияние. По крайней мере, в обществе озвучиваются призывы к размещению в зоне конфликта вооруженных сил НАТО в качестве миротворческих сил. Особенно многие надеются на то, что в составе вооруженных сил НАТО будут турецкие солдаты.

Азербайджан является активным членом программы НАТО «Партнерство ради мира»; кроме того, в настоящее время выпол-

[7] Радио «Свобода», 14 ноября 2006 г.

няется План действий по индивидуальному сотрудничеству, подписанный НАТО и Азербайджаном в 2005 г. По словам специального представителя Генерального секретаря НАТО по странам Южного Кавказа и Центральной Азии Роберта Симонса, одним из основных направлений этого плана является содействие в сфере обороны и техническая помощь Министерству обороны в области эффективного использования бюджета, инвентаризации активов, кадровой политики и т. д. НАТО серьезно следит за переговорами, идущими при посредничестве Минской группы. НАТО имеет опыт осуществления миротворческих миссий в других регионах, но что касается размещения сил НАТО в зоне армяно-азербайджанского конфликта, Симонс отметил, что этот вопрос не обсуждался – он может быть обсужден только после того, как стороны обратятся с соответствующей просьбой в НАТО.

При увеличении сотрудничества Азербайджана с ЕС и НАТО могут происходить следующие процессы, связанные с разрешением конфликта.

- *Посредники могут добиться согласия Армении на выгодные для Азербайджана условия урегулирования, однако трудно поверить в то, что это может быть реализовано.*
- *Посредники могут отговорить Азербайджан от идеи возвращения вынужденных переселенцев в Нагорный Карабах. Но Азербайджан может настаивать на размещении вынужденных переселенцев в Шуше и не пойти на уступки в этом направлении.*
- *«Газовое испытание» Россией стран ЕС может увеличить интерес последних к азербайджанскому газу, и они могут настаивать на скором разрешении конфликта при посредничестве ОБСЕ.*
- *После освобождения оккупированных районов Азербайджан может согласиться на замораживание обсуждений по поводу статуса Нагорного Карабаха и передачу вопроса о разрешении конфликта под контроль ЕС на 50 лет (последний вопрос уже обсуждался в Армении и Азербайджане). Конечно, этот вариант не устраивает стороны конфликта. Но Азербайджан может с ним согласиться ради извлечения максимальной выгоды от экономических проектов, а Арме-*

ния ради представления миру Нагорного Карабаха как правового субъекта. В этом случае может быть создан механизм управления под контролем ЕС. Как предложили сопредседатели ОБСЕ, до определения статуса Нагорного Карабаха его «промежуточный статус» может быть принят в качестве модели.

- *Размещение миротворческих войск на «границе» Азербайджана с Нагорным Карабахом может подтолкнуть Армению к выводу своих войск с территории Нагорного Карабаха. В этом случае Азербайджан может затягивать вопрос, связанный со статусом, отказавшись при этом от разрешения конфликта силовым путем.*
- *Азербайджанские власти, убежденные, что страны ЕС не поддержат какое-либо решение вопреки воле Азербайджана, наряду с долговременной отсрочкой вопроса о статусе может усилить давление на Армению в связи с освобождением оккупированных районов и попытаться изменить баланс сил, активизировав политику изоляции Армении.*
- *При интенсификации усилий Армении и Азербайджана в направлении разрешения конфликта и нормализации их отношений неучастие в процессе переговоров властей Нагорного Карабаха может дать основания Нагорному Карабаху свести на нет переговоры.*
- *Желание НАТО вывести Кавказ из сферы влияния России может возрасти. В этом случае НАТО может реализовать проекты, направленные на эксплуатацию габалинской РЛС и снижение экономической и военной зависимости Армении от России.*

Репатриация вынужденных переселенцев при разрешении конфликта военным путем

Азербайджан может решить начать военные операции, если почувствует, что процесс переговоров затягивается и на него оказывается давление с целью принятия им решения, которое

может негативно сказаться на его территориальной целостности. Азербайджан демонстрирует полную уверенность в том, что в военных операциях может добиться определенных успехов, полагаясь при этом на свою постоянно растущую экономическую силу в регионе и на увеличение оборонных расходов. В то же время, какие-то политические изменения в стране и давление националистских сил на власти могут увеличить потребность властей в демонстрации общественности успехов не в экономической сфере, а в обеспечении территориальной целостности Азербайджана.

Поставив перед собой цель нейтрализовать Россию, Азербайджан будет вести политику, направленную на то, чтобы перед тем, как вступить на территорию Нагорного Карабаха, убедить мировую общественность, что безопасность проживающих там людей будет гарантирована и он пытается только освободить свои оккупированные территории.

Поскольку вопросы, связанные с возобновлением военных операций, постоянно обсуждаются в качестве альтернативного варианта, не исключено, что этот вариант может быть когда-то использован. И общество, и политические партии поддерживают этот вариант, отмечая, что в этом вопросе у них нет никаких разногласий с властями.

Разные эксперты с обеих сторон проводят сравнительный анализ возможностей Азербайджана и Армении при возобновлении военных операций вокруг Нагорного Карабаха. Даже армянские специалисты пришли к выводу, что при возобновлении военных операций у Азербайджана больше возможностей для маневра, чем у Армении.

- *Возобновление военных операций может вновь создать ажиотаж у населения, проживающего в прифронтовых районах Азербайджана, и это может привести к потоку новых вынужденных переселенцев.*
- *Длительные военные действия могут привести к тому, что люди, проживающие в новых поселках, построенных вблизи прифронтовой зоны, покинут свои дома.*
- *Добившись освобождения оккупированных Арменией земель, Азербайджан после определенного времени должен будет*

провести работу по защите и восстановлению этих территорий и по возвращению туда вынужденных переселенцев.

Что касается результатов военных действий, возможны два варианта.

При первом варианте Азербайджан, добившись освобождения семи оккупированных районов, граничащих с Нагорным Карабахом, будет находиться в равном положении с Арменией при обсуждении вопроса о статусе Нагорного Карабаха, не соглашаясь ни на какие уступки.

В случае быстрого успешного завершения войны Азербайджан может вернуть свои оккупированные земли. В таком случае в срочном порядке будет приниматься (и выполняться) государственная программа возвращения вынужденных переселенцев и тут же начнется восстановление и реконструкция освобожденных территорий. Процесс возвращения вынужденных переселенцев будет совпадать с ликвидацией последствий войны. В таком случае часть средств, выделенных государством, будет израсходована на ликвидацию последствий войны и регресса в экономической сфере. Из-за нехватки финансов процесс восстановления и реконструкции освобожденных территорий может затянуться или проводиться без учета качества работ. Однако Азербайджан может добиться некоторых преимуществ при определении статуса Нагорного Карабаха. Возвращение приграничных с Нагорным Карабахом районов и переселение людей на эти территории приведут к ажиотажу в Нагорном Карабахе.

- *Азербайджан добьется восстановления демографической ситуации, существовавшей до нагорнокарабахского конфликта.*
- *В ответ на давление международной общественности по поводу определения статуса Нагорного Карабаха Азербайджан добьется того, что вопрос об определении статуса будет отложен до более выгодных для Азербайджана времен.*
- *Может также нарастать информационное давление на жителей Нагорного Карабаха, государство усилит пропаганду для того, чтобы добиться их согласия на сосуществование с наивысшим статусом в составе Азербайджана.*

- *В то же время будут прекращены прямые отношения с армянской общиной Нагорного Карабаха, а на освобожденной территории, граничащей с Нагорным Карабахом, разместится администрация азербайджанской общины, роль которой в процессе переговоров о статусе повысится.*
- *Будет достигнута изоляция Нагорного Карабаха от внешнего мира, будет взят под контроль Лачинский коридор, связывающий Нагорный Карабах с Арменией, и азербайджанская сторона начнет препятствовать размещению международных миротворческих сил.*
- *Учитывая свою важность в вопросе энергетической безопасности, Азербайджан постарается добиться международной поддержки в разрешении конфликта в свою пользу.*
- *В результате военных действий Азербайджан усилит контроль над Нагорным Карабахом и продолжит процесс переговоров на условиях соблюдения территориальной целостности Азербайджана.*

Если война затянется или завершится неудачно для Азербайджана, это приведет к потере новых территорий, а дополнительный поток вынужденных переселенцев, кроме увеличения социальных расходов, парализует экономику. В таком случае увеличение военных расходов Азербайджана может привести к сокращению его расходов на решение нагорнокарабахской проблемы.

- *Хотя Азербайджан и освободит несколько районов, Кельбаджарский и Лачинский районы останутся под контролем армян.*
- *Азербайджан и Армения будут подстрекаться к достижению соглашения о референдуме по определению статуса Нагорного Карабаха. В ответ на предложение Азербайджана о том, что это станет возможным только после возвращения азербайджанских беженцев в Нагорный Карабах, возможно согласие на их возвращение только в заранее определенные районы. Азербайджанское население Нагорного Карабаха будет размещаться на заранее определенной территории, тем самым Нагорный Карабах фактически будет разделен на две части. На указанных территориях начнется процесс массового размещения населения.*

При любом варианте разрешения конфликта армяне, проживающие в Нагорном Карабахе, откажутся согласиться на возвращение азербайджанского населения. В 1988 г. население НКАО составляло 180 тыс. человек, 50 тыс. из них были азербайджанцы, проживавшие в 47 населенных пунктах. А теперь на этих территориях заселились армяне, и возвращение азербайджанского населения на эти территории означает, что у Азербайджана вновь появится возможность влиять на данные территории, что не отвечает интересам армян, поэтому они будут препятствовать реализации такой возможности. Это, в свою очередь, увеличит вероятность разделения Нагорного Карабаха на регионы, где будет проживать только армянское или азербайджанское население.

Влияние неприемлемого для Азербайджана варианта разрешения на процесс урегулирования конфликта

Поскольку затягивание разрешения конфликта или уступки Азербайджана в вопросе о статусе Нагорного Карабаха считаются для Азербайджана неприемлемыми, это создаст для него дополнительные проблемы. Так, при потере Нагорного Карабаха возвращение оккупированных районов в обмен на членство Азербайджана в ЕС и НАТО может способствовать возвращению вынужденных переселенцев на оккупированные территории, но использование Лачинского района в качестве коридора между Арменией и Нагорным Карабахом может сделать невозможным возвращение на эту территорию уроженцев этого района.

Далее, Азербайджан может дать согласие на проживание армян, поселившихся в Лачине и Кельбаджаре, в этих районах. По информации армянской стороны, население Нагорного Карабаха составляет уже более 143 тысяч человек. Кроме того, по информации из разных источников, около 15 тысяч армян размещены в Кельбаджарском и Лачинском районах.

Институциональные ресурсы для возвращения вынужденных переселенцев в разных сценариях урегулирования конфликта в Азербайджанской Республике

Аловсат Алиев

Введение

Это исследование посвящено изучению состояния адаптации вынужденных переселенцев к местным условиям и возможности их возвращения на прежние места проживания в разных сценариях разрешения конфликта, существующего в Азербайджанской Республике, а также изучению разных международных и местных институциональных ресурсов.

Существующая ситуация

Разрешение конфликта, существующего в Азербайджанской Республике (нагорно-карабахского конфликта), военным путем приведет к многочисленным людским потерям, к заминированию оккупированных территорий, к огромным расходам для государственного бюджета и военной промышленности. К тому же Азербайджанская Республика имеет обязательства перед многочисленными международными организациями – урегулировать нагорно-карабахский конфликт мирным путем. Мы считаем военный путь решения конфликта неперспективным и надеемся, что в этом не будет необходимости. Учитывая малую вероятность урегулирования конфликта военным путем, не будем долго на нем останавливаться.

1. Результаты проведенных встреч

Для изучения подготовленности институциональных ресурсов различных международных и государственных организаций, а также НПО, к процессу возвращения вынужденных переселенцев (ВПЛ) при мирном урегулировании конфликта были проведены встречи с Государственным комитетом по делам беженцев и вынужденных переселенцев, Министерством внутренних дел, Министерством чрезвычайных ситуаций, Министерством образования, Министерством здравоохранения, Министерством сельского хозяйства, Министерством труда и социальной защиты населения, Министерством экономического развития, Министерством финансов, с уполномоченными лицами органов исполнительной власти районов, подлежащих освобождению, и с НПО, разработавшими проекты по возвращению вынужденных переселенцев.

Выяснилось, что:

- государственные органы и институциональные ресурсы;
- институциональные ресурсы международных организаций и их рекомендации;
- НПО

недостаточно охватывают проблемы вынужденных переселенцев. Обнаружилось, что у государственных органов довольно мало информации, касающейся возвращения лиц на территории, подлежащие освобождению. Они не обладают достаточной информацией о нормах, регулирующих защиту от необоснованных перемещений и запрещающих подобные перемещения, а также о недопустимости продления времени перемещений, превышающего срок, требуемый существующей ситуацией.

Выяснилось, что перемещения внутри страны нарушили трудовые отношения, создали проблемы в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения и других областях. По этой причине вынужденные переселенцы относятся к самым уязвимым слоям населения, нуждающимся в защите и помощи, и крайне важно обеспечить правовое регулирование их обеспечения защитой и помощью как на международном, так и на национальном уровне. В будущем возвращение вынужденных пересе-

ленцев должно осуществляться без применения насильственных методов, дабы не повторились вышеуказанные обстоятельства.

Вывод: Деятельность как международных, так и местных институциональных ресурсов не вполне ясно учитывает проблемы вынужденных переселенцев и самое главное – проблему возвращения.

2. Общие положения

Изучение норм национального и международного законодательства о вынужденных переселенцах, исследование обязательств, стоящих перед азербайджанским государством и отдельными государственными структурами в рамках институциональных ресурсов, показало отсутствие ясного понимания задач, стоящих перед Азербайджанской Республикой по возвращению вынужденных переселенцев на территории, подлежащие освобождению. Несмотря на то, что международными и региональными организациями установлены конкретные нормы, касающиеся беженцев, имеется нехватка международных и национальных институциональных ресурсов, регулирующих отношения, касающиеся вынужденных переселенцев. Ситуация институциональных ресурсов в Азербайджанской Республике с точки зрения принятия законодательных актов и создания государственных структур, занимающихся регулированием отношений, касающихся вынужденных переселенцев, довольно запутана.

Статистические сведения о беженцах и вынужденных переселенцах

В настоящее время на территории Азербайджанской Республики более 300 тысяч натурализованных беженцев и 760 тысяч вынужденных переселенцев. Если принять во внимание общее число населения, то Азербайджан на первом месте в мире по числу вынужденных переселенцев, размещенных на его территории.

Вывод: Политика государств по возвращению беженцев и вынужденных переселенцев несовершенна, требует улучшения и разработки государственных программ.

3. Оккупированные территории и учреждения, нуждающиеся в восстановлении и перестройке

Статистика:

На оккупированных территориях зафиксировано 736 городов и сел, 130.939 жилых домов, 2.389 промышленных и сельскохозяйственных объектов, 1.025 учебных заведений, 798 медицинских учреждений, 5.197,7 км автомобильных дорог, 348 мостов, 578 отделений почты и связи, 761 библиотека, 116 железнодорожных мостов, 224 водохранилища, 7.567,6 км водопровода, 76.940 км линий электропередач, 119.185 лесных участков, 227 исторических памятников, 1.510 учреждений культуры; кроме того, в тех частях приграничных районов, которые находятся под оккупацией, зафиксировано 7.509 жилых домов, 500 социально-технических инфраструктур, 71 школа, 74 детских сада, 58 административных зданий, 52 объекта здравоохранения, 142,2 км линий электропередач, 68,3 км водопровода, 191 памятник истории и культуры.

Наряду с восстановлением вышеуказанных объектов и населенных пунктов, перед возвращением вынужденных переселенцев необходимо очистить от мин 500 млн $м^2$ оккупированных территорий и заново построить временные жилые помещения, соответствующие минимальным условиям проживания. Кроме того, в законодательстве должны быть закреплены вопросы обеспечения занятости, социального и медицинского обеспечения, обеспечения права на образование, транспортные, коммунально-квартирные и налоговые льготы, а также льготы, связанные с временным безвозмездным пользованием землей.

Вывод: Для восстановления оккупированных территорий необходимо проведение работ огромных масштабов и вложение огромных средств.

4. Состояние выполнения рекомендаций международных организаций по состоянию институциональных ресурсов в вопросах возвращения, размещения и реинтеграции

В соответствии с целями исследования, для изучения международного опыта были проведены встречи со специалистами Верховного комиссариата ООН по делам беженцев, Всемирного

банка и Международной организации по миграции. В последнее десятилетие необходимость защиты прав вынужденных переселенцев все больше привлекает внимание международных организаций. Именно поэтому Генеральная Ассамблея ООН и Комиссия ООН по правам человека возложили на Представителя Генерального Секретаря ООН по вопросам вынужденных переселенцев обязанность создать единую правовую базу, касающуюся вынужденных переселенцев. Работы по созданию такой базы завершились в 1998 году, и в том же году Руководящие Принципы по вынужденному переселению были представлены в Комиссию ООН по правам человека.

Основная ответственность за создание условий, позволяющих лицам, перемещенным внутри страны, добровольно, в безопасных условиях и с достоинством вернуться в свои дома или места постоянного проживания или добровольно переселиться в какую-либо другую часть страны, а также за предоставление для этого средств возлагается на компетентные органы власти. Органы власти должны использовать институциональные ресурсы и прилагать усилия для облегчения реинтеграции вернувшихся или переселившихся ВПЛ.

Во время встреч с представителями международных организаций последние заявили, что было бы целесообразнее принять отдельные законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах (о лицах, перемещенных внутри страны)». Необходимы особые указания по размещению на подлежащие освобождению территории лиц, не проживавших на этих территориях до оккупации, и определению их статуса, а также принятие особых законов о продолжительности статуса вынужденного переселенца.

Вывод: С целью выполнения рекомендаций международных организаций по вопросам возвращения, размещения и реинтеграции были проведены определенные мероприятия и приняты соответствующие законы, в свою очередь, требующие глубокого исследования и внесения специальных добавлений.

5. Руководящие Принципы

Для эффективного и своевременного обеспечения нужд вынужденных переселенцев в рамках Организации Объединенных

Наций была назначена должность Координатора по делам вынужденных переселенцев, и с его стороны было подготовлено руководство, содержащее Руководящие Принципы по вынужденному переселению.

Несмотря на то, что Руководящие Принципы не имеют принудительной юридической силы, они полностью соответствуют всем международным и региональным правовым документам в области прав человека и гуманитарного права, а также международным нормам, касающимся беженцев.

Предполагается, что эти принципы, основанные на международном гуманитарных законодательствах и документах по правам человека, послужат международным стандартом для институциональных ресурсов государственных органов, а также международных гуманитарных агентств и агентств развития при оказании помощи вынужденным переселенцам и опеке над ними.

Руководящие Принципы направлены на решение проблем, с которыми сталкиваются международные организации при оказании помощи вынужденным переселенцам, при опеке над ними и мобилизации сил для оказания помощи.

Руководящие Принципы позволяют Представителю более эффективно отслеживать случаи переселения, вести диалог с правительственными и другими органами, призывать государства к применению этих принципов для обеспечения поддержки, помощи и защиты указанным лицам, а также мобилизовывать усилия международных учреждений, региональных межправительственных и неправительственных организаций.

По этим принципам, вынужденных переселенцев нельзя насильно поселять в палаточных городках. Детей переселенных лиц ни при каких обстоятельствах нельзя призывать на военную службу или насильно привлекать к боевым операциям, равно как и позволять участвовать в боевых операциях. Основную ответственность за добровольное, безопасное и достойное возвращению ВПЛ в их дома или места постоянного проживания или обеспечение условий для добровольного переселения в любую часть государства несут компетентные правительственные органы. Эти же правительственные органы должны задействовать институциональные ресурсы для облег-

чения интеграции возвратившихся или переселившихся в другое место ВПЛ.

Уполномоченные государственные органы обязаны по мере возможностей помогать переселенным лицам в возвращении имущества, оставленного во время переселения или отчужденного после переселения, и несут перед ними ответственность за выполнение этих обязательств. Если возвращение такого имущества невозможно, то уполномоченные государственные органы обеспечивают или упрощают получение этими лицами необходимых компенсаций, то есть справедливого возмещения.

Вывод: Руководящие Принципы играют роль практического пособия по работе с вынужденными переселенцами для государственных и иных компетентных учреждений. Но эти Принципы не регулируют все отношения, связанные со статусом и возвращением вынужденных переселенцев. В связи с этим считаем необходимым, чтобы ООН заново пересмотрела эти положения.

6. Ситуация в области национального законодательства

Защита вынужденных переселенцев в Азербайджанской Республике осуществляется институциональными ресурсами согласно законодательству, подготовленному в соответствии с рекомендациями международных организаций.

Для регулирования отношений, касающихся вынужденных переселенцев, и решения других вопросов, связанных с ними, с 19 сентября 1989 г. в Азербайджанской Республике принято 8 законов, подписано Президентом 20 указов и 21 распоряжение. Кроме того, Государственным комитетом по делам беженцев и вынужденных переселенцев принято 33 решения, Кабинетом министров Азербайджанской Республики подписано 6 распоряжений. Вдобавок к этому, 3 раза принимались государственные программы по решению проблем беженцев и вынужденных переселенцев. В настоящее время идет работа над новой государственной программой для возвращения вынужденных переселенцев на территории, которые будут освобождены от оккупации.

Учитывая вышесказанное, считаем необходимым принятие нового закона, регулирующего отношения, возникающие у вынужденных переселенцев, или же добавление соответствующих статей в готовящийся Миграционный кодекс.

Проблемы:

Статус вынужденных переселенцев не определяется законом!

Существуют серьезные проблемы при определении статуса вынужденных переселенцев: в Руководящих Принципах и местном законодательстве нет конкретных статей, определяющих статус вынужденных переселенцев, срок, в течение которого этот статус действителен, и время их адаптации к местным условиям.

Ни в один из законов, регулирующих процессы, связанные с вынужденными переселенцами, не включены нормы, устанавливающие правила возвращения вынужденных переселенцев на территории, которые будут освобождены от оккупации. Кроме того, предоставление статуса вынужденным переселенцам тоже не регулируется законом.

Мы считаем, что для лиц, проживающих более 10-ти лет на территории нашего государства или другой страны, статус вынужденного переселенца должен быть ликвидирован и заменен другим, а предоставление этого статуса лицам, которые будут возвращены на территории, подлежащие освобождению, должно регулироваться законодательством.

Вывод: Для достижения положительных результатов в решении проблем беженцев в первую очередь необходимы изменения в местном законодательстве.

8. Ситуация в области управления

Так как вынужденные переселенцы размещены по всем административным территориям страны, решением их проблем занимаются почти все институциональные ресурсы. Основной государственной структурой, определяющей государственную политику в этой области, является Государственный комитет по делам беженцев и вынужденных переселенцев. Этот комитет, созданный 19 сентября 1989 г., получил свое нынешнее название

5 января 1993 г. – до этого он назывался Государственным комитетом по делам лиц, покинувших постоянное местожительство.

На основания Положения «О Государственном комитете по делам беженцев и вынужденных переселенцев», утвержденного постановлением Кабинетом министров Азербайджанской Республики от 15 ноября 1993 г., Государственный комитет определяет государственную политику, связанную с вынужденными переселенцами, принимает нормативные акты, регулирующие правовое положение вынужденных переселенцев, разрабатывает проекты этих актов, принимает решения по вопросам о предоставлении статуса вынужденного переселенца или о лишении этого статуса, в рамках своей компетенции решает вопросы, касающиеся размещения вынужденных переселенцев, обеспечения их занятости и социальных потребностей, оказания им транспортных услуг, и другие вопросы или представляет предложения по решению указанных вопросов. Председатель Государственного комитета является заместителем Премьер-министра Азербайджанской Республики и Председателем Республиканской комиссии по международной гуманитарной помощи.

Кроме того, были приняты следующие указы и постановления:

a) Указ Президента Азербайджанской Республики №144 от 15 января 1995 г. о создании Республиканской комиссии по международной гуманитарной и технической помощи и о некоторых задачах этой комиссии;
b) Указ Президента №164 от 9 марта 1995 г. о принятии Положения о Республиканской комиссии по Международной гуманитарной и технической помощи;
c) Указ Президента Азербайджанской Республики от 27 июня 1998 г. о подготовке Государственной программы по решению проблем беженцев и вынужденных переселенцев.

Согласно Указу Президента Азербайджанской Республики №187 от 1 февраля 2005 г. было принято новое Положение о Государственном комитете Азербайджанской Республики по делам беженцев и вынужденных переселенцев. Свои обязанности и функции, указанные в этом Положении, Комитет выполняет в сотрудничестве с органами центральных и местных властей Азер-

байджанской Республики, органами местного самоуправления, а также с общественными организациями и другими юридическими лицами.

Несмотря на то, что в функции Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев входит управление во всех сферах, связанных с беженцами и вынужденными переселенцами, **положение о возвращении не нашло отражения в его обязанностях**.

Основные обязанности и функции Комитета следующие.

Комитет:

1) собирает, анализирует и обобщает информацию о существующем положении и нуждах беженцев и вынужденных переселенцев и подготавливает рекомендации об их переселении в пределах страны;
2) согласно правилам, определенным законодательством Азербайджанской Республики, выдает документ о статусе «беженца» и «вынужденного переселенца» и о заверении этого статуса и лишает этого статуса;
3) как заказчик ведет наблюдение за работой строительных предприятий, привлеченных для строительства квартир, социальных и технических инфраструктурных объектов для беженцев и вынужденных переселенцев;
4) совместно с соответствующими органами исполнительной власти проводит мероприятия по обеспечению работой, организации курсов специализации для беженцев и вынужденных переселенцев, их занятию мелким производством;
5) проводит совместно с соответствующими органами исполнительной власти мероприятия по подготовке сборника информации об оккупированных территориях, о доведении до международной и местной общественности социально-экономического положения этих территорий до оккупации, проблемах, нуждах, существующих жизненных условий беженцев и вынужденных переселенцев;
6) обеспечивает сохранность и эксплуатацию жилищного фонда, построенного для временного размещения вынужденных переселенцев и взятого на баланс Комитета;

7) предоставляет соответствующим органам, согласно законодательству, отчеты о проведении строительно-монтажных работ, о сдаче в эксплуатацию объектов и расходовании средств.

В регулировании отношений, касающихся вынужденных переселенцев, наряду с Кабинетом министров Азербайджанской Республики принимают участие в качестве органов центральной исполнительной власти и другие государственные институциональные ресурсы: Министерство внутренних дел, Министерство чрезвычайных ситуаций, Министерство здравоохранения, Министерство образования, Министерство сельского хозяйства, Министерство труда и социальной защиты населения, Министерство экономического развития, Министерство финансов, а также районные органы исполнительной власти. Вопросы, связанные с возвращением вынужденных переселенцев на освобожденные от оккупации территории, не отнесены к компетенции не только Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев, но и вышеуказанных государственных органов.

Вывод: При изучении деятельности вышеуказанных организаций было выявлено, что ни одна из них не обладает ни планом, ни полномочиями для решения проблем, связанных с возвращением вынужденных переселенцев. Необходимо обеспечить абсолютную прозрачность в деятельности государственных органов.

9. Коррупция и использование в политических целях

Отдельные государственные и политические организации используют вынужденных переселенцев как источник коррупции и как инструмент для достижения политических целей.

По отчетам некоторых НПО и независимых экономистов, самые благоприятные условия для коррупции в Азербайджанской Республике существуют именно в этой области. Определенная часть социальной помощи, выделяемой вынужденным переселенцам, присваивается органами районной исполнительной власти.

Есть ли вынужденные переселенцы в Азербайлжане?

Лицам, обратившимся за убежищем от преследований в другие страны, спустя пять лет предоставляется право приобретения

гражданства. Вынужденные переселенцы свыше 14-ти лет проживают в Азербайджанской Республике с этим статусом. Насколько правильно пользоваться свыше 14-ти лет льготами статуса вынужденного переселенца, которые в свою очередь ведут к развитию более сложной цепи коррупции?

Многие переселенцы давно перешагнули свой пресловутый «статус», обосновались и пустили крепкие корни в местах «временного проживания». Большинство таких «беженцев» только разглагольствует о своей исторической Родине, а на самом деле таким путем наживает грязные деньги, еще больше усугубляя положение дел.

Как правило, во время президентских и парламентских выборов правительственные органы и политические партии используют вынужденных переселенцев для достижения политических целей. Вынужденных переселенцев используют при организации политических акций по предотвращению митингов, организованных различными политическими силами, а также для предвыборной пропаганды. Это не только препятствует проведению митингов, но и создает условия для противостояния. Кроме того, такие уязвимые слои населения, как вынужденные переселенцы, используются для дискредитации лиц, достигших политического влияния в обществе, и привлечения их к уголовной ответственности.

Например, по инициативе некоторых правительственных лиц некто Татьяна Челадзе, называющая себя председателем организации «Ходжалы», на самом же деле никакого отношения к этой организации не имеющая, добилась ареста главного редактора газет «Гюнделик Азербайджан» и «Реальный Азербайджан» Эйнуллы Фатуллаева на основании того, что тот написал статью про вынужденных переселенцев из Ходжалинского района.

Вывод: необходима огромная работа по предотвращению или хотя бы уменьшению неправомерного политического воздействия на вынужденных переселенцев и по ликвидации коррупции.

10. Неправительственные организации

В настоящее время проблемами вынужденных переселенцев регулярно занимаются свыше 20 НПО. Они в основном ведут работу по распределению материальной помощи, по оказанию юридических услуг, а также в области информирования. Нет НПО, осуществивших проекты по возвращению. Они должны быть представлены в комиссиях, занимающихся решением проблем беженцев.

Вывод: НПО должны разработать различные проекты, целенаправленно используя опыт международных организаций по возращению вынужденных переселенцев.

11. Очищение от мин

Общая сумма финансовых средств, необходимых для разминирования оккупированных территорий, до конца не уточнена. По мнению специалистов, обычно минируются только те части находящихся под оккупацией территорий, где происходили боевые действия.

Опыт отдельных стран (эта проблема существует в 68 странах) показывает, что финансовые средства, требуемые для очищения территорий от мин, выделяются соответствующими государствами; кроме того, для указанной цели выделяет кредиты Всемирный банк.

По подсчетам Агентства по разминированию территорий, для очищения заминированных территорий от мин в течение 12 лет потребуется 500 миллионов долларов США.

Кроме того, в этой области имеется острая необходимость в увеличении числа НПО и усилении просветительной работы.

Так как очищение от мин в странах, где эта проблема актуальна, осуществляется в основном добровольцами, считаем нужным ускорение подготовки специалистов.

Вывод: Необходимо точное определение средств, требуемых для очищения территорий от мин. Необходимо искать пути приобретения необходимой суммы, а также необходимо проведение специальных учений для добровольцев и лиц, имеющих опыт в этой сфере, для подготовки специалистов.

12. Восстановление населенных пунктов

Статистика

На оккупированных территориях разрушено 736 городов и сел, 130.939 жилых домов. Опросы показывают, что среди уроженцев всех этих 736 населенных пунктов есть те, кто уже адаптировался к местным условиям, и те, кто желает добровольно вернуться в прежние места проживания. На строительство каждого поселка, рассчитанного на 600 семей, построенного по заказу Агентства Азербайджанской Республики по разминированию и восстановлению территорий, освобожденных от оккупации, израсходовано в среднем 2.100 млн AZN. На восстановление и перестройку 736 населенных пунктов, находящихся под оккупацией, потребуется 1.545.600 млн AZN.

Кроме того, необходимо, чтобы компетентные лица овладели соответствующими знаниями по обеспечению надлежащего размещения переселяемых лиц, осуществлению подобных перемещений в удовлетворительных условиях, соблюдению надлежащих правил, а также о недопустимости разлучения членов одной семьи, нарушения прав переселяемых лиц на жизнь, на защиту собственного человеческого достоинства и на безопасную и свободную жизнь. Мы считаем необходимым выполнение вышеуказанных норм, рекомендуемых Руководящими Принципами.

Вывод: Для восстановления населенных пунктов на оккупированных в настоящее время территориях требуется сумма, намного превышающая сумму, потраченную на восстановление населенных пунктов, освобожденных от оккупации.

Итог

Мы провели встречи с отдельными государственными органами Азербайджанской Республики, а также узнали рекомендации международных организаций и НПО в этой области и пришли к выводу, что институциональные ресурсы как международных, так и государственных организаций в этой сфере недостаточно развиты. ООН не предоставляет достаточной информации

по проблеме вынужденных переселенцев, в Руководящих Принципах не указаны сроки, определяющие время получения и лишения статуса вынужденного переселенца, период восстановления гражданства. Ни одна НПО не приняла соответствующего документа по этому вопросу. НПО, профессионально занимающихся разминированием территорий, не существует. Все это показывает пробелы в этой области, неподготовленность институциональных ресурсов.

Из всего изложенного следует, что институт вынужденного переселенца во всем мире недостаточно развит.

Рекомендации

Проведенные встречи и исследования позволяют придти к выводу, что необходимо:

1) обеспечение прозрачности в деятельности государственных структур;
2) проведение соответствующих реформ в области законодательства;
3) осуществление жесткого контроля в области управления для предотвращения коррупции и использования вынужденных переселенцев в своих целях;
4) включение в законодательство и Руководящие Принципы положения о сроках и правилах приобретения статуса вынужденного переселенца;
5) принятие плана по возвращению вынужденных переселенцев;
6) повышение качества деятельности НПО, работающих с проблемами вынужденных переселенцев, а также с разминированием;
7) открытие курсов профессиональной подготовки по разминированию для лиц, имеющих опыт и навыки в этой области.

Возвращение вынужденных переселенцев (ВПЛ) и существующая ситуация, связанная с реституционной политикой

Азер Аллахверанов

Процессы, происходящие вокруг урегулирования карабахского конфликта, и политические заявления относительно этой наболевшей проблемы, сделанные сторонами, принимающими активное участие в переговорах, свидетельствуют о том, что политическое руководство двух стран и государства, желающие видеть Южный Кавказ в качестве стабильно развивающегося региона, заинтересованы в разрешении конфликта именно мирным путем. Позитивные результаты, достигнутые на этих переговорах, в особенности достижение согласия относительно многих принципов разрешения конфликта, сформировали мнение о том, что спустя некоторое время удастся найти политическое решение карабахской проблемы и вынужденные переселенцы, изгнанные из постоянных мест проживания в результате военных действий и оккупаций территорий как в Нагорном Карабахе, так и вокруг него, получат возможность вернуться на свои земли. Международная практика показывает, что после урегулирования конфликтов процесс возвращения вынужденных переселенцев (ВПЛ) на свои родные земли происходит не скоро. Для этого, с одной стороны, должен быть подготовлен сам процесс возвращения, с другой стороны, участники процесса должны быть готовы к возвращению. В ряду общественно-политических и социально-психологических факторов, способствующих ускорению процесса возвращения, не последнее место занимает психологическая предрасположенность самих ВПЛ.

Для изучения мнений ВПЛ относительно различных аспектов процесса возвращения на освобожденные территории и реститу-

ции, а также сбора и анализа их предложений по этим вопросам были проведены встречи в общинах ВПЛ из Агдамского, Физулинского, Джебраильского, Зангиланского, Ходжалинского, Шушинского, Лачинского и других районов, временно размещенных на территории Баку. Кроме того, для изучения социальных и психологических аспектов сегодняшнего отношения ВПЛ к процессу возвращения были проведены дискуссии с фокус-группами, сформированными из представителей этих общин. Одна из важных встреч такого рода была проведена 12 мая в Бакинском ресурсном центре по трансформации конфликтов и созданию мира. Во время этих встреч были получены в некотором роде неожиданные и интересные результаты. Информация об этих результатах была систематизирована и составлена в форме концептуального документа. Следует отметить, что это только первичные результаты, требующие долговременного изучения и анализа, ибо практика показывает, что это отношение неустойчиво и подтверждено изменениям в зависимости от политических процессов, протекающих вокруг нагорнокарабахского конфликта. Но уже теперь можно сказать, что мнения и подходы ВПЛ по поводу возвращения и реституции различны. Например, из дискуссий, связанных с возвращением, стало известно, что среди ВПЛ есть желающие и есть нежелающие возвращаться. Кроме того, имеется и еще одна группа, представители которой не определились в своем выборе. Так или иначе, между двумя основными полюсами (желающими и не желающими возвращаться) существуют разные позиции и подходы. Так, среди вынужденных переселенцев есть желающие возвращаться на освобожденные от оккупации земли с определенными условиями или без таковых, а есть и нежелающие возвращаться независимо от наличия или от создания каких-либо необходимых условий. К последней категории относятся ВПЛ, создавшие себе достаточно хорошие условия там, где они поселились, а также интегрированная часть ВПЛ (по нашей классификации – 1-я группа; см. ниже).

Встречаясь с фокус-группами, группа аналитиков попыталась обрисовать контуры общей картины текущего положения, в котором оказались общины ВПЛ, и на ее основе выявить вопросы, которые они считают наиболее проблемными. В этом контексте

удалось изучить и отношение ВПЛ к шагам, предпринятым властями республики. Следует отметить, что для того, чтобы справиться с поставленными задачами, учитывалась вариативность общин ВПЛ, поэтому между ними была проведена определенная дифференциация. Это связано с тем, что отношение этой категории населения как к возвращению, так и к реституционной политике, различно.

На основе первичных результатов была сделана попытка разработать комплекс предложений и рекомендаций, служащих разрешению проблемных вопросов, выявленных во время встреч. Главным приоритетом при этом была разработка составляющих элементов политики возвращения и реституционной политики. Изучение международного опыта, разработка способов и механизмов его практического применения, определение детерминантов, соответствующих местным условиям, и возможности справиться с поставленной задачей нашли отражение в текущем документе. В этой части исследования были также разработаны общие футурологические эскизы программы возвращения и реституционной политики. Был разработан сценарий возвращения и даны рекомендации по координации всех элементов, связанных с осуществлением реституционной политики. В данном случае особое внимание следует уделять различным составляющим элементам (социальным, политическим, общественным, моральным, психологическим, правовым и иным аспектам) программы возвращения, детально подчеркивая ее положительные и отрицательные стороны. Это позволит разработать механизм, способный усилить положительные и ослабить негативные стороны реституционной политики.

Возвращение на родные земли

Возвращение ВПЛ на освобожденные от оккупации земли будет достигнуто в рамках программы «Великое возвращение», которая будет осуществляться при поддержке некоторых государств, международных организаций и транснациональных корпораций. Важная составная часть этой программы – реституционная политика.

Реституция, обеспечивающее возвращение захваченного или потерянного во время конфликта имущества и восстановление собственности, должна осуществляться в соответствии с нормами международного права и служить обеспечению прав и интересов ВПЛ, являющихся жертвами конфликта.

Вопрос, который беспокоит намеревающихся возвращаться людей, заключается, прежде всего, в создании условий для реализации процесса возвращения. ВПЛ считают, что действия и роль государственных структур в этой сфере достаточно велики. Однако беспокойства, порожденные прошлым опытом вынужденных переселенцев, особенно тревоги по поводу взяточничества и коррупции, могут быть преодолены посредством участия в процессе возвращения международных институтов, в том числе агентств, занимающихся защитой и обеспечением прав человека, а также местных и международных гуманитарных организаций.

В этом плане уместно отметить, что в настоящее время в Азербайджане действует 69 гуманитарных организаций – 8 местных и 61 международная. В 1993 г. их было 105. Если в 1994 г. эти организации оказали помощь на сумму в 160 млн долларов США, то в 2006 г. эта сумма уменьшилась в 4 раза и составила около 40 млн долларов США.[1] Однако руководитель Верховного комиссариата ООН по делам беженцев г-н Антонью Гутерриш во время официального визита в Баку в марте текущего года заявил, что руководимое им учреждение окажет соответствующую помощь правительству республики после освобождения азербайджанских земель от оккупации.

Азербайджанские вынужденные переселенцы и их дифференциация по группам

Исходя из разнообразия и сходства форм культурного самовыражения в разных местах страны, вынужденные переселен-

[1] См: Краткая информация о положении беженцев и вынужденных переселенцев в Азербайджане. http://azerworld.info.

цы, изгнанные из оккупированных территорий Азербайджана, размещены на территории других регионов республики на основе принципа прикрепления, соответствующего управленческой инфраструктуре района, который они представляют. Становление в обществе нового статуса для ВПЛ произошло в той или иной степени под влиянием двух вышеуказанных особенностей. Именно в результате этого влияния в прослойке вынужденных переселенцев, оказавшихся в новом обществе, сформировались новые *социо-культурные типы* и образовались новые виды поведения, кардинально отличающиеся от классических моделей. Так, проявление в той или иной степени этих новшеств позволяет составить представление о следующих четырех группах. *К первой группе* относятся ВПЛ, более или менее интегрированные в местное сообщество **(группа интегрированных)**. *Ко второй группе* относятся те представители вынужденных переселенцев, которые ассимилировались с местным населением **(группа ассимилированных)**. *В третью группу* входят те вынужденные переселенцы, которые в силу разных причин не ассимилированы и не интегрированы и не ходят быть таковыми **(группа изолированных)**. Представители этой группы по истечению определенного времени создают своеобразную маргинальную прослойку, что в конечном итоге привело к появлению новой, уже *четвертой категории,* представители которой относятся к выделенной нами маргинальной группе, которая имеет заметно ослабленную социально-экономическую функцию **(**условное название: **группа маргиналов).**

Группа 1: Интегрированная часть вынужденных переселенцев

Значительная часть – около 30,37% – вынужденных переселенцев (приблизительно 169.560 человек), обосновавшихся в городе Баку, уже относительно интегрирована в местное сообщество. Правда, существует предположение, что ВПЛ, проживающие в Баку, уже более или менее ассимилированы. На самом деле это не так. Во время встреч, проведенных в общинах ВПЛ, выяснилось, что эта часть населения сумела в опре-

деленной степени сохранить свои обычаи и традиции и не отказалась от своих прошлых навыков, сохранив, в определенной степени, даже свой диалект. Резкие различия идентичностей не препятствуют нормальному укреплению позиций ВПЛ в столице республики, более того – способствуют гармоничному взаимодействию.

Люди, принадлежащие к этой группе, поселившись в городе Баку, сумели надлежащим образом разрешить свою проблему занятости, и сегодня нет такого отделения или департамента в городской инфраструктуре, где бы не работали вынужденные переселенцы. Зарплата и доходы, полученные ими, позволяют им обеспечивать свои семьи и вместе с тем сохранять культурные ценности региона, к которому они принадлежат.

Значительная часть ВПЛ, входящих в эту группу, сумела разрешить свои квартирные проблемы, и сегодня эти люди проживают в своих собственных владениях (условное название: подгруппа собственников). Другая часть этой группы (т.е. подгруппа не имеющих собственности) – это те из них, кто обосновался в студенческих и семейных общежитиях и санаториях в черте столицы республики.

Отношение ВПЛ, входящих в первую группу, к местным органам власти и к исполнительным структурам отличается своеобразием. Так, во время встреч с уже интегрированными людьми выяснилось, что, по их мнению, государство и правительственные структуры сумели в определенной степени решить проблемы людей, относящихся к этой категории, поэтому они с одобрением относятся к проводимой ими политике. Вопросы, которые ВПЛ считают проблемными, связаны, в основном, с улучшением их жилищных условий, и в круг озвученных ими проблем входят высокие коммунальные расценки и низкая сумма денежного пособия для детей. Но это представляют собой проблему и на общереспубликанском уровне и потому не столь принципиально в среде ВПЛ.

В целом, представители этой группы считают, что в прошлом, то есть в середине 90-х годов, положение этой категории переселенцев было неудовлетворительным, но сегодня их положение в определенной степени улучшилось. Изменение ситуации к луч-

шему проявляется, в основном, в социально-бытовой сфере и в сфере занятости, что для них немаловажно.

Однако существует некая безнадежность по поводу возвращения земель. И каждый раз откладывание разрешения проблемы на следующий год приводит к полной потере надежд. Среди ВПЛ, входящих в первую группу, есть такие, которые не желают возвращаться в Карабах. В ходе одной из встреч с фокус-группами один из вынужденных переселенцев выступил со следующим заявлением: «Я не хочу вновь пережить мучения и страдания вынужденного переселенца!»[2] Подобные заявления единичны, но они существуют, что, конечно, не может не волновать общественность республики.

Группа 2: Ассимилированная часть вынужденных переселенцев

Приблизительно 33,2% вынужденных переселенцев (190.788 человек) – лица, обосновавшиеся в различных районах Азербайджана. Несмотря на то, что вынужденные переселенцы, составляющие меньшинство по сравнению с местным населением, в первое время хотели жить компактно, впоследствии они оказались разрозненными и в какой-то степени ассимилировались местным населением. Пользование районной инфраструктурой, тесный контакт с местным населением, браки с представителями местного населения усилили ассимиляционные тенденции и в конечном итоге привели к устранению ощутимых различий между местным населением и ВПЛ и к увоению последними социокультурных ценностей большинства. Поскольку социо-культурные ценности местного населения являлись консервативными и более устойчивыми, а давление на эти ценности было слабым, оно оказались малоэффективным.

[2] *Примечание:* Другие участники встречи заявили, что понимают его состояние, и в то же время осудили его заявление. Среди участников дискуссий были даже такие, которые готовы вернуться в Карабах на пустую землю, лишь бы она была освобождена от оккупации.

Группа 3: Неинтегрированная часть вынужденных переселенцев

Принадлежность ВПЛ в той или иной группе тесно связана с их расселением. Так, по официальной информации Государственной статистической комиссии, на 2003 г. 44,39% ВПЛ (255.072 человека) поселились в сельских местностях, а 55,61% (319.591 человек) в городах. Значительная часть вынужденных переселенцев, поселившихся в районах (36,43% от общего числа вынужденных переселенцев – 209.349 человек), поселилась в палаточных городках, финских домиках, вагонах и т. д. Их размещение проводилось в основном компактными группами, поэтому их интеграция в местное население оказалась на нулевом уровне. Вынужденные переселенцы, поселившиеся в таких местах, сохранили свои обычаи и традиции, свой образ поведения и навыки, и передача этих ценностей от поколения к поколению не прерывалась. В определенных ситуациях для сохранения этих ценностей были даже мобилизованы дополнительные ресурсы. Именно благодаря этому переселение ВПЛ из палаточных городков в недавно построенные поселки прошло гладко – несмотря на то, что для них оно было сопряжено – и до сих пор сопряжено – с финансовыми трудностями (как это имеет место и в других сферах, связанных с вынужденными переселенцами).

Группа 4: Маргинализированная часть вынужденных переселенцев

Среди вынужденных переселенцев сформировалась прослойка, которую можно назвать маргинальной группой. ВПЛ, входящие в эту группу (в отличие от других групп, немногочисленную), утратили социально-экономические функции и имеют незначительные контакты или не имеют никаких контактов с людьми, входящими в другие группы. Среда, где поселились члены этой группы, для них считается чужой. По крайней мере, попав сюда, они потеряли элементы и особенности культуры, к которой они принадлежат, изменился их образ поведе-

ния, и при этом они не сумели усвоить элементы новой культурной среды, в которой оказались. В силу разных причин членам этой маргинальной группы, потерявшим свои жизненные ценности и представления и не сумевшим или не захотевшим усвоить социально-культурные ценности, принадлежащие окружающему их большинству, не удалось сформировать свой мир, свои правила и порядок, свой образ поведения и свои социо-культурные ценности. К сожалению, судьба обрекла этих людей к существованию в двух разных мирах одновременно, и в силу скитания между этими двумя мирами они оказались в роли посторонних. Это связано с социо-культурными аспектами ситуации, в которой оказались ВПЛ, принадлежащие к маргинализированной группе.

Другая сторона проблемы связана с материально-экономическим положением этих людей. Так, уровень безработицы среди вынужденных переселенцев довольно высок. По официальной статистике, из 300 тысяч трудоспособных вынужденных переселенцев 200 тысяч без работы. Из-за ограниченных финансовых возможностей они не могут эффективно использовать выделенные им земельные участки. Вынужденные переселенцы, которые не могут найти работу, не обрабатывают землю, не ведут хозяйственные работы, полагают, что они не нужны этому обществу, и испытывают неприязнь к окружающим. Со временем эти люди, демонстрирующие пессимизм в своих действиях, становятся все агрессивнее и в результате превращаются в опасных для общества людей. С этой точки зрения наиболее важными вопросами для вывода маргинализированных ВПЛ из этой ситуации считаются создание в местах, где размещены или будут размещаться ВПЛ, новых небольших сфер производства, развитие малого и среднего бизнеса, осуществление сельскохозяйственных микропроектов.

Еще одна проблема, таящая опасность – то, что, по теории, в определенных критических ситуациях отношения между двумя или несколькими социальными группами приводят к возникновению культурного конфликта. Маргинальной группе вынужденных переселенцев присущи следующие качества: неорганизованность, нерешительность, недоверчивость, неумение определять источник

конфликта, беспокойство, внутреннее напряжение, неудача, агрессивность, эгоцентризм, члены ее ощущают себя одинокими неудачниками. Именно эти чувства в итоге приводят к безнадежности и безысходности, обессмысливающими существование маргинала. С другой стороны, они становятся фактором, влияющим на условия его жизни – привносящим беспорядок, нестабильность, ведущим к хаосу. В то же время именно маргинализация может стать причиной психической напряженности и раздробления личностного сознания, появления негативных мыслей. Другим важным показателем, характеризующим внутреннее состояние маргинала, является его оценочное отношение к межличностным взаимодействиям. Так, неуважение к правам человека, унижение человеческого достоинства приводят к негативной оценке, и это впоследствии становится причиной того, что во внутреннем мире маргинала образуется определенный дискомфорт, падает уровень толерантности самого индивида.

Тем не менее, эта социальная группа не утеряла тех навыков, которые могут способствовать формированию собственных социально-культурных ценностей. Мобилизация внутреннего потенциала маргинального человека и его умения самообразовываться позволяет ему создать свой мир, который невозможно отнести к другим культурам, несмотря на то, что он включает в себя определенные черты других культур. Необходимо воспользоваться этой возможностью, чтобы ослабить процесс маргинализации вынужденных переселенцев, обратить его вспять, чтобы в конечном итоге маргинал вошел в одну из трех других рассмотренных групп, покинув маргинальную группу.

Довольно значимым и проблематичным, на наш взгляд, моментом является то, что вынужденные переселенцы, входящие в эту группу, ощущают себя полностью изолированными, оторванными от повседневной жизни. К великому сожалению, эта категория вынужденных переселенцев не верит никому и ничему. Представители этой категории считают, что возвращение карабахских земель и возвращение вынужденных переселенцев на эти земли – вопрос неразрешимый. Определенного мнения о будущем у них вообще нет.

Реституционная политика

Реституционная политика, введенная в оборот главным образом после второй Мировой войны, в течение последующего периода обогатилась новыми компонентами. Для стран, страдающих от конфликтов, эта политика сегодня довольно актуальна. После разрешения конфликтов, имевших место на Ближнем Востоке, в Южной Африке, на Балканах и в других горячих точках мира, государства начали активно проводить реституционную политику и добились определенных результатов в этом направлении. Однако, совершенная с концептуальной точки зрения реституционная политика, благодаря усилиям ООН и других международных и организаций обогатившаяся важными принципами, все же не лишена таких недостатков, как слабая эффективность механизмов реализации, ограниченное материальное обеспечение и т. д. Именно поэтому в Польше, России, Грузии и других конфликтных зонах наблюдаются большие проблемы не только в осуществлении реституционной политики, но и в создании необходимых для этого правовых основ. К сожалению, в Азербайджанской Республике, входящей в первую десятку стран с большим количеством ВПЛ, не наблюдается каких-либо подготовительных работ, связанных с осуществлением реституционной политики.

Психологические аспекты процесса возвращения

Во время встреч стало ясно, что подготовка процесса возвращения и само возвращение вынужденных переселенцев на освобожденные от оккупации земли будут весьма сложным процессом, и основная суть этой сложности связана с психологическими аспектами возвращения. Проблемой, затрудняющей возвращение, является отсутствие у вынужденных переселенцев веры, уверенности и доверия. Чтобы люди добровольно возвращались на земли, которые будут освобождены от оккупации, необходимо прежде всего подготовить их к этому психологически. Данная задача по силе национальным НПО и междуна-

родным организациям, которым больше всего доверяют ВПЛ. Открытие различных центров психологической помощи и центров реабилитации на освобожденных территориях позволит решить задачу устранения психологического барьера, препятствующего процессу возвращения, что приведет к налаживанию нормальной повседневной жизни. Тем самым произойдет не механический, а реальный, подкрепленной психологической закалкой процесс возвращения.

Результаты встреч с фокус-группами

Участники встреч особо подчеркнули некоторые проблемы, вызывающие их беспокойство. Решение перечисленных ниже вопросов юридического, экономического, социального, политического и другого характера создаст достаточно благоприятные условия для реализации процесса возвращения в целом.

На землях, которые предстоит освободить от оккупации, нет условий, пригодных для проживания. Экономические перспективы данного региона неопределенны. Если эти условия не будут созданы, проживание там станет опасным.

При выплате пособий вероятны случаи коррупции и взяточничества, которые могут обрести широкий масштаб. Кроме того, управленческая система местных административных структур неэффективна.

Вынужденные переселенцы хотят получать подробную информацию о состоянии материального обеспечения, правовой защиты, образования, здравоохранения и других важных сфер на местах, куда они будут возвращаться.

Важным условием, обеспечивающим возвращение вынужденных переселенцев на родные земли, является возвращение покинутых ими земельных участков, потерянного имущества, захваченных имений и вообще эффективное осуществление реституционной политики.

Вынужденных переселенцев также сильно волнует проблема дискриминации. Дискриминация на этнической, расовой или гендерной основе может не только затормозить процесс возвраще-

ния, но и способствовать обратной реакции, что не менее опасно в плане миротворческих условий. Права женщин и детей должны соблюдаться согласно букве закона, необходимо создать все условия для равного обеспечения прав всех лиц независимо от пола и социального положения. Необходимо блокировать любые дискриминационные действия и в экономической плоскости, предотвращая неправомерные вмешательства в право собственности и личную жизнь ВПЛ, создавая условия для свободного управления имуществом без нарушения прав других лиц.

В общинах ВПЛ довольно часто обсуждается вопрос о реализации конституционного права на свободное передвижение для этой категории населения. В данной плоскости не должно быть никакого насилия и принуждения, все разногласия и противоречия должны решаться в рамках закона.

Вынужденные переселенцы, проживающие в опасных и неопределенных условиях, пожелают добровольно вернуться в свои родные очаги, если их права и свободы будут защищены и их безопасность будет гарантирована. Для добровольного возвращения ВПЛ должны быть созданы экономические, социальные и правовые условия. Эти условия должны быть привлекательными и устойчивыми.

Вынужденные переселенцы возлагают большие надежды на международные и местные неправительственные организации, осуществляющие проекты гуманитарного характера. Эти организации должны создать необходимые условия для удовлетворения потребностей вынужденных переселенцев и всесторонне способствовать мониторингу и выяснению эффективности гуманитарных действий, проектов и программ, служащих решению выявленных проблем.

The Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, Georgia
The Society for Humanitarian Research, Azerbaijan

Problems and Prospects of Refugees/IDPs Return to Conflict Regions of South Caucasus

Supported by the Danish Refugee Council

Tbilisi
2008

© The Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development

The presented publication has been prepared within the project "South Caucasus experts' network for IDP-s return/restitution policy facilitation" supported by the Danish Refugee Council. The views expressed in this publication do not necessarily represent the views of *the Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD)*, *the Society for Humanitarian Research (SHR)* and *the Danish Refugee Council (DRC)*.

ISBN 978-99928-37-10-8

The Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development
1ª, Merab Aleksidze Street
0193 Tbilisi, Georgia
Tel: +995 32 33 40 81
Fax: +995 32 33 41 63
E-mail: info@cipdd.org
www.cipdd.org

Contents

Georgia

Shalva Pichkhadze. The Main Scenarios of Conflict Resolution in Georgia 117

Vakhtang Kolbaia. The Application of Institutional Resources in Various Scenarios of Conflicts' Resulution 133

Nodar Sarjveladze. The Reflections on Specific Socio-psychological Characteristics of IDPs' Communities in Various Scenarios of Conflict Resolution 157

Azerbaijan

Avaz Hasanov. The Probability of Return of Internally Displaced Persons to Their Homes in Various Scenarios of Conflict Resolution 172

Alovast Aliev. The Institutional Resources for the Return of Internally Displaced Persons in Various Scenarios of Conflict Resolution in the Republic of Azerbaijan 193

Azer Allahvernanov. The Return of Internally Displaced Persons (IDPs) and Restitution Policy 206

The Main Scenarios of Conflict Resolution in Georgia

Shalva Pichkhadze

The Abkhazia problem is extremely politicized. In the process of resolving the conflict in Abkhazia, almost all seemingly non-political issues very quickly acquire a political hue. This is understandable when we realize that the conflict itself is political and the ethnic factor is simply skillfully exploited to achieve political goals. Without going into too much detail on these issues, let us just say that in the Soviet period, when effectively all serious issues were dealt with in Moscow, there was no major friction between the Abkhazians and Georgians. Today, ethnic Abkhazians and Georgians coexist peacefully in other countries, and even do business together. The conflict started after the dissolution of the Soviet Union and its main cause was the controversy over who was supposed to govern the territory. We will discuss the issue of the refugees/internally displaced persons (R/IDPs) in this light.

In their quest to achieve international recognition, the incumbent Sukhumi authorities are trying to create for themselves an image of a democratic state, one of the attributes of which is a system of elections to representative bodies. At the same time, the Abkhazians understand that if the entire pre-war population freely expresses its will, the answer to the question of who will govern the territory will not be favorable for them given the fact that ethnic Georgians constitute a majority of that population. This is how the issue of the return of R/IDPs, which at first sight seems purely humanitarian, becomes a political issue.

Continuing the existing negotiating format

The existing negotiating format, which is called "the Geneva format" (because the first talks within it were held in November-December 1993 in Geneva), implies holding talks between the parties to the conflict under the UN aegis with the Russian Federation's assistance and with the presence of the OSCE as an observer. In the late 1990s, the UN Secretary-General's Group of Friends for Georgia, (here after GF), got involved in the process. The group includes the United States, Britain, France, Germany and Russia. (The Peacekeeping Operation (PKO), which is carried out under the CIS aegis and therefore, is not part of the Geneva process, is an important factor influencing the situation. The PKO is carried out exclusively by Russian troops). Many meetings have been held within the Geneva format at different levels. As is often the case during the resolution of complex problems like the conflict in Abkhazia, the settlement process was divided into specific directions, in which the talks continued roughly under the same format with participation of more "specialized" delegations. To be highlighted among them are the talks on the status of Abkhazia, on the R/IDPs, sessions of so-called Coordinating Council, more-or-less regular meetings of the local authorities in the frontline village of Chuburkhinji, and so on. However, the main issues at the negotiating table were certainly:

- The status of Abkhazia;
- The return of the R/IDPs.

According to estimates of both Georgian and Abkhazian sides, some 55,000 ethnic Georgians who spontaneously returned to Gali District reside there at present. Before the hostilities, the population of Gali District was about 85,000-90,000. Before the war and at present ethnic Georgians comprise an overwhelming majority of the population of the district, which is adjacent to Georgia proper. These people were called spontaneous returnees because their return did not take place under the UNHCR aegis and was not organized by either the Georgian or self-styled Abkhazian authorities, although it has to be noted that as early as during the rule of de facto president Vladislav Ardzinba, the Abkhazian side urged everyone to return to Gali District under the jurisdiction of the self-proclaimed republic of Abkhazia.

Most ethnic Georgians did not want the separatists' protection and returned at their own risk. Some 30,000-35,000 of them reside in Gali District permanently while the rest periodically cross the Enguri River, which divides the parties to the conflict. Effectively all the spontaneous returnees keep their documents proving their Georgian citizenship. The separatist Abkhazian authorities register the spontaneous returnees and issue them appropriate certificates of "citizenship". Today, the Abkhazian side is trying to persuade the spontaneous returnees to adopt Russian citizenship and receive Russian passports.

Under the existing negotiating format, both parties to the conflict are trying to achieve their quite obvious goals in the component of the R/IDPs' return.

The Georgian side's goals are:

- Restoring the pre-conflict demographic domination and obtaining the guarantee that the decision on status will be in favor of Georgia's territorial integrity;
- Ensuring the presence of ethnic Georgian population in Abkhazia (although it might not be organized yet) as a force to rely on if need be.

The Abkhazian side's goals are:

- Preventing the correction of the results of "ethnic cleansing" and obtaining the guarantee that the decision on status will be in favor of independence;
- Preventing the emergence of the ethnic Georgian "fifth column" in Gali District.

To achieve these goals in the existing negotiating format, the sides are using the following tactics:

- The Georgian side presents the issue as a purely humanitarian one, which therefore has nothing to do with talks on the political status. It maintains that the R/IDPs have an unconditional right to return to their places of permanent residence on the entire territory of Abkhazia regardless of the pace and format of dealing with other issues. At the same time, the Georgian side subscribes to the opinion that the return might begin in Gali, but:
  a. It must take place under the UNHCR aegis;

b. It must take place on a large scale and cover the entire territory of Abkhazia in 1-2 years' time;
c. Joint (Sukhumi-Tbilisi-international community) mechanisms for ensuring the security of the returnees must be elaborated.

- The Abkhazian side argues that the R/IDPs do have the right to return, but if they exercise their right en masse, it will lead to destabilization in Abkhazian society, which threatens to cause another wave of ethnic violence. The Abkhazian side maintains, therefore, that the R/IDPs should first return to Gali District, where:
  a. Their contacts with ethnic Abkhazians will be minimized;
  b. There have been effectively no hostilities, so their property was least damaged;
  c. The fewest number of houses are occupied by other people (such as ethnic Abkhazians and natives of the North Caucasus).

As for security guarantees, the Abkhazian side says that, as an "independent state", it has no intention of inviting anyone to protect its citizens.

The de facto Abkhazian authorities are interested in preserving the status quo on the R/IDPs issue for several reasons.

1. The several tens of thousands of people who have returned enable the Abkhazian side to say that the return process is successful.
2. The returning Georgians are concentrated in Gali District, so it is easier to keep them under control.
3. Gali District remains a major agricultural center of Abkhazia, and the presence there of a sufficient number of peasants is advantageous for Sukhumi because it makes the generation of revenues in the district more effective.
4. The spontaneous returnees are Sukhumi's hostages of sorts, and this creates certain guarantees that the central Georgian authorities will not take any rash steps.
5. Security and safety of the spontaneous returnees entirely depend on their ability to win the favor of the Abkhazian

authorities, which makes them loyal, or at least neutrally law-abiding. At the same time, those among them who do not accept so-called Abkhazian citizenship are denied many other rights, which makes them even more dependent and pliant.

6. The restitution issue cannot be raised in this situation.

The New negotiating format

After the Rose Revolution, there were plenty of promises regarding the resolution of the conflicts in Abkhazia and South Ossetia, and deadlines for reclaiming Sukhumi and Tskhinvali were even set. Later, these deadlines changed many times. It was all wrong because there were no grounds to make these types of statements. At the same time, the attempts to hold talks under so-called "Geneva format" in Abkhazia's case and under the "Dagomys format" in South Ossetia's case continued.

To discuss the strengths and weaknesses of the new format, let us reiterate the structure of the Geneva format. The structure has two main components: direct contacts between the parties to the conflict and the international component. Judging by the Georgian authorities' actions, the conclusion was reached at this stage that:

a. The Abkhazian side is totally deprived of independence in its actions and is Russia's puppet, so it does not make sense to hold a dialogue with it;
b. There is a need to talk to Russia because in fact, it is an interested side and effectively a party to the conflict. For this reason, Russia cannot play a constructive role in the settlement process.

The entirety of these assumptions makes the Georgian authorities consider the need for a new conflict settlement format under which:

- Direct contacts with the Abkhazian side should be minimized;
- A "parallel" or "alternative" administration should be created, which will replace Tbilisi in the capacity of the second party to the conflict;
- Maximum political support in the international arena should be sought, in order to:

- Balance Russia's role by settlement process;
- Increase pressure on Sukhumi and show it "who's boss";
- Isolate Sukhumi as much as possible from all types of international contacts, including informal ones.

To achieve the abovementioned objectives:

1. Georgian central government control was established over the upper part of the Kodori Gorge (a small part of the territory of Abkhazia which has remained outside the control of the separatist authorities since the end of hostilities). The area was renamed by President Mikheil Saakashvili as "Upper Abkhazia" and has become the official headquarters of the exiled Georgian-backed authorities of the Autonomous Republic of Abkhazia.
2. The election of the "South Ossetian president" was held in the part of the former Autonomous District of South Ossetia which is populated predominantly by ethnic Georgians and is controlled by Tbilisi. An ethnic Ossetian was elected, who soon after formed a government (with a predominantly ethnic Ossetian composition) that includes the post of the foreign minister. This "government" was then given official legal status by the Georgian authorities, who established a special "provisional administrative unit" for South Ossetia. Presumably, this turn of events, which resulted in the change of the status quo, will influence the settlement process:
   - A force emerged in the region which is in the position to demand that it be recognized as a party to the conflict, which is particularly unacceptable for the de facto Tskhinvali authorities because they would no longer be able to represent the entire region and take part in the processes on a par with Tbilisi;
   - International organizations (mainly the OSCE and the EU to some extent) operating in the conflict zone will have to reorganize their work while taking the new realities into consideration;
   - The existence of the alternative authorities will have to be taken into account when the donors' material assistance is distributed;

- At this stage, the residents of the conflict zone will benefit the most because both "governments" will try to "win over" as many supporters – and ultimately, voters – as possible by developing the infrastructure, implementing social projects, attracting investments and creating jobs.

3. Unprecedented efforts are being made to enlist international organizations' and influential states' political and moral support for different plans for settling the conflicts. Given the new approach to the problem, the opposing sides (Abkhazian and Ossetian) of the conflicts are informed about the content of these plans only after their approval by different international forums and foreign governments.
4. Tbilisi builds up pressure to end the peacekeeping mission in Abkhazia in its current format and composition. This means that:
   - The peacekeeping mission is manned entirely by the Russian peacekeepers, who under no circumstances can be suitable for Tbilisi, as the latter views Russia as a party to the conflict; and
   - The new peacekeeping mandate should envisage not only the separation of the forces, but also security guarantees for the returning R/IDPs by adopting policing functions on the entire territory of Abkhazia during the return period.

This is manifested both in the Georgian parliament's decision to recommend that the president raise the issue of withdrawing the peacekeepers and in the propaganda campaign through the media.

Is creating an "alternative" government according to the South Ossetian model possible in Abkhazia? In the current situation, this seems difficult for several reasons:

a. The Sukhumi authorities control the entire territory of Abkhazia and the entire Abkhazian population (with the exception of the upper part of the Kodori Gorge), and accordingly, there is nowhere to hold the alternative election;
b. A government in exile, that of the Autonomous Republic of Abkhazia, already exists;
c. There are no interest groups in Abkhazia (party, social, clan, financial, business, religious, etc.) which would support the

idea that Abkhazia should be part of Georgia. In addition, any publicly voiced hint that relations with Georgia might take any other form than relations with a foreign country would immediately result in the political or social "death" of such groups. Despite a number of differences in different spheres, all political forces in Abkhazia without exception agree that the independence issue has been decided once and for all and is not subject to revision.

The transition of the negotiating process to a new format is associated with a number of difficulties.

1. Russia is against changing the format. The same applies, albeit indirectly, both to the United Nations and other participants of the FG group (the latest resolutions of the UN Security Council urge the parties to the conflict to continue negotiations within the existing format) or the EU, whose special representative for the South Caucasus has on numerous occasions spoken about the need for direct contacts between Tbilisi and Sukhumi and Tbilisi and Tskhinvali.
2. The discussions on the issues relating to the return of the R/IDPs will be postponed because:
   - Direct contacts with the Abkhazian side, which controls the areas where the R/IDPs reside (Gali District) or should return are minimized;
   - Ignoring the Abkhazian side in the negotiating process and declaring that the government and parliament of the Autonomous Republic of Abkhazia in exile will be moved to the Kodori Gorge causes greater irritation in Sukhumi.
3. The withdrawal of the peacekeepers is not a major difficulty from a legal standpoint because as soon as Georgia raises the initiative at the CIS, the peacekeeping operation will end after all the formalities and procedures are completed. However, the Georgian side would have to find answers to several questions before that happens:
   a. Is Russia prepared to leave Abkhazia? Will its "peacekeepers" not cross over to the right bank of the Enguri River under a different designation? They could find a few excuses for that if they wanted to, such as "ensuring stability on the

southern borders of the Russian Federation" or Sukhumi's request for protection;

b. Will Sukhumi agree to the new composition and format of the peacekeeping operation? After all, it is hard to imagine a peacekeeping operation without its consent;
c. How should such consent be secured if there is no direct dialogue between the sides and if Sukhumi views Russia as the guarantor of its security?
d. Will there be a country that will want to get involved in the peacekeeping operation under terms which would be suitable for Georgia?
e. If the Russian peacekeepers go, will their positions not be occupied by Abkhazian armed formations to which the peacekeepers will hand their weapons?
f. Is there a need for the peacekeeping missions? In Nagorno-Karabakh, for example, there is no peacekeeping mission. There was no peace mission in the Abkhazian conflict zone too for a few months after the cessation of hostilities in October 1993 and before the deployment of the CIS peacekeepers. In both cases, hostilities were not resumed.

As for the return of R/IDPs under the prospective new negotiating format, we can only make a few assumptions.

1. The Abkhazian side, which is pleased with the existing format, will see the new format as a tool of pressure and political coercion. This will facilitate the consolidation of the image of the Georgian state as the enemy – at least at this stage.
2. In this case, the Abkhazians will be more cautious and perhaps even more aware of the danger that under the new format, Tbilisi might use the returnees to Gali District as the "fifth column" and, inter alia, to hold so-called "alternative" elections.

Possible similarities with international precedents

The Kosovo example

The plan of Martti Ahtisaari, the UN Secretary-General's special representative for the Kosovo status process, as well as the develop-

ments which preceded its appearance, triggered a new wave of discussions on the conflicts in the Caucasus. Let us see in what ways that conflict is similar to the conflict in Abkhazia and how it is different.

Similarities:

1. Both conflicts are separatist and stem from the aspiration to create an independent sovereign state.
2. One of the sides implemented a campaign of "ethnic cleansing".
3. The separatist movement in question has influential supporters outside.

Differences:

1. The separatist movement of the ethnic Albanians has irredenta in the form of the Republic of Albania, whereas the ethnic Abkhazians do not.
2. In Kosovo, ethnic Albanians constituted the majority both before and after the conflict, whereas in Abkhazia, ethnic Abkhazians are not the majority even today.
3. In the case of Kosovo, accusations of ethnic cleansing are made against the central Serbian government, whereas in Abkhazia, such accusations are made against the separatist leadership. Accordingly, in the eyes of the international community, the moral advantage in Kosovo is on the side of the ethnic Albanians with separatist sentiments, whereas in Abkhazia — on the side of the ethnic Georgians and the Georgian state.
4. The EU factor. Although Serbia refuses to accept the Ahtisaari plan, it stands to join the EU in the foreseeable future. If Serbia manages to gain a promise of accession from the EU in return for agreeing to the secession of Kosovo, which is also likely to join the EU in the foreseeable future, it will be a "voluntary separation," rather than secession by war, which is completely different from the current situation in Abkhazia. The EU factor in Georgia is not on the agenda yet. There is a NATO factor, but it is a different matter, and we will discuss it later.

The possibility of granting independence to Kosovo with Serbia's consent under the Ahtisaari plan raised concerns in Georgia, although

on closer look, the plan will turn out to be less acceptable for Sukhumi than for Tbilisi. Should a similar plan be hypothetically employed to regulate the conflict in Abkhazia:

1. The conflict zone will become a UN protectorate until the conflict is resolved, and supreme political power will be concentrated in the hands of a body to be appointed by the UN secretary-general.
2. A multinational NATO contingent will be deployed in the conflict zone under the UN Security Council' mandate to carry out military operations of coercion to peace (see Chapter VII of the UN Charter).
3. Under the quadrilateral agreement of 1994, which was signed by the parties to the conflict, the Russian Federation and the United Nations, conditions will probably be created and guarantees of security of the return to the places of permanent residence will be provided for the ethnic Georgian victims of the policy of "ethnic cleansing" (see the final documents of the CSCE summit in Budapest in 1995 and OSCE summit in Lisbon in 1997).

And the Abkhazian side will again be faced with the fundamental issue of whether they would agree to independence under these terms, of which the most painful one for them is the full and voluntary return of the R/IDPs. And if all these conditions are met, a referendum on independence will be out of the question. In that case, it would be known in advance that independence would be rejected. We are considering the possibility of recognizing independence without a referendum, when the requirement of recognition is stipulated in the plan itself. It is well understood that Abkhazian society is not ready yet for the return of the R/IDPs under any conditions, even in return for recognition of independence and international recognition. It has to be noted, however, that if this scenario unfolded, Sukhumi would find itself in a tricky situation and would hardly be able to give the international community, whose recognition it is aspiring to achieve, a reasonable explanation for why such a plan would be unacceptable for it.

This option of possible applicability of the Kosovo precedent again indicates that the R/IDPs issue has primacy in the settlement of the Abkhazia conflict.

Georgia's integration into NATO

After the end of the Cold War, there were several waves of NATO expansion. And although the alliance has never admitted new members with unresolved sovereignty-related disputes, we decided to discuss this issue in this chapter because something similar has already taken place both within NATO and within the EU, for example, separatist conflicts in NATO member countries (conflict in Turkish Kurdistan, conflict in Northern Ireland, the Basque problem in Spain) and the admission of Cyprus into the EU despite its unresolved territorial conflict and the presence of a large occupation force on its territory.

When it comes to Georgia, a question arises: What will happen if the conflicts cannot be resolved by then? Skeptics believe this would hinder Georgia because:

1. Since the end of the Cold War, the alliance has never admitted new members with these types of conflicts.
2. In 1995, NATO came up with a document entitled *The Study of NATO's Enlargement*. It reads that the "states which have ethnic disputes or external territorial disputes, including irredentist claims, or internal jurisdictional disputes must settle those disputes by peaceful means in accordance with OSCE principles. Resolution of such disputes would be a factor in determining whether to invite a state to join the Alliance."
3. NATO will not endorse the accession of a state if part of the prospective member's territory is under the control of the non-member state.
4. Georgia is faced with the option: Either membership or territorial integrity.

   The optimists have their arguments too:

   1. New challenges and the shift of the West's interests toward the Caspian region and Central Asia force the alliance to look for an ally in the region, and Georgia is suitable for this role, even with its conflicts.
   2. When time of accession to NATO comes, the West will get more actively involved in the process of settlement and will balance out the negative role of Russia.
   3. By that time, Georgia will become a much more "attractive" state for the breakaway regions.

Be that as it may, the emergence of prospects of Georgia's accession to NATO brings a whole new dimension to the settlement process, including its R/IDPs-related aspects. Thus, if Georgia receives NATO Membership Action Plan, then:

- NATO will try to persuade Tbilisi to make compromises over Abkhazia just to resolve the conflict;
- NATO will try to persuade Sukhumi to make only reasonable demands.

Should this scenario unfold, the return of the R/IDPs might become an issue on which Tbilisi might have to make a concession because for the Abkhazians, the mass return of the IDPs is the worst possible scenario and the last bastion of defense, so to speak.

If Georgia becomes a NATO member with unresolved conflicts, then:

- Russia's influence in the conflict zones will weaken (some observers even say that it will lose interest in these regions because the game will be lost);
- Georgia will get its carrot without experiencing the stick, and to a degree will lose its incentive to compromise.

Should this scenario unfold, Tbilisi will become more uncompromising, including in its relations with NATO. This might lead Tbilisi and R/IDPs to a less ceremonious attitude toward the Abkhazians and kindle revanchist sentiments among the R/IDPs, which might escalate the interethnic confrontation if caution is relaxed. However, a more optimistic scenario is also possible, when the search for a mutually acceptable compromise will be continued under the aegis of NATO (or a group of NATO members, the EU, or OSCE).

The Division of South Ossetia

This scenario is not entirely unlikely, especially after so-called "parallel" elections and the creation of the "alternative" government. However, this will have little influence on R/IDPs because the places of the permanent residence of the majority of them were not situated in the conflict zone.

Division of Abkhazia

Among the possible scenarios which could affect the destiny of the R/IDPs, this too should be considered. This scenario should not be ruled out completely because:

1. It has been discussed in Georgian society, although has never been popular;
2. Under certain unfavorable circumstances, the Abkhazian side might agree to this option of settlement;
3. Each party to the conflict will try to present this option as a major compromise on its part and to negotiate as the division of Abkhazia as the price for dropping any further claims by the opposite party, including on the issues of R/IDPs.

If that happens:

1. Gali District will probably go back to Georgia;
2. The "Georgian" government institutions will be created in the "Georgian" part;
3. The mass return of the R/IDPs will begin in the "Georgian" part;
4. Serious resources will be invested in the rehabilitation of Gali District to demonstrate to the Abkhazians the advantages of joining the political, economic and legal space of Georgia;
5. The Abkhazian side will stop discussing the issue of the return of R/IDPs to other districts of Abkhazia.

Under this scenario, Georgia might agree to the preservation of the autonomous status of Abkhazia, which would comprise only Gali District and the upper part of the Kodori Gorge, but this would hardly have any effect on the status of the R/IDPs issue, which is why we will not discuss the political, economic and legal aspects of this decision in any further detail.

Resolving the problem by using armed force

Ossetia

In the opinion of military analysts, taking Tskhinvali would not be a major difficulty for the Georgian Armed Forces. As for con-

trol over the Roki tunnel, there is difference of opinion on this issue. A military operation in South Ossetia might bear serious consequences for the "frontline" town of Gori and the main railroad and motorway which run near the potential military operations zone. It should also be kept in mind that long-range missiles can "reach" Tbilisi from the conflict zone. From the point of view of the return of R/IDPs to South Ossetia, a successful operation will do little good because:

a. the majority of the R/IDPs had to abandon their places of permanent residence not in the conflict zone, but in other areas where other ethnic communities resided;
b. in the conflict zone, close trade, social, kinship and friendship relations between ethnic Georgians and Ossetians have never been fully severed.

In case of failure of the military operation, the destiny of the ethnic Georgians residing in the Didi Liakhvi Gorge effectively under the Georgian jurisdiction might turn out to be unenviable. The "alternative" government and ethnic Ossetians who support it will find themselves in a difficult position too.

Abkhazia

Despite numerous statements by Georgian politicians on the intention to use peaceful means for settlement of the conflict in Abkhazia, the use of military force has never been removed from the agenda. This is why it makes sense to discuss this scenario.

In the opinion of many experts, Georgia is unable to successfully wage a lengthy war, which is why it should count on a rapid success in just a few days and then holding on to what has been achieved. It is thought that in Abkhazia's case, military operations pose fewer threats to the Georgian state because:

a. Abkhazia is a sort of dead-end for Georgia in terms of transport and communications;
b. The Georgian capital is far away, the combat operations will not endanger it, although the security of the vitally important seaport of Poti and the oil terminal in the village Supsa, as well as resort areas in Ajaria, might be jeopardized.

If the military operation is successful, its consequences for the R/IDPs might be the following:

a. The R/IDPs will start flowing into Abkhazia in the footsteps of the Georgian military units, and in the conditions of disorganized return and frenzy of the military campaign, acts of revenge against those who currently reside in their homes and those who, in the opinion of R/IDPs, are to be blamed for their exile will be inevitable;
b. A wave of new R/IDPs from Abkhazia fleeing from the Georgian military units and returning R/IDPs, will be created;
c. A new wave of ethnic confrontation will begin.

In case of failure of the military operation, it is easy to imagine that:

a. The R/IDPs who returned spontaneously will need to leave Abkhazia for a long time to come;
b. The issue of the return of R/IDPs will be postponed indefinitely.

The combat operations might result in the division of Abkhazia. This scenario has already been discussed above.

Conclusion

The possible scenarios can be categorized in three directions:

1. By the format: Existing or new;
2. Desirable scenarios (international precedents in Georgia's favor, accession to NATO, etc.);
3. Hypothetical scenarios (military methods of settlement; division of Abkhazia and/or South Ossetia).

The Application of Institutional Resources in Various Scenarios of Conflict Resulution

Vakhtang Kolbaia

I. The Overview of the current situation

If the conflict in Abkhazia region of Georgia is settled, the problems of visa regime, wines and mineral waters embargo, scathing statements by Putin and Saakashvili – in short, the tense situation in Russian-Georgian relations – can be easily resolved, a number of analysts in Georgia maintain.

Almost all of Abkhazia, which is suffering from economic depression and in which the "frozen" ethno-territorial conflict is preserved, is currently beyond the control of the Georgian government.

De jure, the Russian Federation recognizes Georgia's jurisdiction in Abkhazia, but de facto, Abkhazia is yet another heavily subsidized constituent part of southern Russia. The vast majority of its residents hold Russian passports (*however, their citizenship is limited and incomplete: they are not eligible to receive Russian foreign-travel passports and therefore, their Russian citizenship should not have any legal consequences),* and domestic political life depends on Moscow's will.

Currently, Georgia views the Russian peacekeepers' presence not so much as a guarantee of peace as an instrument of perpetuating Abkhazia's de-facto independence. In his speech at the UN General Assembly on 26 September 2007, President Saakashvili voiced his request to replace the Russian peacekeeping force with neutral peacekeepers, to which the Russian foreign minister forthwith reacted by describing the request as unjustified.

In the current circumstances, which are considerably different from the situation of the 1990s, the presence of the Russian con-

tingent in the conflict zone should not be an end in itself. The mission will make sense only if Russia simultaneously agrees to facilitate a full-scale settlement of the conflict (most probably, with the co-participation of Georgia's Western partners, the United States and the EU).

Sukhumi has been more persistent and enviably consistent in keeping its distance from Georgia of late. Among the causes of this attitude is Moscow's unprecedented tough stance toward Georgia – beginning with the embargo on imports of wines, agricultural goods and mineral waters and ending with inhumane actions such as the special operation against ethnic Georgian residents of Russia and the expulsion of ethnic Georgian children from Russian schools. Another important contributing factor in the separatists' unwillingness to engage in dialogue with Georgia was the decision of the Georgian authorities to station the exiled Abkhazian government in the Kodori Gorge – Upper Abkhazia.

The situation has escalated to the extent that the Georgian authorities are accusing Russia of carrying out missile attacks against the headquarters of the government of the Autonomous Republic of Abkhazia in Kodori and in the village of Tsitelubani near the South Ossetia conflict zone. International organizations are investigating these incidents.

The Legal framework and institutions

The spectrum of international organizations, Georgian government departments and political leaders and groups which are involved in the process of making decisions on conflict settlement and whose influence on the process of the return of refugees is tangible is quite broad.

First and foremost, the United Nations has to be named: The conflict in Abkhazia, Georgia, was first mentioned in the documents of that organization in October 1992, and the United Nations has been the main mediator of the conflict ever since.

The decision to establish the **UN Observer Mission in Georgia was set forth in the UN Security Council Resolution No 858 (1993).**

The mandate of that period was limited to monitoring the implementation of the ceasefire agreement between the sides. But soon the mandate of the Observer Mission proved outdated by the resumption of hostilities in the conflict zone. And only after the May 14, 1994 Moscow agreement on ceasefire and separation of forces, the renewed mission mandate, by which they are guided to this day, was restored.

One of the main functions which is, among others, assigned to the mission by the mandate, is:

To closely cooperate with the CIS peacekeeping force and, by its presence in the area, to contribute to conditions conducive to the safe and orderly return of refugees and displaced persons to Abkhazia and first and foremost, to Gali District.

On April 4, 1994, the statement on the measures of political resolution of the Georgian-Abkhazian conflict paved the way for the **Geneva process**, which for its part envisaged establishing mechanisms of management of a regular peace negotiating process.

On August 22, 1994, the Council of CIS Heads of States passed the decision on deployment in the conflict zone of **Collective Peacekeeping Force,** which was done at the request of both sides.

In addition, a decision was reached to create the Group of Friends of the UN Secretary-General for Georgia, comprising France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom and the United States.

The **Georgian Ministry for Refugees and Accommodation** and the **Abkhazian government-in-exile,** which was elected before the military conflict (in October-November 1991) and which has been headquartered in the Kodori Gorge (Upper Abkhazia) since late 2006, are charged with dealing with the IDPs' everyday problems.

The Georgian authorities have been trying in vain to include these bodies in the official negotiating process.

On November 17-19, 1997, an agreement was reached at a routine Georgian-Abkhazian meeting in **Geneva** on the creation of a **Coordinating Council, and three working groups started to function under its aegis: On security issues and non-resumption of hostilities; on IDPs and refugees; and on economic and social issues.**

The permanent **coordinating working group** should also be mentioned here.

There is effectively no information on the activities of this entity, apart from statements that the main area of its competence is promoting informal contacts between the sides and implementing humanitarian programs.

The Georgian government established the post of the state minister for conflict settlement (renamed "state minister for reintegration issues" in January, 2008), who represents the state in the negotiating process. In addition, the appropriate departments of the Ministry of Internal Affairs and the National Security Council work on coordinating efforts to resolve the conflict.

Among the state institutions that are involved in the process of formulation of the policy for the return of IDPs and merit mention are the president's administration, law-enforcement and security agencies, and finally, the Georgian parliament, which usually exerts the least influence on this process and plays the role of an instrument of shaping the political backdrop for it.

In the field of the transformation of the conflict, permanent informal dialogue aside from the formal peacekeeping process is underway on the basis of civil initiative. Both take place in the form of regular meetings, which have been held since 1996 and have pursued the objective of establishing a free forum which would provide the parties to the conflict with the opportunity to review and analyze factors which both promote and destabilize the peaceful process of settling the conflict in the context of the existing realities. The format of the meetings is informal and unofficial, and their participants are not representatives of formal delegations, which is why no decisions are made there. High-level officials, politicians, representatives of nongovernmental organizations and analysts from both the Abkhazian and Georgian side take part in the meetings. Free to chose between open and confidential formats, politicians and civil society representatives from either side can openly conduct an informal dialogue with consideration for the interests and positions of the opposing side, decide on their own strategy and tactical moves, clarify the opponent's views through dialogue and accordingly, prepare for subsequent official or infor-

mal meetings and familiarize one another and probe the acceptability of ideas and proposals.

Despite the existence of stable institutions, the years-long process and numerous agreements, the parties to the conflict still maintain diametrically opposite positions. Even agreements and treaties are assessed and interpreted by the sides from their distinctive points of view. At the rhetorical level, Sukhumi declares its independence, and Tbilisi agrees to granting Abkhazia an asymmetrical autonomous status within the framework of a federation.

The Current human rights situation

Divided after the hostilities, the communities exist independently. Their division by strong-arm methods has resulted in personal tragedies for hundreds of thousands of people.

Some analysts (A. Rusetskiy) maintain that the key to the settlement of the conflict is a dialogue between the divided societies of the two communities that live in the conflict zone. This is why institutionalization and formalization of interests of the group which is not inclined toward separatism should take place through the Georgian authorities, they argue. In their view, the emergence of a more loyal group and parting with the old stereotypes in the former Autonomous District of South Ossetia are positive developments because before, only one group used to monopolize the entire process, including peacekeeping.

At present, the presence of two entities in the conflict zone in the former Autonomous District of South Ossetia is a reality. So they should manage to reach the decision which would make their coexistence possible. The objective is to give these groups the status of parties to the conflict (with Russia's support) and to start a dialogue between Tbilisi and the de facto government of separatist leader Eduard Kokoyty, that is to say, between Sanakoyev and Kokoyty (it is thought that the divided society shows this type of readiness for dialogue). A considerable number of IDPs believe that support for these leaders on the part of the authorities, as well as on the part of the European community, is associated with the protection of the political rights of the people whose opinions are different from those of the separatists.

The Russian authorities keep making the same mistake when they still insist on dialogue with just one side of the divided society. As a mediator, Russia ought to facilitate dialogue between the sides of that society.

Both parties to the conflict missed favorable moments for implementation of joint programs aimed at resumption of the dialogue, transformation of the conflict and the creation of a truly effective peacekeeping mission and which were approved by the European community (OSCE ministerial summit in Ljubljana in December 2005).

The process of IDPs' return

The human rights situation in the conflict zone is frequently further aggravated by the fact that the violations take place on a large scale and follow no pattern. In view of this, it is important to promote preventive mechanisms which will make it possible to avert violations and therefore, develop the mechanism of civil security of the population. It has to be noted that the situation that has taken shape is extremely unfavorable for their introduction. Social activities that are independent of the ruling regimes and are not conducted by their loyalists in the conflict zones may cost people's lives. The local self-government elections in February 2007 in Gali District, when some of the local voters were put under pressure by paramilitary groups of the two rival parties, are an example of that. The UN High Commissioner for Human Rights' Office in Sukhumi is to play a more active role in alleviating the situation. The report of the office clearly shows, however, that its activities do not cover the section of the Abkhazian community which was forced to leave Abkhazian territory, and the pressure from Sukhumi has prevented OHCHR Office for all these years from opening a joint office for human rights with the OSCE in Gali.

This notwithstanding, IDPs' have been returning to their homes persistently but without security guarantees and have at times risked their lives to do so.

Following the provisions of the quadrilateral agreement on the voluntary return of the refugees and IDPs, the UNHCR tried to introduce a security system mechanism and brought 311 IDPs to the town of Gali under its aegis. Unfortunately, none of the IDPs have managed to stay in their homes because of the terror and violence by the "uncontrollable" gangs on the territory of Gali District. Apparently, launching the process of the return of IDPs against the backdrop of unhealed wounds and fresh memories of the ethno-political conflict was a mistake. It was artificial and forced, as well as unexpected by the majority of the Abkhazian population. This was why, due to lack of agreement between the parties to the conflict on the issue of interpretation of the legal and political mechanism of security for the returnees, the process of the return ground to a halt. In mid-1994, there was an attempt to create a precedent of safe return of the IDPs, when 115 specialists were returned to operate the Enguri hydroelectric power station. At present, the station employs 150 people, whose salaries are paid out from the budgets of Tbilisi-based organizations.

The spontaneous process of the return of the IDPs, which continues to this day, is largely due to the presence of the military observers of the UN mission in the conflict zone.

Georgia demands that the IDPs be returned safely before the status of Abkhazia is determined. The de facto Abkhazian authorities demand that the legal status should be determined before the IDPs can return and make no secret of their fear that, should all the IDPs return, ethnic Abkhazians will become even more of an ethnic minority.

These are two mutually exclusive positions which the parties to the conflict do not even try to review. The sides' efforts pursue the goal of intensification of foreign involvement only as long as such involvement promotes their interests. Each of the sides considers involvement of a third party as a key to the settlement. Georgia is at the same time trying to take measures to neutralize the role of the Russian factor.

The possible options in settling the conflict should the existing format be preserved

National Security Council, Foreign Ministry, Presidential Administration, State Minister's Apparatus:

- Resuming direct and regular bilateral dialogue with the Abkhazian side.
- Putting an emphasis on economic cooperation.
- Carrying out measures to neutralize the problems which have accumulated in Russian-Georgian relations of late, looking for new prospects for cooperation.
- Intensifying (deepening, restoration, broadening) the contacts with administrations and public figures in the North Caucasus republics.
- Using the floor of the Council of CIS Heads of States to convince that body of ineffectiveness of the peacekeeping operation and of the need to introduce changes to the current peacekeeping mandate.
- Considering the EU's real possibilities to contribute both to the regulation of the political process and to the return of the IDPs (P. Semneby's proposals).
- Considering the issue of verifying the identity of the returnees to Gali District.

State Minister's Apparatus, Foreign Ministry, Special Parliamentary Commission:

- Familiarizing the international community with proposals on Abkhazia's status (possibly with Sukhumi's participation).
- Carrying out a legal analysis of all the agreements, resolutions and treaties which were signed during the peace process.

State Minister's Apparatus, Foreign Ministry

- Working with international organizations on democratization of the process.
- Providing free access to media outlets in Abkhazia.

- Involving one of the most influential groups, the former combatants, as well as public figures, the diasporas and representatives of ethnic minorities in the process through international nongovernmental organizations.
- Creating under the jurisdiction of the working group a joint legal group for human rights and providing it with material infrastructure.

Georgian Parliament, National Security Council

- Initiating discussions on the issue of amnestying persons who perpetrated crimes during the combat operations in Abkhazia (this should not apply to crimes against humanity), working on appropriate legal wording;
- Completing the process of introducing amendments to the Georgian Constitution on devolution of power from the central to the regional government bodies;
- Organizing scientific conferences with participation of the international legal institutions (the Venice Commission and others), creating a permanent group in charge of these issues.
- Supporting the initiatives of the nongovernmental organizations and grassroots diplomacy, promoting their contacts in Abkhazia.

In this situation, a spontaneous return of the IDPs will show the same dynamic as before, with a slight adjustment (given the situation which took shape during the local self-government elections in Gali District): If Tbilisi decides that the local population is loyal to the separatists, some people might refrain from returning to their homes.

First, the Abkhazian side took responsibility for the safety of the returnees in accordance with the quadrilateral agreement on the voluntary return of the IDPs and refugees (S/199/397, Appendix 2 to the UN Security Council resolution), which was signed in Moscow on April 4, 1994. Second, it cannot and will not repudiate its responsibility, otherwise it would underscore its incapacity.

The spontaneous return of the IDPs, which continues to this day, is possible mostly because of the presence of the UN military observers mission in the conflict zone, although some of the local

residents still pin their hopes on the peacekeepers, thinking that they have not exhausted their resources yet.

It is widely known that the economy develops when there is mutual trust between the partners. The military or legal connections are unlikely to form a stable partnership. Trust is a prerequisite for these types of connections, which is perhaps why it would be worthwhile to revisit the issue of intensification of economic cooperation. **In that case:**

- The National Security Council, Foreign Ministry and State Minister's Apparatus should create an appropriate political backdrop;
- Parliament should come up with the initiative of creating an appropriate legal framework.

The role of the European Union in the process of peaceful settlement

- The EU clearly fails to rise up to the challenges of the day in its dealing with such an unstable zone. Unfortunately, the EU is not flexible enough here, and the problems with energy supplies attest to this. At the same time, the governments of the countries with conflict zones need mediators' support, and appropriate support at that, which should be provided in a timely and pragmatic manner.
- *Several groups in Georgia (some of them are close to the government) are working on the economic cooperation/integration issues, including a project for the rehabilitation of the economic infrastructure in Abkhazia.*

The Geneva format of negotiations has the potential to be effective.

The experience of trust-building accumulated by the coordinating **working group** may prove useful here.

The **Apparatus of the Minister of State for reintegration issues** should be assigned a special role in identifying human and economic dimensions.

Recommendations:

To the Georgian authorities:

- Abandon once and for all the bellicose rhetoric in government policy for Abkhazia.
- Formulate a coherent plan for changing the information policy regarding Abkhazia.
- Find an alternative to the existing format of both negotiations and the peacekeeping operation.

To the international community:

- Intensify the activity of international organizations to support democracy and civil society in Abkhazia.
- Intensify and bring to the fore the economic cooperation issues in Abkhazia (this issue is even more pressing and needed in the Tskhinvali region; examples: by the Sanakoyev provisional administration). Unfortunately, it has to be stated that Abkhazia remains unyielding in this respect. At the same time, it has to be admitted that great efforts are necessary to break the deadlock.
- Facilitate bilateral meetings without the participation of third parties.
- Promote a productive dialogue between Georgia and Russia.

II. Changing the format of political settlement through internationalization of the process and new peacekeeping operation (preferred option for the Georgian leadership)

Despite the fact that experts categorize Georgia's conflicts as "frozen" ones, it is not the conflicts, but the peace process itself that is in a "frozen" state. This is why the process cannot have a decisive influence on the transformation of the conflicts.

After the painless removal of Shevardnadze and Abashidze from their posts, the Georgian authorities were under impression that a similar success could be achieved in the former Auton-

omous Republic of South Ossetia too. Unfortunately, their plan for that territory proved not quite well-thought-out. As a result, there are clear signs of backsliding in the process of starting a dialogue between Tbilisi and Tskhinvali. It has to be admitted that the Georgian authorities are looking for new formats of settlement without completely giving up the existing format.

To change the format of political settlement by making the process international and launching a new peacekeeping operation, a **special resolution of the UN Security Council is needed.**

The situation of the IDPs who returned spontaneously, as well as the situation of the rest of the population, will be brought into focus to generate interest in this region in the international community. Given the West's support for Georgia, enlisting international support is likely. It will be in Russia's interests not get sidelined in the process and retain influential economic levers which Georgia will not be able to counter.

The key role in the process of the return of the IDPs to their places of permanent residence will be played by the Ministry for Refugees and Accommodation.

Rightly assuming that Sukhumi will hinder mass return of the IDPs, there is a need for an appropriate international backdrop. **The Foreign Ministry and State Minister's Apparatus will be assigned this function.**

The following will be actively involved:

- **Tbilisi-backed government of the Autonomous Republic of Abkhazia.** The Georgian government changed the status quo after it officially headquartered the Abkhazian government-in-exile in the Kodori Gorge ("Upper Abkhazia"). International organizations today are trying to avoid visiting the Kodori Gorge, citing different excuses to shun contacts with the authorities of the government of the Autonomous Republic of Abkhazia. Tbilisi's move caused a sharp negative reaction in Moscow, which is interested in keeping that section of the border with Karachaevo-Cherkessia under its control.

- **The special parliamentary commission** should create a legal framework:
  1. To establish the procedure of allocating assistance for economic and social projects;
  2. To establish procedure and define forms and types of attracting investments;
  3. To ratify the composition of the Border Monitoring Mission, its mandate, duration and size.

Allowing for the contingency that Russia might agree to changing the format of the operation – which would be a desirable option for the Georgian leadership – it has to be presumed that the concession which Georgian side might make in return would be abolishing the Abkhazian government-in-exile (the need for which would be obviated because a provisional administration would have to be created in the best case, or it would be simply dissolved in the worst).

In that case, the Georgian parliament would need to pass an appropriate resolution.

III. Possible international precedents of settlement of the conflicts

Among the reasons of the periodical military escalations in the Georgian-South Ossetian conflict zone is the lack of consolidated political will to resolve the conflict as soon as possible and peacefully. Only the absence of a clear position in Moscow can account for the ambiguity, when the Georgian borders are officially recognized, but at the same time actions attest to the contrary.

The international community-sanctioned secession of the autonomous region of Kosovo from Serbia brings to the fore the issues of a new round of destabilization in southeastern Europe and the influence of these processes on the conflicts in self-styled post-Soviet states.

"The overview of the Russian Federation foreign policy," which was published by the Russian Foreign Ministry, shifts emphasis in the ideology of Russia's diplomatic relations regarding the self-styled states. Regarding Moldova and Transnistria, the political premise is political settlement of the conflict in the Dniester region with pres-

ervation of the territorial integrity of Moldova by giving Transnistria a special and firmly guaranteed status. "Consolidating the constitutional status of Moldova as a neutral state" is cited as the "key component" of the settlement…. Relations with Georgia are described in different terms. The document straightforwardly states that the formula of settlement of the conflicts is not directly connected to the need to maintain by all means the "territorial integrity" of Georgia.

How justified is the statement that this case is unique? In our view, every case is unique if you look at the origins of the conflict objectively, and the ways in which the conflicts unfold are different.

Say, Russia was clearly present in Abkhazia and the former Autonomous Region of South Ossetia, and from the very outset at that. Russian President Yeltsin once even admitted that fact and even apologized. In the United States, the ethnic Albanian Diaspora is an influential lobbying force in Congress. It can be assumed that they reach some open and secret agreements.

What real steps can be expected from Russia? What about a stage-by-stage withdrawal of its troops from the security zone? ***In other words, to facilitate the settlement but not concessions*** *because* for the Abkhazian side this is a matter of principle: It is not prepared to talk about concessions. However, ***it would also be possible to approach the issue of the final status*** from the position which is common for all similar conflicts, which implies preserving the clear-cut, but diametrically opposite positions. Here, however, the parties to the conflict, and the international community in general, did not even start to discuss any options but the extreme ones:

- *Independence* or
- *Autonomy.*

Now there is also talk about "**broadest autonomy"** or **"conditional independence."**

Given the new attitude toward Georgia, its place and role after the "Rose Revolution", it would probably be expedient to think about going back to the idea of making international organizations the guarantors of the status of associated political entities.

In contrast to the Kosovo case, the EU made it clear that in the case of Abkhazia (and Transnistria and the former Autonomous District of South Ossetia), it will not support separatist

actions. This is why it is quite possible that compromise on the issue will be reached by the United States-EU-Russia-Georgia quartet.

The process of Kosovo's long-anticipated recognition by the West had been greatly protracted until it became a reality in February, 2008. In mid-July, 2007, the United States, France and Britain proposed a new draft resolution on the status of Kosovo to the UN Security Council. The media reported that the reason for writing the new draft was a report by the US intelligence service which warned that supporting Kosovo's independence might adversely affect the conflicts in Georgia. "If Kosovo becomes independent within one year and without an agreement that would be achieved through negotiations, Russia alluded that it would react by recognizing the separatist republics in Georgia, which would be a risky step," the report read.

The idea of dividing Kosovo into the Serbian and Kosovar parts was also rejected right away, without long discussions. It proved stillborn.

Following the recognition of Kosovo's independence by the USA and other Western countries, Russia pulled out of a 1996 CIS treaty that had imposed sanctions on Abkhazia and has moved to establish deeper relations with the breakaway republic, though it has thus far refrained from recognizing its independence.

It is clear from the above facts that Pichkhadze's option – deployment of a NATO contingent in the conflict zone with the UN Security Council mandate to carry out military operations of coercion to peace under Chapter VII of the UN Charter – is hardly likely.

Even if we allow that the parties to the conflict *did agree* on the Kosovo model of settlement (this would be tempting for Sukhumi because Abkhazia would then become a UN protectorate with the possible Kosovo-like outcome), it is hard to imagine that the de facto Abkhazian authorities will agree to the return of all of the IDPs. Even if the *Quadrilateral agreement on the voluntary return of the refugees and IDPs (S/1994/397, Appendix II to the UN Security Council resolution), which was signed in Moscow on April 4, 1994, is enacted, there is a provision which limits their unconditional return.* This is why the Georgian president's special representa-

tive[[?] see above], the minister of state for reintegration issues and the Foreign Ministry will first and foremost have to facilitate the ratification of the UN Security Council document.

Naturally, the Georgian Constitution makes no provisions for these types of situations, so constitutional changes will be needed.

Because the ethno-political conflicts are extremely complex phenomena in their own right and because external factors usually play an important role in their genesis and development, there is a need to consolidate domestic and foreign forces. What this means is that two significant factors should be moved to the fore:

- *Georgia itself must generate ideas regarding conflict settlement with consideration for all concerned parties' dignity, or to be more precise, with deference to the aspirations of all concerned parties, and do its best to bring about the situation in which we will be resolving these issues together. It is unproductive by design to try to ignore all concerned parties' aspirations when trying to resolve the conflict.*
- *In other words, there is a need to discuss what we have in common and how our positions could be brought closer together.*

While accusing (and not entirely without good reason) Russia of not performing the functions of mediator and peacekeeper, Tbilisi should probably itself be more active with regard to Abkhazia and South Ossetia: To establish contacts with them without relying solely on the mediation of the United Nations, OSCE, United States and European organizations, and instead, doing without such mediation whenever possible. The Georgian authorities are faced with a difficult task: They should persuade the Abkhazians that, compared to the turbulent North Caucasus, being part of the democratic Georgian state will be a more attractive and safe alternative. Georgia, as an international legal entity with greater democratic resources, has to show more initiative and be more flexible to avoid being associated with the image of the enemy in the Abkhazians' eyes. So, there is a need for step-by-step trust-building between Georgia and Abkhazia and eliminating the possibilities of third parties' influence. This is a difficult process, but there are only two options: Either conflict in different forms (latent or active), or moving forward toward a dialogue.

It would probably be more productive to forget old grievances, even if the resentment is "just," and start looking for more pragmatic and flexible ways of settling the conflicts.

IV. The Development of the settlement process against the backdrop of integration into NATO

There is a broad consensus among the majority of the Georgian population that accession to NATO is the shortest path toward resolving Georgia's territorial disputes, which is why, according to opinion polls, the choice has apparently already been made in favor of joining NATO.

If pessimistic option unfolds (giving up part of the territories), that is, if IDPs return only to Gali District, the Georgian authorities should demonstrate to the international community that they can take control of the process because in that case, **the following will be the main actors:**

The **Internal Affairs Ministry**, which will ensure implementation of the government decisions, reached by the appropriate ministries, departments and services, first and foremost:

- **The Ministry for Refugees and Accommodation;**
- **The Abkhazian legitimate government;**
- **The apparatus of the state minister for reintegration issues (involvement of the UNHCR in the process);**
- **The Economic Development, Health, and other Ministries, together with the government of the Autonomous Republic of Abkhazia,** will develop projects aimed at the economic and social rehabilitation of the region.

The Ministry for Refugees and Accommodation and the Abkhazian legitimate government, in cooperation with other interested bodies, will determine:

- The circle of the IDPs, including the IDPs who lived in different districts of Abkhazia, who are to return;
- The procedure and areas of additional settlement (for the volunteers who are not residents of Gali District), studying of the

local capacity (to avert antagonism between the local residents and the newcomers. This is a very sensitive issue which requires a delicate approach;
- Families;
- Villages;
- Amount of land.

Parliament:

- Discusses the Government-proposed settlement options and makes decisions concerning them;
- Creates the legal basis for the abovementioned resettlement issues.

International Community:

- The United Nations passes the resolution and instructs the UNHCR and other appropriate organizations to get involved in the process of return;
- Through the Council of the European Union, the EU makes decisions on attracting investments and provides humanitarian assistance to Georgia in the field of rehabilitation of cultural sites and social infrastructure;
- The United States and the EU put forth efforts to balance Russia's role.

As for Abkhazia potentially softening its position regarding settlement and the return of the IDPs, this is hardly likely, or at least, it would take a lot of time.

If we consider the second option – **Georgia accedes NATO without first settling the conflicts** – in that case, the return would be postponed.

The government:

- Resolves all the expected problems of IDPs in the country before the accession decision is made;
- Should also facilitate the spontaneous return of IDPs to Gali District in Abkhazia;
- For some time, continues to work as before, using the same institutional resources;

- With the help of international institutions, continues to seek mutually acceptable compromises on settlement of the conflict, but only for some time, and then
- Carries out a blitzkrieg attempt and does its best to complete a very brief military operation.

The International Community:

- Should become more forthcoming in proposing economic projects to the Abkhazian side;
- For some time, continues to operate as before;
- Helps the Georgian government as a new NATO member prepare a realistic new plan for settling the conflict;
- Neutralizes (balances) Russia's role as much as possible in the new situation.

Parliament:

Passes the decisions by the government and the president's administration, and also passes:

- An appeal to the Georgian population and a separate appeal to the population of Abkhazia;
- The final decision on withdrawal of the Russian Federation peacekeeping forces is made by the president;
- The package of decisions (government-proposed or on parliament's own initiative) on investment into and implementation of the economic projects in the regions bordering on Abkhazia, with their possible spread into the Abkhazian territory.

V. If Abkhazia is divided (as proposed by the author of the preceding article), the return of the IDPs will presumably take place according to the scenario which was discussed in the first part of section IV

It has to be noted right away that this scenario could result in the escalation of the political situation both in Georgia and in Abkhazia, which might result in unpredictable developments.

In my view, the option which analyst Pichkhadze discussed – "under some circumstances which it finds unfavorable, the Abkhazian side might agree to this option of conflict resolution" – might unfold in that direction. At the same time, a similar idea, voiced by the Republican Party, still lacks popular support.

VI. The Settlement of the conflict through military means

The Defense Ministry's involvement at the current stage of settlement of the conflicts depends on its readiness to restore the country's territorial integrity. The statements of the country's political leadership about the peaceful settlement of the conflicts have made the effectiveness of the Defense Ministry an issue of secondary priority. Despite this, the Defense Ministry is still unlikely to act as a casual observer or a "neutral player" if it becomes clear that the problem is not solved peacefully. It is hard to imagine that Georgia will be able to fight a successful blitzkrieg, but even if it is not, the state structures will be faced with the task:

- To prevent the spontaneous return of the IDPs (**Interior Ministry's objective);**
- To launch the preconcerted plan of the controlled return of the refugees first and foremost to Gali District (**the objective of the state minister's apparatus and Abkhazian government-in-exile).** This is needed first and foremost to persuade Abkhazian society and the international community that Georgia is not going to "populate and occupy" Abkhazia as the Soviets did (**the Foreign Ministry's objective** – to work with the Abkhazian Diaspora and propagandize the appropriate ideas and sentiments in the countries);
- To prepare for democratic political and economic reforms with consideration of the possibility of positive discrimination (**the objective of the Georgian parliament, the president's administration, National Security Council);**
- To prepare the international community for the need for economic assistance, investments and rehabilitation of the infrastructure

(the Foreign Ministry's, presidential administration's and State Minister's Apparatus' objectives).

Should the military operation, whose duration has to be as short as possible and which should aim to settle the conflict, be thwarted, the spontaneous return of the resettled IDPs from Gali District – and not only there – will almost certainly take place. Even if ready for this scenario, the government will risk facing major political upheavals in the country.

The influential political group of prominent pro-government MPs – Giga Bokeria and Nikoloz Rurua – controls major resources which can make a difference, if they are used in a pragmatic and right manner and most importantly, if there is political will both in Georgia and in the West. When choosing the needed and required tone of conversation, Sukhumi might reckon with the group's capabilities if the group convinced it that:

1. The ethnic Georgians are not the genetic enemies of the ethnic Abkhazians. Georgia may play a positive role (provide assistance) in the cultural and economic development of Abkhazia;
2. Georgia cannot pose a threat to Abkhazia's interests because it will not be a unitary state.

(Logically, the issue of an administrative-territorial system will eventually become increasingly pressing for Georgia. Of course the issue of territorial system is a domestic issue, but it is one of the fundamental issues of the settlement of the conflict. A number of analysts (for example, opposition Republican Party MP David Berdzenishvili) maintain that both decentralized unitarianism and federalism are achievements of the democratic system, but are inclined to support the third model, asymmetrical regionalism.

Asymmetrical regionalism would help transform the diverse Georgia into a pluralistic society, and the Georgian-Abkhazian dialogue would stand to achieve a consensus on the creation of a single state.

This is why there is a need for dialogue even if Sukhumi and Tbilisi have different opinions on the issue).

3. Georgia agrees that the Abkhazia issue should be considered independently of Russia and proposes a plan for settlement of

the conflict even if Russia itself decides to withdraw from Abkhazia;
4. Georgia and Abkhazia agree that the war in Abkhazia was a tragic mistake;
5. And that the Georgian and Abkhazian peoples were not the initiators of the war in Abkhazia.

At present, the **ad hoc parliamentary commission** for the restoration of territorial integrity mainly focuses on:
- Issues of stage-by-stage demilitarization of the conflict zone as long as the safety of the population is guaranteed;
- Creation of conditions for trust-building, work on rehabilitation projects, first and foremost in Gali District and the Tskhinvali region;
- The issues of political settlement of the conflict.

The parliamentary commission might concentrate on broadening/narrowing the legal powers of the law-enforcement and security agencies, in particular:
- In case of the internationalization of the process and the launch of a new peacekeeping operation — on possible actions during the withdrawal of the Russian Federation peacekeeping force from the conflict zone;
- In case of resorting to precedents (or creation of new ones) – if possible compromises are made (Aland Islands, Cyprus, Kosovo) against the backdrop of Euroatlantic integration;
- On softening the economic sanctions against Abkhazia;
- On **the need to coordinate the actions of all the departments/ entities** involved in settlement of the conflict;
- On supporting efforts of nongovernmental organizations and grassroots diplomacy.

VII. The Influence of the Sochi Olympic Games on the conflicts

The Russian authorities view the decision to hold the Winter Olympics in Russia in 2014 as a sign of recognition of the country's

growing strength and their major success, not in the least political successes. Russia has thereby been invited to an elite club – it will be the first Olympics to take place in the Russian Federation.

At the same time, the International Olympic Committee's decision to hold the Olympic Games in Sochi raises the local Caucasian issues which are not particularly well known to the general public, including the "Adyg issue" (Markedonov): The mass migration of the Adyg (Cherkes) tribes to the Ottoman Empire in the 1860-1870's (mohajer movement). Many present-day North Caucasian (Cherkes-Adyg) organizations have been demanding for a long time that the international community should qualify the developments of that period as genocide by Russia.

The second problem is the Georgian-Abkhazian conflict. The Winter Olympics in Sochi will take place right on the border between Russia and Georgia, on the Abkhazian section of that border, where the unresolved conflict is under way. No Olympic Games have ever been held so close to such an area.

In the IDP community, many people say that there are no signs that the conflict will be settled in the near future. In Abkhazia, the Olympics are viewed as a security guarantee and it is believed there that a crisis like Kodori will not take place again on their territory because not only Russian, but also foreign investments will start flowing into Sochi. Sukhumi hopes that using the Abkhazian infrastructure – such as the Sukhumi airport and the Gudauta air base with excellent concrete runaways – during the Olympic Games will help ensure Abkhazia's security by using peaceful methods.

Because Russia is often criticized for its lack of desire to intensify the peaceful settlement of the conflict on account of its aspirations to preserve the status quo, some Russian analysts (Markedonov, Shvets) argue that Olympics-2014 can be used to resolve the Georgian-Abkhazian conflict. The Olympics-2014 is a fairly good chance to impart some positive dynamism to relations between Tbilisi and Sukhumi, as well as between Tbilisi and Moscow. Russia could suggest really effective mechanisms of reconciliation. First, it is possible to discuss the issue of involving Georgian business circles in these projects by stirring their interest in an expansion into Abkhazia using only peaceful means. Second, Olympics-2014 gives Russia

the opportunity to prove itself an effective guarantor of peace in the region and a mediator. Today Moscow could offer Tbilisi to go back to the agreements on Abkhazia, which were signed in the same Sochi in 2003 and which envisaged opening the railroad service via Abkhazia and making this dependent on the return of the IDPs.

This is attractive for Russia as well, because by using the internationalization factor rationally (through the same International Olympic Committee), it might promote its interests too.

On the basis of that, it would be possible to start dealing with the problem of the status. Some Russian political analysts postulate that normal economic cooperation would lead Abkhazia to the idea of living in a single state with Georgia.

This should suit Tbilisi too because its aspiration to join NATO as the main strategic priority would be backed by peace initiatives.

Analysts also debate whether the West/United States would be able to use the Olympics factor as an instrument of putting pressure on Russia by confronting it with the necessity to thwart the games at the last moment after letting it taste the taste of victory and getting it into the turmoil of preparations for the games. Abkhazia might become a subject on which to reach a compromise in that case.

The probability of this scenario is low, but given the dynamism of events in the different regions of the world and the changing economic situation (among others, the situation on the market of hydrocarbon fuels), it should probably not be ruled out completely.

Perhaps Moscow will want to normalize relations with Tbilisi by ceasing their cooperation with the Abkhazian separatists to make the Olympics-2014 secure. But even then Abkhazia might still resist attempts to integrate it into Georgia. There is also the possibility that some forces in the North Caucasus republics (Ingushetia, Dagestan), which resist to this day the Kremlin's attempts to maintain its jurisdiction over the North Caucasus, might provide assistance to Abkhazia.

The Reflections on Specific Socio-psychological Characteristics of IDPs' Communities in Various Scenarios of Conflict Resolution

Nodar Sarjveladze

Refugees/internally displaced persons (IDPs) from Abkhazia and South Ossetia represent a significant part of Georgia's socially disadvantaged and most vulnerable population. Four groups of refugees/IDPs can be singled out based on the way they deal with the tasks of self-determination, identification and adaptation to living conditions:

- assimilated
- isolated
- marginalized
- integrated

In order to predict the reaction of these groups to certain changes following various scenarios of political events each of them needs to be described separately.

Assimilated. This group consists of refugees/IDPs who have to a certain extent severed their ties with their old identity (residents of Sukhumi, Ochamchire, Gali, Tskhinvali and so on) and tried to blend into the environment in Georgian towns and villages where they currently live. Many of them left refugee camps from the outset or a long time ago. With support from relatives or other connections, they have become part of local communities and are trying to re-establish their identity by forming a link with their new place of residence where they have purchased real property.

Their future plans are not tied to their return to Abkhazia or South Ossetia but to settling down in the places where they currently live – in Kutaisi, Batumi, Zugdidi, Gori and so on. It is hard to

establish their exact number but, when surveyed, refugees/IDPs state that over 60 per cent of refugees/IDPs will go back to Abkhazia in the event of organized return while the remaining 40 per cent will undoubtedly stay where they live today. Naturally, this is not accurate statistical data but rather a reflection of the public opinion prevailing among refugees.

Isolated. These are people who live in refugee camps. As a rule, they stick together, form a single community and keep identifying themselves as natives of Abkhazia or South Ossetia. They do not relinquish their previous identity – on the contrary, they seek to strengthen and intensify it. They occupy a certain niche in the employment market, being collectively involved in small business and trade. Isolated refugees/IDPs keep a certain socio-psychological distance from the local population and, most of the time, even marry within their own refugee community. They are trying not to blend into the local community and link their future to the return to Abkhazia/South Ossetia. This is the largest group of refugees/IDPs.

Marginalized. In terms of their identity, this group of refugees/IDPs is marginalized. They have not blended into the new environment but have at the same time lost their connection to their previous identity. They are suffering from a syndrome of total estrangement from both the local environment and from those who come from Abkhazia/South Ossetia. Formally, they are registered as refugees/IDPs but psychologically they do not identify themselves with this category of people. While assimilated refugees/IDPs see the local community as their reference group and the refugee/IDP community plays the same role for the isolated ones, marginalized refugees/IDPs seem to lack support in both local and refugee communities. This estrangement and self-estrangement are intensified by their low social status and poverty. This is, the most passive part of refugees who fully rely on outside assistance – from the state, society, relatives.

Integrated. Integration in the context of refugees/IDPs is often perceived as blending into society in Georgia proper. In fact, if we

look at it from the viewpoint of understanding the identity issue, this is not integration but assimilation. People whom we describe as integrated are those who have combined two aspects: 1) former identity, their belonging to the Abkhaz or Ossetian culture and 2) newly acquired identity, by attaching themselves to a category of Tbilisi, Kutaisi, Batumi dwellers and so on. These people have retained the awareness of their roots as much as the isolated ones but, unlike them, they have acquired a new identity while keeping the old one and hence did not assimilate into the new environment. This is the most active part of the refugee population, often represented in the civic sector – nongovernmental organizations, political parties, the government or the bodies of the Georgian-backed "legitimate" Abkhaz government-in-exile.

Let us now examine possible reactions that the groups of refugees could have to various scenarios according to which the events could unfold.

Scenario 1. The Resumption of the previous Geneva negotiating format

The first scenario will be related to the negotiating process, specifically, the continuation of the Geneva or Dagomys format. Clearly, the Georgian side is not interested in continuing the talks in the previous format, while it fully suits the Abkhaz side.

The following question arises: how will each of the four aforementioned categories of refugees/IDPs react should the Geneva negotiating format be resumed? It has to be said from the outset that there are virtually no chances that such resumption will occur. Not only Georgia's ruling circles but refugees/IDPs too have been completely disappointed by the Geneva process, which was the key negotiating process under Eduard Shevardnadze. All groups of refugees, especially isolated and integrated ones, will have a very negative reaction to this scenario.

This part of the population has on numerous occasions suffered from the trauma of resettlement and expulsion as a result of oppression, forced displacement and even eviction with the use of force on

the part of the authorities. This is why refugees/IDPs react sharply, have deep compassion for a victim – an IDP – and are outraged by those who force refugees to vacate and leave a building where they were resettled but which now has been bought by some people or organizations in the process of privatization or a tender.

Isolated and integrated refugees associate all of their life plans and hopes with their return to Abkhazia. Correspondingly, for them the return to the old negotiating format means an endless freezing of the conflict and conservation of unresolved problems concerning their return home. This is why their reaction to this unrealistic, hypothetical scenario was extremely negative. As regards assimilated refugees/IDPs, they are less interested in returning to Abkhazia, some do not even want this. This is why their reaction in this context is of minor importance. Marginalized refugees/IDPs certainly want to return but their motivation is primarily advantage of accidental chances to improve their situation rather than seek a stable abode upon return.

Scenario 2. The New negotiating format – parallel government structures

A new model of negotiations to which incumbent Georgian leadership aspires involves the creation of a "parallel" or "alternative" administration which, along with Tbilisi, will become a party to conflict. At the same time, direct contacts with the Abkhaz side need to be legitimized while political support at the international level needs to be strengthened as much as possible. Simultaneously, by means of corresponding international pressure, Russia's role needs to be balanced out. To this end, the upper part of the Kodori Gorge – "Upper Abkhazia" – was announced as the official location of the authorities of the Autonomous Republic of Abkhazia-in-exile (so-called "legitimate Abkhaz government").

A South Ossetian leadership election campaign was carried out in order to establish an alternative government on the territory of South Ossetia. The winner was ethnic Ossetian and former separatist

prime minister Dmitriy Sanakoyev. He formed relevant structures and has successfully competed with the secessionist government of Eduard Kokoyty. To clarify the difference between the implementation of the same idea of parallel authorities in South Ossetia and Abkhazia, the following needs to be underscored first and foremost: parallel government bodies of Abkhazia have been in place since 1994, immediately following the war in Abkhazia. However, it is unlikely that they will be considered a party to the conflict along with Tbilisi. It can hardly be said that the negotiating process under the Geneva format with the participation of the state bodies of the Autonomous Republic of Abkhazia produced any tangible positive results. Today, this government structure is being moved from Tbilisi to the Kodori Gorge and it is hard to say what the results of this "proximity" will be or whether this will generate any significant progress in the resolution of the Georgian-Abkhaz problem.

Parallel structures of South Ossetia are still being formed. Unlike Abkhazia, this is a new approach to the creation of an alternative government in South Ossetia. The leader of the movement is an ethnic Ossetian who strives for the integration of the Ossetian part of the population with the Georgian state. Consequently, the degree of competition between the two parallel Ossetian government bodies is high while both sides are illegitimate.

Refugees/IDPs from Abkhazia, especially those that can be considered integrated, said in expert interviews that the practice of "dual-power regime" in South Ossetia could produce more significant results in terms of constructive transformation of the conflict than in case of Abkhazia. Regarding the Abkhaz problem, refugees/IDPs are not certain that this tactic would be successful. At any rate, doubts prevail over clearly optimistic forecasts. At the same time, they admit that this option may be the best one, not least because attempts are being made to change the situation as opposed to stagnation of talks under Eduard Shevardnadze. To facilitate the analysis of refugees' possible reactions to possible scenarios of the new negotiating process, we will ask two key questions.

Question 1. What will happen in the life of refugees/IDPs from Abkhazia if the creation of "alternative" parallel state bodies of

Abkhazia in the Kodori Gorge has a positive outcome in terms of the return of refugees/IDPs to Abkhazia?

Of course, a policy of confrontation between "two Abkhazias" is highly unlikely to be successful. Success is possible only as a result of great tension, confrontation and the use of strong-arm methods. All refugees well understand that the Abkhaz will not just cede the de facto independence which they struggled to gain. A conflict between two completely incompatible and contradictory state projects – territorial integrity on the part of Georgia and state independence on the part of Abkhazia – will not pass off without a sharp conflict. The majority of refugees speak against the use of military force but do allow for the possibility of its use in extreme cases. In general, they support the peaceful resolution of the problem. They believe that, even in the event of positive and peaceful resolution of the problem in favor of their return to Abkhazia, new and very sharp problems could emerge and provoke a new wave of violence This is why they believe that special work needs to be conducted with people in order to introduce and strengthen the peaceful mood, friendliness, tolerance and that these measures should be initiated by government bodies.

In the event of a successful, "velvet" resolution of the return problem, integrated and isolated refugees/IDPs are likely to behave in the most organized manner: the first stage of re-adaptation of a returnee cannot be based on anything but enthusiasm and solemnity, this process has to be well-organized and prepared and the population's security has to be provided for. The Georgians and the Abkhaz should combine their efforts to elaborate mechanisms for the provision of security. If scenarios of such peaceful-revolutionary transformations of the Georgian-Abkhaz conflict are being written, the government and politicians should first and foremost think about modeling the mechanisms for the provision of security and prevention of a new wave of violence precisely after the conflict resolution phase. The government needs to think about strategic planning and simulation of the post-resolution situation in the Georgian-Abkhaz relations. A new wave of violence in Israeli-Palestinian relations after the Oslo peace process and awarding Arafat and Begin the Nobel Prize in Peace represent a clear example of how new series of brutal

conflicts and violence begins. Special programs to work with refugees need to be created as early as today.

Question 2. What will happen in the life of refugees/IDPs if the new negotiating format has negative consequences in terms of both the conflict resolution and the return of refugees?

Should the new negotiating format fail and produce negative results, refugees will finally lose all hopes they are still pinning on conflict resolution. The degree of their trust in the Georgian government immediately after the Rose Revolution was quite high and many refugees sincerely believed that their lives would improve and the return to Abkhazia was not an illusion but a realistic prospect. Over the next three years, their trust started declining, as everyday social problems multiplied, became more serious and started being accumulated instead of being resolved. The events in the Kodori Gorge and the relocation of the administration to "Upper Abkhazia" have to a certain extent invigorated refugees from Abkhazia but concrete results of these steps are yet to be seen.

Should the new negotiating format fail, this will affect the viability and stability of the incumbent government. Many refugees realize that, even if the new approach justifies itself and succeeds in the case of South Ossetia, it will be impossible to apply the same approach with accurate programming of results and considering risks.

Refugees/IDPs give adequate consideration to the resources of popular diplomacy. In the new negotiating format, the Georgian authorities emphasize the official resolution of the issue, the relations between state bodies of the Georgian and Abkhaz sides, the factor of securing international support, accession to NATO and so on. The people, interpersonal relations, a factor of preparing the population for peaceful coexistence and reconciliation are hardly ever mentioned and are sometimes completely absent from the Georgian leadership's political discourse. A recommendation to resume and galvanize the role of unofficial people's diplomacy needs to be given to the Georgian government.

The new negotiating format involves raising the issue of the Russian "peacekeepers'" withdrawal from the conflict zone. Georgian refugees/IDPs from Abkhazia and South Ossetia have a very

negative attitude towards the presence of the Russian peacekeepers in the conflict zone. Such negative sentiments took shape from the outset, in 1993-1994. Refugees, as well as the majority of the Georgian population, considered Russia to be a party to the conflict rather than a mediator in its resolution. In all opinion polls over the past 14 years, refugees saw the Russian government as the enemy. Refugees/IDPs consider themselves victims of Russia's geopolitical ambitions. A feeling of being sacrificed, a victimization syndrome is deeply imprinted in the soul of the refugee population and it is hard to change it. Furthermore, the negative attitudes are passed on by the old generation to the younger one. Consequently, the Russian "peacekeepers" are not perceived as peacekeepers at all, but as supporters of the separatist regimes.

Given this aspect, even if there are certain difficulties in terms of the Russian peacekeepers' withdrawal from the conflict region and their replacement with a new international neutral force in reality, the Georgian government needs to take decisive steps to implement this. Otherwise, the government's approval rating will sharply decline.

The level of social capital in Georgia is quite low. The level of social capital can be evaluated by determining the degrees of 1) trust, 2) cooperation and 3) honesty and transparency in the society in various spheres of life. One of the levels of social life is the population's attitude towards the government. If 1) the people trust the government, 2) the people and the government are ready to cooperate and 3) social and state life is based on the principle of honesty and transparency, then the level of social capital of the ruling circles in the state is high. However, if everything is unfolding in the opposite way, social capital is reduced to social impoverishment, which may result in serious complications. Based on these thoughts, it is clear that the Georgian authorities will try to increase the level of social capital. To this end, they will have to work to improve credibility, gain the population's trust and establish cooperative relations with it to resolve pressing problems. When such relations are in place, an important aspect is the attitude of the most vulnerable groups of the population – refugees and IDPs – towards the government. Even partial, if not full-scale, resolution of the Georgian-Abkhaz conflict would have had a positive effect on the

increasing of the level of trust in the government and cooperation with it in this regard. Even the Russian peacekeepers' withdrawal and their subsequent replacement with an international force could considerably increase the level of people's trust in the government. Even if refugees/IDPs do not return to their native soil as a result, the people will start pinning their hopes on future changes. This is why the Georgian government should start working on this problem as soon as possible and try to get the ball rolling with regard to the replacement of the Russian peacekeepers with an international force.

Scenario 3. Georgia's integration with NATO

Georgia has a good chance of joining NATO. At the same time, many questions arise about what compromises Georgia needs to make in order to achieve this goal, what will be the risks and possible problems, what demands Sukhumi will pose and how they can be incorporated in the constructive negotiating format. The factor of refugees/IDPs and their moods and expectations needs to be considered in this regard. In order to thoroughly examine possible reactions of refugees/IDPs to the various scenarios of Georgia's accession to NATO or to the obstacles in the process of integration with NATO, one needs to consider the everyday problems and stresses which are typical for various groups of refugees/IDPs. Four categories of key everyday problems – tasks and stresses of refugees/IDPs can be singled out:

- ongoing everyday problems – tasks and stresses
- adaptation tasks and stresses
- stress of uncertainty and life-planning tasks
- post-traumatic stress, task of overcoming its consequences

It is very important to look at the problem from the viewpoint of the aforementioned tasks and stresses.

Ongoing everyday-life problems – tasks and stresses

Difficult living conditions, economic and social crisis, rising prices, unemployment and daily struggle for survival and life on the brink

of poverty are the lot of the majority of refugees/IDPs regardless of where they live on Georgian territory. However, they tackle these tasks and cope with the stress in different ways. The group of assimilated refugees/IDPs links all of its hopes and future plans to becoming settled in the environment in which they currently live. This is why they, just like other Georgian citizens, link Georgia's accession to NATO to improved civil and social protection.

Isolated refugees/IDPs occupy the labor market in places they live throughout Georgia but they link their plans and hopes for settling their lives with their return to Abkhazia. Many of them believe that, regardless of the difficulties they will have to face upon return, they will cope with them quicker and more successfully in Abkhazia. The certainty that the return to Abkhazia is a panacea that will deal with all problems is based on their sincere wish to return to their native soil where they have family and friends, where graves of their ancestors are, where they spent their childhood and then left their home as a symbol of basic human security at all levels of life, whether it is survival, health or proper education for the children in the family. Most importantly, they are unprotected, as they do not even know where they are going to live upon return. Everything is being privatized, a special emphasis in terms of private property is being put on citizens' real estate while refugees/IDPs have barely any chance of purchasing an apartment or a land plot where they would live for a long time. This is why the return to Abkhazia is perceived as a panacea to deal with insecurity. However, issues concerning the complexity of refugees' return process from the viewpoint of security and outbreaks of a new wave of violence are raised during conversations with them.

Refugees/IDPs from Abkhazia are pinning immense hopes on the accession to NATO precisely due to this viewpoint. They believe that Georgia needs to settle the Georgian-Abkhaz conflict in order to join NATO and, when it joins the alliance, the forces of NATO and other international organizations together with Georgian and Abkhaz military and political forces, will provide security in the conflict zone. Refugees hope that the West will be able to convince both Russia and the Abkhaz to live within the jurisdiction of the Georgian government. This is the reason why refugees/IDPs from the

group of the isolated believe that 45 per cent of refugees from the Abkhaz districts beyond Gali District (Sukhumi, Gagra, Ochamchire and so on) will return to Abkhazia even if they do not receive economic assistance to start over on their native soil. "Security is what matters and it will be provided for by the NATO structures while we will take care of rebuilding Abkhazia ourselves," this is an approximate formula of reasoning.

The group of integrated refugees argues in the same manner and pins its hopes on integration with NATO as much as the isolated ones. However, the integrated refugees/IDPs are, no doubt, better informed and moderately optimistic. They believe that, whatever the scenario – whether it is accession to NATO after resolving the conflict issues or the option of joining NATO with unresolved conflicts – what truly matters is special preliminary work with returnees, their screening, mobilization, teaching them to be tolerant, patient and constructive. Integrated refugees believe this aspect of preparation to be the most important one.

Adaptation tasks and stresses

The process of adaptation to the new conditions of life in exile, new status and role expectations related to the fact that a person is a refugee and an IDP have required people to change their identity and adapt to a new environment. Many of them were quite well-off in Abkhazia: they had houses and good income but, after incurring great losses and as a result of a collapse, they became refugees, exiled from their native soil, they lost their homes, they were put in shelters, they were reduced to low levels of economic security, more precisely, to the level of poverty and destitution. Such an abrupt change in their socio-economic status was also linked to the fact that the label "refugee" or "IDP" became a stigma for them, a certain symbol of the state of humiliation, victimization, estrangement and worthlessness. They cannot accept this status of a refugee. Many isolated and integrated refugees note that, regardless of where they are resettled throughout Georgia, regardless of the conditions created for them, they would still be perceived everywhere as refugees. Abkhazia is the only place where they would "belong" and not be

estranged. This is why they will be able to get rid of their syndrome of disadaptation with all the consequences that can result from it. Thus, return to Abkhazia simultaneously represents a symbol of life with dignity, without being stigmatized or branded as a "refugee". Georgia's accession to NATO effectively facilitates not only its territorial integrity but also the restoration of honor and dignity.

The first group of refugees – the assimilated ones – are trying to blend into the local environment, so problems of adaptation are less important in their case. The same holds true for marginalized refugees/IDPs.

The Stress of uncertainty and life planning tasks

The syndrome of uncertainty is hanging above refugees' future like a Sword of Damocles. They have a hard time planning their own life, as they identify themselves and their future with life in Abkhazia. Isolated refugees/IDPs, who live in refugee camps do not know when they will be evicted from buildings that they occupy, refugees who are engaged in small business have no certainty in their future and do not know what fate awaits them tomorrow. Uncertainty and difficulties in planning their lives against the background of the idea of retuning to Abkhazia often makes refugees an object of manipulation on the part of politicians and the government. In this situation, the idea of integration with NATO becomes somewhat of an orientation point that removes uncertainty.

The Post-traumatic stress, the task of overcoming its consequences

Refugees/IDPs are the most traumatized segment of the Georgian population. They were traumatized as a result of the tragic events that took place during combat operations. After that difficult period, they have taken blows on more than one occasion, enduring trauma after trauma. Many started feeling like "scum". They have developed a sense of estrangement from the rest of Georgian society, a sense of worthlessness, insignificance, a perception of themselves as a burden for society and for the state. All of this is reflected in vic-

timization syndrome wherein you are a victim of events while your salvation and your life depends not on you but others – government, international organizations and so on. This outlook is especially characteristic of marginalized and isolated refugees. Victimization is clearly expressed in helplessness, the search for a patron and help and the Savior in general. The Savior can be the president, NATO, the West and, generally, anyone. All the responsibility and hopes for the improvement of the situation are usually placed on the savior they are looking for.

Refugees/IDPs perceive NATO and integration with its structures to be this Savior. On the other hand, the search for the Savior is always associated with certain illusions: the Savior's role is exaggerated while the role of oneself as a victim is deemed less significant, which is, simultaneously, an expression of low self-esteem. At the same time, people with low self-esteem to a certain extent lack all the qualities that are required to renew their life, have a constructive approach to the resolution of everyday-life problems and the creation of a new society.

Furthermore, it is noteworthy that traumatizing experience and post-traumatic stress-related disorders are passed from generation to generation through the mechanism of historical legacy and family education. Psychologists have written extensively about so-called "learned helplessness" which people develop in certain crisis situations and which determines their helplessness before difficulties encountered in life.

It should be recommended to set as a serious task the creation of a comprehensive state program to work with refugees on overcoming the consequences of deep traumatizing experience at the social level.

Scenario 4. The Division of Abkhazia

This scenario could entail the division between zones of influence according to demographic composition. In this regard, Abkhazia's Gali District will be (and this is how the things are in reality) populated entirely by Georgians. Correspondingly, a massive wave

of construction and renovation will be concentrated in this district due to its being a priority for the Georgian state. In such a situation, refugees who come from other Abkhaz districts (Ochamchire, Sukhumi, Gagra) will feel discriminated against. Refugees will react by developing negative sentiments with regard to the population of Gali District. They will protest against a division of Abkhazia which would not let them return to their homes. Even today, the relations between Gali residents and other refugees are latently negative. Residents of Zugdidi are negatively disposed towards Megrelians from Gali. A division of Abkhazia could lead to rift and discord within Georgian society.

Scenario 5. The Settlement of the problem by military means

The experience of working with refugees has shown that the majority of refugees are against the resumption of combat operations and settlement of the problem by military means. However, the "war party" does exist, it is strong and could reappear in Georgia's political life with new force should the government resort to military rhetoric. The scenario of regaining Abkhazia and restoring the country's territorial integrity by means of a military intervention could provoke turbulence in the consciousness and emotions of the masses, especially among the refugee population. Propaganda, the prospect of quick resolution of the problem and change of living conditions could cause masses of refugees to start moving towards Abkhazia. When developing the scenario of combat operations, the authorities will try to fully control masses of people. Apparently, popular leaders from the midst of integrated refugees will need to be mobilized in order for them to control the events. Marginalized as well as isolated refugees could prove especially destructive. Even in the event of the establishment of absolute control over the events by a military regime, there is no guarantee that order will be maintained and chances of chaotic and destructive actions on the part of large masses of people will be neutralized. Furthermore, even in the event of successful completion of the military operation to regain Abkhazia,

it could happen that, after the military regime is established, acts of violence, terrorist attacks and so on could break out with new force while returnees could create new kinds of problems which cannot be resolved either by thems or by the Abkhaz. Both sides of the conflict will be more prone to see the other as enemy. Such a victory could beget subsequent political, social and economic catastrophes.

Conclusion

Various potential scenarios of how the events could unfold with regard to the Georgian-Abkhaz conflict could have successful and constructive results only in the event of carrying out special, well-planned work among various groups of the refugee population, aiming to introduce the spirit of interethnic tolerance, mobilize refugee communities to provide for an organized return to their native soil, elaborate a precise mechanism of returnees' selection, overcome the consequences of traumatizing events and victimization syndrome. A comprehensive program of such work needs to be elaborated by competent specialists from the government and nongovernmental sectors – economists, political analysts, psychologists, sociologists, military and police specialists. This should be a long-term, thoroughly thought-out program with precise mechanisms and evaluation indicators for productivity, constructiveness and efficiency.

The Probability of Return of Internally Displaced Persons to Their Homes in Various Scenarios of Conflict Resolution

Avaz Hasanov

The Conservation of conflict in its current state

Efforts by the Republic of Azerbaijan to improve social and living conditions of internally displaced persons (IDPs) have been stepped up starting from 2001 in connection with certain breaks in the process of peace talks and the increase of Azerbaijan's oil revenues. In the past, the main measure was renovation of residential buildings constructed by various international organizations in Azerbaijani districts for housing IDPs, as well as public buildings where they had settled. However, after the construction of new settlements for IDPs as a result of an increase in the State Oil Fund's revenues, the implementation of the process of their resettlement started with the state covering the costs.

Between 2001 and 2007, the State Oil Fund allocated the total of 226m manats for construction of new settlements. Settlements with electricity, water and gas supplies and other social-technical infrastructure were built with this money in various regions. As a result of measures carried out with the state funds mainly by the State Committee for Issues of Refugees and Internally Displaced Persons, the Fund of Social Development of Refugees and Internally Displaced Persons and the Agency of the Republic of Azerbaijan for Restoration and Reconstruction of Territories, 10,371 houses were built and given to IDPs for residence.

Under decree No 562 of the president of the Republic of Azerbaijan, dated August 22, 2001, 950 houses, social and cultural facilities and municipal buildings were constructed with the State Oil

Fund's money in Goranboy, Ismaəllə, Shamkir, Yevlakh, Mehdiabad, Ramani, the Nakhchivan Autonomous Republic and other territories.[1] According to decree No 132 of the president of the Republic of Azerbaijan, dated March 1, 2004, 100 houses were built on the territory of Nakhchivan Autonomous Republic while 500 houses were built on the territory of Agdam District and 800 on the territory of Fizuli District in accordance with the decree No 577 of the president of the Republic of Azerbaijan, dated September 7, 2001. Larger settlements were built on the territory of Harami in Fizuli District (1,221 houses) and in Bilasuvar District (2,560 houses) under decree No 700 of the president of the Republic of Azerbaijan, dated May 13, 2002. Furthermore, under directive No 80 of the president of the Republic of Azerbaijan, dated February 4, 2004, 3,860 houses, schools, medical facilities, hospitals, kindergartens and other municipal buildings were built in Agdam District villages and the process of resettlement of IDPs on this territory was completed.

Since the construction of these settlements and resettlement of people to these territories was carried out with the state funding, the process was not monitored by international organizations or local nongovernmental organizations (NGOs). As no other documents on the quality of work except for the numbers reflected in the State Oil Fund's reports were presented to the public, it is hard to say anything about it.

One of the important issues that cause concern among specialists is that when IDPs were resettled on these territories, their social conditions, degree of integration at the previous place of residence and the possibility of continuing the labor activity in which they were involved at their previous place of residence were not thoroughly examined. Furthermore, new villages are located at a distance from other settlements, which means that issues of employment for residents of these villages and the interests of people who have to commute to district centers everyday because of their work have not been considered. Since these villages are being built close to frontline zones, it is understandable that it is difficult to live there when calls for the military settlement of the conflict have become more intensive among the public.

[1] This information can be found on the State Oil Fund's website at www.oilfund.az.

The protraction of the settlement of the Nagorno-Karabakh conflict could increase the number of such settlements. Vast amounts of money are being spent on them in various districts of Azerbaijan. These houses are not property of IDPs, they have been given to them on the basis of agreements signed with the State Committee for Issues of Refugees and Internally Displaced Persons. Settlements located near front-line zones are no substitute for a real home for the people who live there. This means that, after the Armenian controlled territories are transfered to Azerbaijan control and after the IDPs return to their homes, there will be no need for these houses. Of course, these settlements are a perfect option allowing people to live in normal conditions since the process of their return home is being drawn out.

It needs to be considered that the expenses for the construction of all villages are covered by the State Oil Fund and that participation of international humanitarian organizations in the settlement construction is minimal. Spending the Fund's revenues on the elimination of the humanitarian catastrophe is beyond the main goals for which it was created. This could result in the decrease of Azerbaijan's income from oil resources in the future and increase of state debts for future generations.

By assuming that the measures to resettle IDPs are completed with the construction of new settlements, the state might not be able to correctly assess its capabilities to finance the process of IDPs' mass return to their homes. Unfortunately, despite the state's intention to finance this process, these capabilities have not been evaluated at the level of experts and independent institutions and it is hard to say whether it is possible to put this intention into practice.

Therefore, certain aspects need to be considered:

- *although resettlement of IDPs in new settlements slows down the process of their integration into local environment, in reality, delays in freeing their native lands could reduce their interest in the current political course of the state and intensify discontent;*
- *despite the fact that there are appropriate living conditions in the new settlements, their construction could nonetheless lead to the isolation of IDPs from society and the establishment of control over their participation in public processes, which could have negative repercussions in the future;*

- *since the growing number of new settlements increases the expenses for the state, the size of social expenditure in the budget increases as well, which could have serious consequences for the economy of the state;*
- *resettlement of people in new settlements might not justify the state's hopes. Thus, people who have moved to the new settlements could return to the places of recent residence or try to acquire their own apartments, naming the absence of living conditions and employment in the new settlements as the reason;*
- *while 15 years ago moving IDPs from tent camps to new settlements was done to improve their living conditions and was inexpensive, the process of resettlement of IDPs who live in towns – and especially those who reside in municipal buildings – in these settlements may prove difficult.*

According to the Asian Development Bank, IDPs remain one of the poorest groups in the country. For this reason, the poverty eradication plan identifies IDPs as one of the main groups of the population requiring special attention. Some 63 per cent of IDPs live below the poverty line while this indicator for the Azerbaijani population as a whole is 47 per cent.

IDPs still suffer from the absence of proper sanitation as well as education and health services. Malnutrition among IDPs is widespread, infant mortality rates are high (26 per cent; the average national indicator is 10 per cent). Unemployment represents a serious problem for IDPs: in 2002, 47 per cent of refugees and IDPs were unemployed. According to the World Food Program, the ratio of IDPs who cannot satisfy their primary needs in terms of foodstuffs and non-food products increased by 16 per cent between 1998 and 2001.[2]

To remedy this situation and improve the living conditions of IDPs, the state is taking steps to provide stable assistance and construct new settlements. Representative of the UN Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kelin, underscored during his recent visit to Baku that problems prevail in

[2] Country Strategy and Programme Update 2005-2006, Republic of Azerbaijan, Asian Development Bank, July 2004.

this sphere. He said that "tens of thousands of displaced persons in Azerbaijan still live in dilapidated, extremely cramped collective shelters that do not satisfy any sanitary standards." It is high time for the suffering of IDPs to become an unacceptable occurrence in a generous, economically developing society whose government has a major responsibility before IDPs and which declared its adherence to international standards.

As early as in 2002, US officials suggested that the OSCE should become actively involved in the work on the problems of IDPs in Europe and made certain critical remarks on the conditions of IDPs in Azerbaijan. The following recommendations were made first and foremost: create conditions for the integration of tent camp residents with society; stop impeding them from leaving the settlements where they live if this is required for their integration; speed up the construction of adequate settlements.

Naturally, after the negotiating process stalled, the Azerbaijani government, unwilling to tolerate the unbearable living conditions of IDPs, started the construction of new settlements for them in 2001. The funding came from the income generated by oil sales. While these measures represent the state's responsibility to improve the social conditions of its citizens, they were also reflected in the recommendations made by international organizations.

The state's attempts to time the relocation of IDPs to these settlements to coincide with some political events sometimes lead to accelerated completion of these settlements. Due to lack of transparency in settlement construction tenders and the absence of public control over the funds that are being spent on this construction, it is difficult to make any assumptions on the quality of construction. The Fund of Social Development of Refugees and Internally Displaced Persons was the main body placing orders on construction of settlements. Another ordering party was the Agency for Restoration and Reconstruction of Territories. In the case of most settlements already complete, construction lasted for two or three months. However, despite the fact that the construction process is speeded up and large construction teams with participation of IDPs are involved – which results in certain faults in terms of quality – currently, the term envisaged for the construction of new settlements is eight

months. According to the conclusion made by independent investigative journalist Hijran Khamidova on the basis of expert opinion, a single room apartment in an already constructed settlement would cost 30m manats, a two-room apartment – 36-38m (old) manats, a three-room apartment – 40-42m manats and a four-room apartment – 48-50m manats.[3]

In Baku, Sumgait, Ganja and other large cities, IDPs are housed in municipal buildings, schools, kindergartens and student residence halls. Furthermore, in Baku, they have seized other citizens' apartments. Until 1995, state officials did not prevent IDPs from moving around within the country and turned a blind eye to the fact that they seized apartments and often legalized ownership of these apartments through the mediation of housing and utilities service employees. In most cases, these were apartments of Armenians who had left Baku, Russians who lived alone, and unfinished buildings. Lengthy lawsuits of the owners of these apartments did not result in the restoration of their property rights. To substantiate this situation, officials cite Paragraph 2 of directive No 198 of the president of the Republic of Azerbaijan "On the approval of the State Program on the Improvement of Living Conditions and Employment of Refugees and Internally Displaced Persons", dated July 1, 2004: according to this paragraph, it is prohibited to evict IDPs from places of their temporary residence until the return is facilitated.

How will maintaining the current state of the conflict affect the conditions of IDPs?

- *Settlements temporarily constructed for IDPs could become their permanent places of residence;*
- *IDPs will be settled on the territory of Agdam and Fizuli Districts controlled by Azerbaijan and, playing the role of a human barrier, will become one of the main instruments of political pressure on Armenia;*
- *By supporting the formation of guerrilla groups by these persons, Azerbaijan could increase the pressure on the Armenian population of Nagorno-Karabakh.*

[3] «Судьба миллиардов», Хиджран Хамидова.

By maintaining the current state of the conflict at this stage, the Azerbaijani government is trying to secure international support, first and foremost, by winning over the supporters of the principle of the inviolability of borders – a fundamental principle of the Helsinki Final Act. Further, by demonstrating its weight in the area of oil and gas extraction, Azerbaijan is trying to secure the support of European countries which are the main oil and gas importers in this sector. Optimal support that could be provided by the Minsk Group – and which Azerbaijan is counting on – is to force Armenia into unconditional return of occupied lands and make sure that the opinions of both communities are considered during the talks on the status of Nagorno-Karabakh.

The Change in conflict resolution format, the effect of new peacekeeping activity on the process

A serious deterioration of the humanitarian situation in Azerbaijan and increase in the number of refugees and IDPs did not leave the international community indifferent. The UN General Assembly expressed its support to Azerbaijan for the first time in 1993 by adopting resolution A/RES/48/114 "On emergency international assistance to refugees and displaced persons in Azerbaijan" at its plenary session.[4] The influx of international organizations to Azerbaijan increased precisely after the aforementioned decision was made and the authority in the country was stabilized.

In 1993 the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) started working in Azerbaijan to help the state in its efforts to eliminate the humanitarian catastrophe. As a result of this body's work, refugees and IDPs were receiving assistance on a large scale until 1995.

However, the steps taken by Azerbaijan in order to protect the rights of its citizens and to strengthen the economy of the country have gradually made the issue of emergency assistance to refugees by international organizations less pressing. International organiza-

[4] http://www.mfa.gov.az/az/international/organizations/un.shtml.

tions continued providing assistance in tackling these people's problems in the social and health sphere but the main weight was shouldered by the state.

Should it prove impossible to settle the Nagorno-Karabakh conflict by peaceful means, the process of return of IDPs to their homes can be arranged according to the program elaborated by the state, with due consideration of the recommendations made by international organizations. Although in reality, resolution of the conflict will make IDPs' return to their homes a lengthy process, it could nonetheless help create a basis for the comprehensive resolution of the issue. Peaceful resolution can be considered the most acceptable option for the creation of conditions for the return of both Azerbaijani and Armenian IDPs to their homes. Depending on the results of the peace talks, the sides will have to agree – without damage to their interests – on such issues as the return of IDPs to their homes, demining of territories, restoration of settlements and other issues related to the schedule of return.

In this case, one can hope that international organizations and interstate institutions will allocate low-interest credits and grants for the restoration of freed lands and development of infrastructure. At the same time, considering Azerbaijan's growing income from oil sales, this income can be used to build settlements. Some experts suggest that estimates of the scale of destruction on Azerbaijan's occupied territories should start being made and the property of the residents of these territories should start being registered.

According to Ali Gasanov, chairman of the State Committee for the Issues of Refugees and Internally Displaced Persons, "currently, the government, together with international financial institutions, UN agencies and international humanitarian organizations, is working to prepare a draft program titled 'Great Repatriation' ('Great Return')". During his visit to Baku, UN High Commissioner for Refugees Antonio Guterres confirmed that UNHCR is working on this program together with the Azerbaijani government and other partners. "We will provide assistance to the government of Azerbaijan in the implementation of the Plan of Great Return and in improvement of the legislation concerning refugees. The creation of the National System of Refugee Shelters was also discussed with the government

during the visit. Raising the awareness of the international community about their conditions and about the preparation of the plan of their return can be the greatest help that we can offer to the Azerbaijani refugees and IDPs."[5]

A total of 72 humanitarian organizations have worked on the improvement of social conditions of IDPs.

Let us now consider the processes that should be carried out after a peace accord is signed.

- *The order in which Armenian controlled territories will be freed must be settled.*
- *The Azerbaijani state needs to restore its jurisdiction over these territories. Resources and capabilities required to this end need to be appraised.*
- *Planning and implementation of security measures and control over the territories freed from occupation need to be ensured.*
- *A plan of demining the territories needs to be devised and implemented.*
- *Damage caused to the occupied territories needs to be identified and evaluated.*
- *A budget for repairing damages needs to be composed and lawsuits concerning these damages need to be prepared.*
- *Principles of peaceful coexistence must be promoted, reconciliation commissions created, amnesty declared.*
- *Procedures to receive support from international organizations in efforts to restore territories need to be determined.*
- *A national action plan for the restoration of territories needs to be elaborated. After determining it, agencies shall carry out the restoration of territories, a tender will need to be held to receive and evaluate proposals.*
- *Proposals by organizations which will carry out the restoration work need to be financed. The restoration work will then need to be started.*
- *The situation with regard to IDPs' return to their native soil needs to be studied. IDPs' conditions at their current places of residence, their family situation and assimilation need to be analyzed.*
- *The Great Return program needs to be implemented.*

[5] UN High Commissioner for Refugees Antynio Guterres

Let us assume that the Nagorno-Karabakh conflict is resolved next year and Azerbaijan's occupied territories are regained; even in this case, the process of the refugees' return will be carried out in the stages discussed below.

- *It will take the Azerbaijani government at least five years to demine the territories freed from occupation. This process could be protracted due to the absence of a comprehensive map of planted mines. In these conditions, Azerbaijan can either delay the process of restoration of territories freed from occupation or speed up the beginning of restoration work. The presence of injured people among those who will be involved in restoration work will increase the sense of fear among IDPs and create a psychological barrier to their return.*
- *According to specialists' estimates, to make the return of people to the freed territories possible, an infrastructure of 726 towns and villages will have to be created on these territories, 131,000 residential facilities will have to be constructed, roads paved, power supply grid set up and telephone lines installed. Aside from the vast amount of resources, specialists will also be needed for the restoration and reconstruction of such a great number of buildings and territories. Given that it takes four months to build a town for 500 families, it will take over five years to construct 131,000 residential facilities and create normal living conditions in them.*
- *Furthermore, given the fact that 15 years have passed since these people were driven out from their native land and restoration and reconstruction of their homes will take another 10 years, the return of people who have already become integrated will not be an easy task. It will not be difficult for the state to relocate people who live in settlements built for IDPs. However, it will take years to relocate those who live in municipal buildings, with relatives, or in private flats in large cities. Not only will the state create incentives to facilitate this process, it will also make this process "compulsory" by resorting to strict registration measures. Thus, registration will not be carried out in large cities but registration papers will be required for employment. IDPs will be forced to abide by mandatory rules and their*

benefits will be cancelled. The process of relocation will last over five years even in the event of implementation of this kind of strict measures.

The Deployment of Peacekeeping Forces

Save for shootouts in border areas (which have become more frequent of late), Azerbaijan and Armenia continue observing the May 12, 1994 ceasefire agreement without the participation of peacekeeping forces. Currently, Azerbaijan is not interested in deployment of peacekeeping forces since that would hinder the implementation of combat operations.

Azerbaijan has its own position regarding the composition of peacekeeping forces, with preference for the contingents of allied states. Unlike the United Nations, the OSCE, which acts as a mediator in conflict resolution, does not have sufficient peacekeeping experience. Attempts to resolve the Nagorno-Karabakh conflict in the UN rather than the OSCE format remain nothing but an aspiration. Resolution of frozen conflicts in GUAM countries within the UN framework is the only hope. Counting on this, Azerbaijan is endorsing the idea of forming a GUAM peacekeeping force and is trying to have these forces included into a peacekeeping contingent which will be deployed in Nagorno-Karabakh in the future.

The Influence of international precedents on the conflict resolution

Considering the plan recently voiced by the OSCE Minsk Group and judging by the sides' reactions to this plan, it can be concluded that the sides have failed to conciliate their positions regarding conflict resolution.

As regards the principles of settlements proposed by the OSCE Minsk Group, it has to be said that, since conflict resolution is a stage-by-stage process, the development of events will directly affect the return of IDPs to their homes.

According to the settlement principles, the following conditions are set out:

1) *a time-phased withdrawal of Armenian troops from the occupied territories of Azerbaijan around Nagorno-Karabakh;*
2) *given the special role of Kalbajar and Lachin, the demilitarization of these districts and postponement of any decision on them until the final resolution of the conflict;*
3) *holding a referendum on the legal status of Nagorno-Karabakh or the issue of voting by the Nagorno-Karabakh population;*
4) *negotiations to set the date of the referendum;*
5) *deployment of peacekeeping forces in the conflict zone;*
6) *creation of a joint commission to fulfill the agreement;*
7) *demining the territories, conducting construction works and providing accommodation for the population expelled from the occupied territories;*
8) *financial assistance for construction works in the areas where combat operations took place;*
9) *mutual rejection of the threat or use of force, consent to international and bilateral security guarantees.*

Naturally, delays in the negotiating process will seriously affect the mood of the people who are pinning hopes on conflict resolution and believe that their return to their homes directly depends on this process.

Along with the Azerbaijani side's firm position in the negotiating process, the analysis of the Armenian side's firm position shows that the sides are still far from reaching any compromise. Armenia has stated on more than one occasion – and keeps stating – that it has no intention of liberating the occupied territories until the status of Nagorno-Karabakh is clarified. In turn, the Azerbaijani side insists that the occupied lands must be freed unconditionally and this alone could make any negotiations possible. Indeed, the president of the country has always expressed and keeps expressing Azerbaijan's firm position at official meetings. The president said: "Our position is extremely simple and fair, it is based on the principles and norms of international law. Every conflict must be resolved within the framework of the existing legal rules rather than in order to fulfill someone's intentions, wishes and illusions. Thus, all seven districts that are currently occupied by the Armenian armed forces must be freed,

refugees and IDPs have to return to their historical places of residence. Furthermore, tens of thousands of Azerbaijanis who lived within the administrative borders of Nagorno-Karabakh should return to their historical homeland – Nagorno-Karabakh. After that, the status of Nagorno-Karabakh within Azerbaijan can be determined by means of negotiations."[6]

As we can see, the Azerbaijani side is interested in starting the negotiations on granting a status to Nagorno-Karabakh, provided its territorial integrity is preserved, after all processes are completed.

Azerbaijani specialists have many times rejected the possibility of applying the Kosovo model suggested by Martti Ahtisaari to the Nagorno-Karabakh problem. However, Armenia and Nagorno-Karabakh hope that this model will be applied to the Nagorno-Karabakh conflict someday. It is hard to believe that Azerbaijan would agree to the use of this model even in the event of making some concessions or satisfying some conditions. First and foremost, as the Azerbaijani president said many times, the state of Azerbaijan will never allow the creation of the second Armenian state in the Caucasus. Furthermore, by neutralizing Armenia's main ally, Russia, Azerbaijan will be able to start military operations aiming to free occupied lands around Nagorno-Karabakh. Deployment of the Azerbaijani army at the existing border with Nagorno-Karabakh, in addition to changing the balance of powers in the course of the conflict, could reinforce Azerbaijan's position. However, this could make IDPs' return to their homes a fragmented and spontaneous process. On the other hand, by making certain concessions regarding Karabakh's status, the authorities could receive a guarantee of liberation of the occupied districts. The beginning of the districts' liberation according to a determined schedule will, of course, be hurriedly presented to the public as the government's success in conflict resolution and as Azerbaijan's victory in the conflict. Inspired by the success, the authorities will order the residents of these districts to return home as soon as possible and will make every effort to encourage them to do so.

- Azerbaijan will refuse to recognize the relevance of the Kosovo option to Nagorno-Karabakh as a model of conflict resolution

[6] President Ilham Aliyev said this at Gulistan Palace in Baku during an official reception to honour Belarusian President Alyaksandr Lukashenka on 2 May.

since this option does not satisfy the interests of Azerbaijan, which is trying to normalize its relations with Europe by drawing attention to itself and which is ahead of Armenia, with its weak economy, in this regard.

- Feeling the threat of the Kosovo option being applied to the Nagorno-Karabakh conflict, the Azerbaijani government, after the five occupied districts are freed, could try to freez the conflict for a long time ahead.

Although it seems unlikely that the Kosovo precedent will be applied to Nagorno-Karabakh, the protraction of the conflict, the imitation of negotiations by the sides and the absence of the model of Nagorno-Karabakh's status among the public could lead the mediating states and international organizations to impose a certain model. This could become possible in 10 years' time. Over this period, the concepts of states' territorial integrity and self-determination of nations could change to such an extent as to form a basis for the recognition of de facto independence of Nagorno-Karabakh by the international community.

- *It will be difficult to force Azerbaijan, as a side which suffered from aggression, to give up its lawful territory.*
- *There is no economic or political support that would be appealing enough for Azerbaijan to make it agree to Nagorno-Karabakh's integration with Armenia or to its independence. Since the issue of the accession to the EU is not on the agenda, the latter's influence on the process is minimal.*
- *At best, Azerbaijan could agree to freezing the status issue until the beginning of a search for mutually acceptable resolution of the conflict with the direct mediation of the EU.*
- *Azerbaijan and its main partner Turkey will not agree to the creation of the second Armenian state in the region.*
- *In response to the international community's attempt to impose the application of a certain model, Azerbaijan could make a unilateral decision to abandon joint economic projects, which would produce detrimental results for the country. However, Azerbaijan could also delay the process of losing Nagorno-Karabakh, thus acquiring the room to maneuver.*

The Effect of integration with EU's new neighbourhood policy and NATO on the conflict resolution

Although the issue of Azerbaijan's accession to the EU and NATO is not on the agenda, the country's integration with these organizations and its participation in various partner programs allows us to conclude that these relations will have a serious influence on the conflict resolution.

The EU said from the outset that it supports the peaceful resolution of the Nagorno-Karabakh problem. The organization said that it backs the decisions of the 1996 Lisbon summit and the 1999 Istanbul summit while, in 1997, the European Parliament passed a special resolution on the Nagorno-Karabakh conflict which praised the plan of peaceful "gradual resolution" of the conflict proposed by the OSCE Minsk Group that was formed in 1992. In July 2003, a special EU Representative for the South Caucasus was appointed. His functions include providing assistance to political and economic reforms in Azerbaijan, Georgia and Armenia. Special attention is paid to the measures carried out to promote the rule of law, good governance, conflict prevention with the mechanisms existing in the region, facilitation of refugees' and IDPs' return to their homes and cooperation with the key states, neighboring the region.

On 18 June 2004, on the European Commission's recommendation, Azerbaijan was included to the European Neighborhood Policy of the EU. On 14 November 2006, an Action Plan of the European Neighborhood Policy was adopted at the session of the Council of the European Union and Azerbaijan on cooperation. One of the main priorities of the future cooperation outlined in the Action Plan was the facilitation of peaceful resolution of the Nagorno-Karabakh conflict by the EU. Intensified cooperation between the EU and Azerbaijan in the energy sphere and intensified regional cooperation in transportation were named among the key priorities as well.[7]

There are not too many people who seriously expect the intensification of Azerbaijan's cooperation with NATO to affect the res-

[7] Radio Liberty, November 14, 2006.

olution of the conflict. Nevertheless, the majority believes that this cooperation could have a certain impact. At any rate, calls for deployment of the NATO armed forces as peacekeepers are being voiced by the public. Many people are pinning special hopes on the presence of Turkish soldiers among the NATO armed forces.

Azerbaijan is an active member of NATO's Partnership for Peace program. Furthermore, the Individual Partnership Action Plan signed between NATO and Azerbaijan in 2005 is currently being implemented. According to Robert Simmons, the NATO Secretary-General's special representative for the South Caucasus and Central Asia, one of the main directions of this plan is assistance in defense sphere and technical assistance to the Defense Ministry in efficient budgeting, structural improvement, inventory of assets, personnel policy and so on. NATO is paying close attention to the negotiations that are under way with the mediation of the Minsk Group. NATO has the experience of carrying out peacekeeping missions in other regions but, as regards the stationing of NATO forces in the Azerbaijani-Armenian conflict zone, Simmons said that this issue had not been discussed and it can only be discussed after the sides appeal to NATO with a relevant request.

The following processes concerning conflict resolution could occur in the event of intensification of Azerbaijan's cooperation with the EU and NATO.

- *Mediators could obtain Armenia's agreement to the settlement conditions beneficial for Azerbaijan, but it is hard to believe that this could be achieved.*
- *Mediators could persuade Azerbaijan to relinquish the idea of IDPs' return to Nagorno-Karabakh. Nevertherless, Azerbaijan could insist that IDPs be resettled in Shusha and refuse to make concessions in this regard.*
- *"Gas tests" through which Russia has put the EU countries could increase their interest in Azerbaijani gas and they could insist on a speedy resolution of the conflict with the mediation of the OSCE.*
- *After the liberation of the occupied districts, Azerbaijan could agree to freeze the discussion on Nagorno-Karabakh's status and hand over the issue of the conflict resolution to the EU for 50*

years (the latter issue has already been discussed in Armenia and Azerbaijan). Of course, the parties to the conflict are not interested in this option. Nevertheless, Azerbaijan could agree to it in order to maximize the benefits of the economic projects and Armenia – in order to present Nagorno-Karabakh to the world as a legal entity. In this case, a mechanism of administration under the control of the EU could be created. According to the OSCE co-chairmen's suggestion, a "provisional status" of Nagorno-Karabakh could be adopted as a model before its final status is determined.

- *Stationing of peacekeeping forces on Azerbaijan's "border" with Nagorno-Karabakh could impel Armenia to withdraw its troops from the territory of Nagorno-Karabakh. In this case, Azerbaijan would be able to protract the discussion of the status issue and give up on the strong-arm method of conflict resolution at the same time.*
- *Certain that the EU countries would not support any resolution that would contradict Azerbaijan's will, the Azerbaijani authorities, simultaneously with a long-term postponement of the settlement of the status issue, could increase pressure on Armenia to free the occupied areas and try to change the balance of powers by galvanizing the policy of isolating Armenia.*
- *Should Armenia and Azerbaijan galvanize their efforts to resolve the conflict and normalize relations, non-participation of the Nagorno-Karabakh authorities in the negotiating process could give Nagorno-Karabakh reason to undermine the negotiating process.*
- *NATO's wish to withdraw the Caucasus from the sphere of Russia's influence could become stronger. In this case, NATO could implement projects to run the Qabala radar station and to reduce Armenia's economic and military dependence on Russia.*

The Repatriation of internally displaced persons in the context of military settlement of the conflict

Azerbaijan could decide to start military operations should it sense that the negotiating process is being dragged out and that Azerbaijan itself is being pressured into making a decision that could

have a negative impact on its territorial integrity. Azerbaijan demonstrates absolute certainty that it can achieve certain military success. It relies on its growing economic strength in the region and on its increasing defense expenditure. At the same time, some political changes in the country and pressure put on the government by nationalist forces could increase the authorities' motivation to demonstrate success to the public not only in the economic sphere but also in terms of ensuring Azerbaijan's territorial integrity.

Neutralization of Russia being its target, Azerbaijan, before entering the territory of Nagorno-Karabakh, would pursue a policy aimed at convincing the international community that the security of the people living there would be guaranteed and Azerbaijan is only trying to free its own occupied territories.

Since the issues related to the resumption of military operations are being constantly discussed as an alternative option, it cannot be ruled out that this option will be applied at some point. Both the public and political parties support this option and stress that they have no disagreement with the authorities regarding this issue.

Various experts on both sides are carrying out comparative analyses of Azerbaijan's and Armenia's capabilities should combat operations be resumed around Nagorno-Karabakh. Even Armenian specialists have concluded that Azerbaijan has more room to maneuver than Armenia in the event of the resumption of hostilities.

- *Resumption of combat operations could once again raise a stir among the population living in Azerbaijan's front-line areas, which could lead to the emergence of new IDPs.*
- *Lengthy combat operations could force people who live in new settlements built in the vicinity of the front-line zone leave their homes.*
- *Having liberated the territories occupied by Armenia, Azerbaijan, after a certain period of time, will have to carry out the work to protect and restore these territories and to return IDPs.*

As for the outcome of military operations, two options are possible.

In the first option, Azerbaijan, having liberated seven occupied districts bordering Nagorno-Karabakh, will be in equal position with Armenia when discussing the issue of Nagorno-Karabakh's status without agreeing to any concessions.

If the war is completed quickly and successfully, Azerbaijan can regain its occupied lands. In this case, the state's program for the return of IDPs will have to be adopted (and implemented) as quickly as possible and restoration and reconstruction of the freed territories will begin at the same time. The process of IDPs' return will coincide with the elimination of the consequences of war. In this case, part of the money allocated by the state will be spent on the elimination of the consequences of war and to remedy the resulting setback in the economic sphere. Due to the lack of finances, the process of restoration and reconstruction of liberated territories could become protracted or be conducted without paying attention to quality control. Nevertheless, Azerbaijan could gain some advantages when Nagorno-Karabakh's status is determined. Regaining the districts bordering Nagorno-Karabakh and relocation of people to these territories will raise a stir in Nagorno-Karabakh.

- *Azerbaijan will achieve restoration of the demographic situation which prevailed prior to the Nagorno-Karabakh conflict.*
- *In response to the international community's pressure regarding the determination of Nagorno-Karabakh's status, Azerbaijan will achieve the postponement of determination of the status issue until a time that is more advantageous for Azerbaijan.*
- *Information pressure on residents of Nagorno-Karabakh could also be increased, the state could intensify propaganda to ensure their consent to coexist with the highest possible status within Azerbaijan.*
- *At the same time, direct relations with Nagorno-Karabakh's Armenian community will be ceased and administration of the Azerbaijani community will be located on the liberated territory bordering Nagorno-Karabakh. The role of the latter will become more important during the negotiating process to determine the status.*
- *Nagorno-Karabakh's isolation from the rest of the world will be attained, control will be established over the Lachin corridor, connecting Nagorno-Karabakh with Armenia and the Azerbaijani side will start hampering the deployment of international peacekeeping forces.*

- *Considering its own significance in the issue of energy security, Azerbaijan will try to secure international support in resolving the conflict in its favor.*
- *As a result of combat operations, Azerbaijan will increase its control over Nagorno-Karabakh and continue the negotiating process on the condition that Azerbaijan's territorial integrity is maintained.*

Should the war be drawn out and end to Azerbaijan's disadvantage, new territories will be lost while an additional flow of refugees, along with increased social expenditure, will paralyze the economy. In this case, an increase in Azerbaijan's military expenses could lead to a decrease in its expenses on the resolution of the Nagorno-Karabakh problem.

- *Even though Azerbaijan will free several districts, Kalbajar and Lachin will remain under Armenians' control.*
- *Azerbaijan and Armenia will be pushed to reach an agreement on a referendum to determine Nagorno-Karabakh's status. In response to Azerbaijan's suggestion that this will become possible only after the return of the Azerbaijani refugees to Nagorno-Karabakh, consent to their return to the districts determined in advance is possible. Nagorno-Karabakh's Azerbaijani population will be settled on a territory determined in advance, thus Nagorno-Karabakh will effectively be split into two parts. The process of mass settlement of the population will begin on these territories.*

Regardless of the way the conflict is settled, Armenians who live in Nagorno-Karabakh will refuse to consent to the Azerbaijani population's return. In 1988, the population of the Nagorno-Karabakh Autonomous Region was 180,000 people. Of those, 50,000 were Azerbaijanis who lived in 47 settlements. Today, these territories are populated by Armenians and the return of the Azerbaijani population to these territories means that Azerbaijan will once again be able to have influence on these territories, which is not in Armenians' interests. This is why they will oppose the implementation of this option. In turn, this will increase the probability of Nagorno-Karabakh's division into regions with exclusively Armenian and exclusively Azerbaijani populations.

The Effect of settlement unacceptable to Azerbaijan on the conflict resolution process

Since protraction of conflict resolution and concessions in terms of Nagorno-Karabakh's status on the part of Azerbaijan are considered unacceptable to Azerbaijan, this will create additional problems. Thus, if Nagorno-Karabakh is lost, the return of occupied districts in exchange for Azerbaijan's membership in the EU and NATO could facilitate the return of IDPs to the occupied territories but the use of Lachin District as a corridor between Armenia and Nagorno-Karabakh could render the return of people, who are originally from this area, to this territory impossible.

Furthermore, Azerbaijan could allow Armenians, who have settled in Lachin and Kalbajar, to stay in these districts. According to the Armenian side's information, the population of Nagorno-Karabakh is now over 143,000 people. In addition, according to various sources, about 15,000 Armenians are settled in Kalbajar and Lachin Districts.

The Institutional Resources for the Return of Internally Displaced Persons in Various Scenarios of the Conflict Resolution in the Republic of Azerbaijan

Alovast Aliev

Introduction

This research paper studies problem of adaptation of internally displaced persons to local conditions and the possibility of their return to their original places of residence in various scenarios of conflict resolution in the Republic of Azerbaijan and analyzes various international and local institutional resources.

The Current situation

Resolving the conflict in the Republic of Azerbaijan (the Nagorno-Karabakh conflict) by military means would result in a large number of casualties, the planting of mines on occupied territories and massive expenses burdening the budget and military industry. In addition, the Republic of Azerbaijan has undertaken responsibilities before many international organizations to resolve the Nagorno-Karabakh conflict through peaceful means. We believe that the military way of settling the conflict has no future and hope that no such need will occur. Given that the probability of resolving the conflict by military means is low, we will not discuss it at length.

1. The Results of meetings

To study the readiness of institutional resources of various international organizations and state bodies, as well as that of nongovern-

mental organizations (NGOs) for the process of return of internally displaced persons (IDPs) in conditions of peaceful settlement of the conflict, meetings were held at the State Committee for Issues of Refugees and Internally Displaced Persons, the Interior Ministry, the Ministry of Emergencies, the Ministry of Education, the Ministry of Health, the Ministry of Agriculture, the Ministry of Labor and Social Protection of the Population, the Ministry of Economic Development, the Ministry of Finance, with participation of authorized representatives of the executive bodies of districts that are to be liberated (occupied districts) and NGOs which have elaborated projects concerning the return of IDPs.

It became clear that:

- state bodies and their institutional resources;
- institutional resources of international organizations and their recommendations and
- NGOs

are inadequate for tackling the problem of IDPs. It turned out that the state bodies have little information about the return of people to the territories that are to be liberated. They do not have enough information about the norms regulating protection from unjustified displacement and banning such displacement, as well as about the fact that the extension of the term of displacement for a period exceeding what is required by the existing situation is inadmissible.

It is apparent that displacement within the country has disrupted labor relations, created problems in the spheres of education, health, social protection as well as other areas. For this reason, IDPs represent one of the most vulnerable groups of the population. They need protection and help, and it is extremely important to provide legal regulation of their protection and help at the international as well as the national level. In the future, the return of IDPs should be implemented without resorting to strong-arm methods in order to prevent a repeat of the aforementioned circumstances.

Conclusion: There is a lack of clear understanding of the problem of IDPs and, most importantly, of the problem of their return, on the part of international as well as local institutional resources.

2. General Provisions

A study of the norms of domestic and international legislation on IDPs and an examination of obligations of the Azerbaijani state and individual state bodies in terms of their institutional resources have demonstrated a lack of clear understanding of the tasks facing the Republic of Azerbaijan with regard to the return of IDPs to the territories that are to be liberated. Despite the fact that concrete norms concerning refugees have been established by international and regional organizations, there is a lack of international and national institutional resources regulating relations with regard to IDPs. The situation with institutional resources in the Republic of Azerbaijan in terms of passing legislation and creating state bodies responsible for regulating relations with regard to IDPs is quite confusing.

Statistical records on refugees and IDPs

Currently, there are over 300,000 naturalized refugees and 760,000 IDPs living on the territory of the Republic of Azerbaijan. Given the total size of the population, Azerbaijan ranks first in the world in terms of the percentage of IDPs on its territory.

Conclusion: State policy on the return of refugees and IDPs is not comprehensive and requires improvement and the elaboration of new state programs.

3. The Occupied territories and institutions requiring restoration and reconstruction

Statistics:

On the occupied territories, there are 736 towns and villages, 130,939 houses, 2,389 industrial and agricultural facilities, 1,025 educational institutions, 798 medical establishments, 5,197.7 km of roads, 348 bridges, 578 post offices, 761 libraries, 116 railway bridges, 224 water reservoirs, 7,567.6 km of water supply pipes, 76,940 km of power lines, 119,185 wood lots, 227 historical monuments and 1,510 cultural establishments. In addition, in the occupied parts of the border districts, there are 7,509 houses, 500 units of social and technical infrastructure, 71 schools, 74 kindergartens, 58 administrative buildings, 52 medical facilities, 142.2 km of power

lines, 68.3 km of water supply pipes and 191 historical and cultural monuments.

In addition to the restoration of the aforementioned facilities and settlements, 500m sq km of occupied territories will have to be demined and temporary houses with minimal living conditions will have to be built before the IDPs can return. In addition, legislation should provide for employment issues, social and medical security, the right to education, transport, utility, housing and tax benefits as well as benefits concerning temporary free use of land.

Conclusion: A massive amount of work and investment of vast resources is required for the restoration of the occupied territories.

4. The Fulfillment of recommendations made by international organizations regarding institutional resources involved in return, resettlement and reintegration issues

To meet the goals of the research and in order to study international experience, meetings were held with specialists from the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the World Bank and the International Organization for Migration (IOM). Over the past decade, international organizations have been paying more attention to the need to protect the rights of IDPs. This is precisely why the UN General Assembly and the UN Commission on Human Rights have tasked the Representative of the UN Secretary-General on the human rights of internally displaced persons to create a unified legislative base for IDPs. Work towards creating such a base was completed in 1998. The Guiding Principles on Internal Displacement were presented to the UN Commission on Human Rights that same year.

Key responsibility for the creation of conditions allowing for IDPs' voluntary, safe and dignified return to their homes or places of permanent residence or letting them voluntarily move to a different part of the country lies with the relevant government bodies which are also responsible for providing resources to this end. These government bodies have to use their institutional resources and facilitate the reintegration of IDPs who returned to their homes or decided to move elsewhere.

During meetings, representatives of international organizations said that it would be more expedient to pass separate laws "On refugees" and "On internally displaced persons (on persons displaced within country)". Special instructions are required to regulate the resettlement of persons who did not live on the territories that are to be liberated before these territories were occupied. Their status needs to be defined and special laws need to be passed on the duration of an IDP status.

Conclusion: In order to fulfill international organizations' recommendations on the return, resettlement and reintegration issues, certain measures were carried out and relevant laws were passed which, in turn, require thorough examination and special amendments.

5. The Guiding Principles

To meet the needs of IDPs in an effective and timely manner, a Coordinator for IDPs was appointed within the United Nations. The Coordinator prepared a handbook outlining the Guiding Principles on Internal Displacement.

Although the Guiding Principles are not legally binding, they fully comply with all international and regional legal documents in the sphere of human rights and humanitarian law as well as the international norms on refugees.

It is assumed that these principles, which are based on international humanitarian law and human rights documents, will serve as an international standard for institutional resources of state bodies as well as international humanitarian and development agencies when they provide assistance and care to IDPs.

The Guiding Principles aim to resolve problems encountered by international organizations when providing assistance and care to IDPs and mobilizing forces to provide this assistance.

The Guiding Principles allow the Representative to more effectively monitor displacement incidents, hold dialogue with governments and other bodies, call on states to implement these principles in order to provide these people with support, assistance and protection and mobilize the efforts of international, regional intergovernmental and nongovernmental organizations.

According to these principles, IDPs cannot be forced to live in tent camps. Children of IDPs can under no circumstances be conscripted to military service or forced/recruited to participate in combat operations. Primary responsibility for the voluntarily, safe and dignified return of IDPs to their homes or places of permanent residence or creation of conditions for them to voluntarily move to any part of the state lies with the relevant government bodies. The same government bodies must use their institutional resources to facilitate the integration of IDPs who returned to their homes or moved elsewhere.

It is an obligation of relevant state bodies to make every effort to help IDPs recover the property which they left when being displaced or which they lost as a result of displacement. These state bodies are responsible for the fulfillment of these obligations. Should the recovery of such property prove impossible, authorized state bodies have to provide for or facilitate payment of necessary compensation, that is to say, fair reimbursement, to these people.

Conclusion: The Guiding Principles serve as a practical handbook for the state and other competent departments in their work with IDPs. However, these Principles do not regulate all issues related to the status and return of displaced persons. In this respect, we believe that the United Nations needs to revise these provisions.

6. The National legislation

IDPs in the Republic of Azerbaijan are protected with the help of institutional resources on the basis of legislation which is prepared in accordance with the recommendations made by international organizations.

Eight laws have been passed and 20 edicts and 21 decrees have been signed by the president in the Republic of Azerbaijan since 19 September 1989 to regulate relations concerning IDPs and other issues in this regard. In addition, the State Committee for Issues of Refugees and Internally Displaced Persons made 33 decisions and the Cabinet of the Republic of Azerbaijan signed six decrees. Furthermore, state programs to settle the problem of refugees and dis-

placed persons were adopted three times. Currently, work is under way on a new state program on the return of IDPs to the territories that are to be liberated from the occupation.

Given the aforementioned aspects, we believe that there is a need to pass a new law regulating issues related to IDPs or adding relevant articles to the Migration Code that is being elaborated.

Problems:

The status of IDPs is not defined by the law!

There are serious problems concerning the status of displaced persons: the Guiding Principles and local legislation contain no concrete clauses defining the status of IDPs, the term during which this status is valid and the period of their adaptation to local conditions.

None of the laws regulating the processes related to IDPs contains norms which define rules for displaced persons' return to the territories that are to be liberated from occupation. Furthermore, granting the status to IDPs is not regulated by the law either.

We believe that the status of IDP for persons who have lived on the territory of our state or other country for more than 10 years needs to be abolished and replaced with a different one, while granting this status to persons who will be returned to the territories that are to be liberated should be regulated by the law.

Conclusion: To achieve positive results in settling the problems of refugees, changes need to be made first and foremost in the local legislation.

8. The Situation in the sphere of administration

Since IDPs have settled in all administrative territories of the country, almost all institutional resources are involved in efforts to resolve their problems. The main state body determining the state policy in this area is the State Committee for Issues of Refugees and Internally Displaced Persons. The committee was created on 19 September 1989. Until 5 January 1993, it was called the State Committee for Persons Who Left Their Permanent Place of Residence.

According to the provision "On the State Committee for Issues of Refugees and Internally Displaced Persons", which was approved by the 15 November 1993 decree of the Cabinet of the Republic of Azerbaijan, the State Committee determines state policy on IDPs, issues regulations on the legal status of IDPs, elaborates draft regulations, makes decisions on granting or abolishing IDP status, within the limits of its jurisdiction makes decisions concerning the resettlement of IDPs, provision for their employment and social needs, transportation services and other issues, or presents suggestions with regard to the settlement of these issues. The chairman of the State Committee also serves as deputy prime minister of the Republic of Azerbaijan and chairman of the National Commission on International Humanitarian Aid.

Furthermore, the following decrees were issued:

a) Decree No 144 of the president of the Republic of Azerbaijan "On the Creation of the National Commission on International Humanitarian Aid and Technical Assistance and on some tasks of this commission", dated 15 January 1995;
b) President's decree No 164 "On the Adoption of the Regulations of the National Commission on International Humanitarian Aid and Technical Assistance", dated 8 March 1995;
c) Decree of the president of the Republic of Azerbaijan "On the Preparation of the State Program on the Settlement of Problems of Refugees and Internally Displaced Persons", dated 27 June 1998.

Under decree No 187 of the president of the Republic of Azerbaijan, dated 1 February 2005, new Regulations on the State Committee for the Issues of Refugees and Internally Displaced Persons went into effect. The Committee fulfils its duties and functions outlined in the Regulations in cooperation with the central and local government bodies of the Republic of Azerbaijan as well as with public organizations and other legal entities.

Although administrative activity in all spheres related to refugees and IDPs is part of the functions of the State Committee for Issues of Refugees and Internally Displaced Persons, **the provision on their return is not reflected in its duties**.

The Committee has the following key functions.

The Committee:

1) gathers, analyzes and summarizes information on the existing situation and needs of refugees and IDPs and prepares recommendations on their resettlement within the country;
2) according to the rules determined by the legislation of the Republic of Azerbaijan, issues documents on the status of "refugee" and "internally displaced person", verifies this status or abolishes it;
3) as ordering customer, monitors the work of construction companies hired to build flats, social and technical infrastructure facilities for refugees and IDPs;
4) in cooperation with the relevant bodies of the executive authorities, arranges measures to provide employment and training for refugees and IDPs and to involve them in small business;
5) in cooperation with the relevant bodies of the executive authorities, carries out measures to prepare a digest of information about the occupied territories in order to familiarize the international and local communities with the socioeconomic conditions on these territories before occupation, on the current problems, needs and living conditions of refugees and IDPs;
6) ensures maintenance and operation of housing facilities constructed for temporary accommodation of IDPs and owned by the Committee;
7) in accordance with the law, provides relevant bodies with reports on carrying out various construction and installation works, completion of commissioned facilities and on expenses.

Along with the Cabinet of the Republic of Azerbaijan, other state and institutional resources (as bodies of central executive authority) are also involved in regulating issues concerning IDPs: the Interior Ministry, the Ministry of Emergencies, the Ministry of Education, the Ministry of Health, the Ministry of Agriculture, the Ministry of Labor and Social Protection of the Population, the Ministry of Economic Development and the Ministry of Finance, as well as executive bodies at the district level. Issues concerning the return of IDPs to the territories to be liberated from occupation fall neither within the jurisdiction of the State Committee for Issues of Refugees and Internally Displaced Persons nor within that of the aforementioned state bodies.

Conclusion: During the study of the activities of the aforementioned organizations, it was discovered that none of them had ei-

ther a plan or the necessary authority to resolve problems related to the return of IDPs. Absolute transparency in the work of state bodies needs to be ensured.

9. Corruption and manipulation for political purposes

Some state and political organizations exploit IDPs, turning them into a source of corruption and using them as an instrument to achieve political goals.

According to reports prepared by a number of NGOs and independent economists, it is precisely this sphere that provides the most fertile ground for corruption in the Republic of Azerbaijan. District executive government bodies misappropriate part of the social assistance allocated for IDPs.

Are there IDPs in Azerbaijan?

People who seek asylum from persecution in other countries are granted the right to receive citizenship in five years' time. IDPs have been living in the Republic of Azerbaijan for over 14 years with this status. Is it appropriate to enjoy the benefits of an IDP status for more than 14 years? Benefits which, in turn, lead to the development of a more elaborate chain of corruption?

Many IDPs have long overcome their notorious "status", and settled down in the places of their "temporary residence". Most of such "refugees" are only talking about their historic homeland and, in the meantime, are getting dirty money making the situation even worse.

As a rule, during presidential and parliamentary elections, government bodies and political parties capitalize on IDPs to achieve their political goals. IDPs are used for staging political events to prevent rallies by various political forces as well as during election campaigns. Not only does this prevent holding rallies, but it also creates conditions for confrontation. Furthermore, groups of the population as vulnerable as IDPs are being used to discredit persons who have gained political influence among the public and as a means for instituting criminal proceedings against them.

For example, on the initiative of some government representative, Tatyana Cheladze, who claims to be the chairwoman of the Khojali (Xocali) organization but has nothing to do with this organization in reality, managed to get Eynulla Fatullayev, editor-in-chief of Gundalik Azarbaycan and Realnyy Azerbaydzhan newspapers, arrested for writing an article about IDPs from Khojali District.

Conclusion: A great amount of work needs to be done to prevent or at least reduce the amount of inappropriate political pressure on IDPs and to eliminate corruption.

10. Nongovernmental organizations

Over 20 NGOs are currently involved in regular work on displaced persons' problems. Their work is mainly focused on the distribution of material aid, provision of legal advice and raising awareness. There are no NGOs which have implemented projects concerning return. They should be represented in the commissions working on the resolution of refugees' problems.

Conclusion: NGOs need to elaborate various projects, purposefully using the experience of international organizations concerning the return of IDPs.

11. Demining

The total amount of financial resources required for demining the occupied territories has not yet been precisely estimated. In specialists' opinion, normally, only the parts of the occupied territories where combat operations took place are mined.

The experience of some countries (this problem exists in 68 countries) demonstrates that finances required to clear territories of mines are allocated by corresponding states. In addition, the World Bank provides credits to this end.

According to the estimates by the Demining Agency, USD 500m will be required to clear the territories of mines in 12 years.

Furthermore, there is a strong need for a greater number of NGOs and more efficient educational programs in this area.

In countries where this problem is urgent, mines are mainly cleared by volunteers. We believe that specialists in this field need to be prepared.

Conclusion: The exact amount of resources required for demining territories needs to be established. Ways to acquire the sums in question need to be found and special training needs to be offered to volunteers and persons with experience in this field in order to prepare specialists.

12. The Restoration of settlements

Statistics

On occupied territories, 736 towns and villages, 130,939 houses were destroyed. Surveys show that, among people who are originally from these 736 settlements, there are those who have already adapted to the local conditions as well as those who wish to voluntarily return to their previous places of residence. The construction of each village for 600 families, which was ordered by the Agency of the Republic of Azerbaijan for Demining and Restoring Territories Freed from Occupation, cost AZN 2.1bn. Restoration and reconstruction of 736 settlements located on occupied territories will cost AZN 1.5456bn.

Furthermore, competent people will need to acquire relevant knowledge in order to provide appropriate accommodation for resettled people, carry out such resettlement in satisfactory conditions, observe relevant rules and prevent splitting families and violating the resettled people's right to life, protection of their human dignity and safe and free life. We believe that the aforementioned norms recommended by the Guiding Principles must be fulfilled.

Conclusion: The amount required for the restoration of settlements on the currently occupied territories is much higher than the amount spent on the restoration of settlements freed from occupation.

Final conclusion

After holding meetings with representatives of a number of state bodies of the Republic of Azerbaijan and familiarizing ourselves with the recommendations made by international organizations and

NGOs working in the field, we conclude that the institutional resources of international as well as state organizations in this sphere are insufficiently developed. The United Nations does not provide sufficient information on the problem of IDPs while the Guiding Principles contain no provisions defining the time period for granting or abolishing a person's IDP status or the period of restoration of citizenship. No NGO has adopted a document on the issue. There are no NGOs that are professionally involved in demining territories. All of this shows deficiencies in this field and inadequacy of institutional resources.

All of the aforementioned allows us to conclude that the institution of internally displaced person is inadequately developed throughout the world.

Recommendations

The meetings and our research allow us to conclude that:

1) transparency in the work of state bodies needs to be ensured;
2) relevant reforms in legislation are required;
3) strict control needs to be established in the administration sphere to prevent corruption and officials' taking advantage of IDPs to achieve personal goals;
4) a provision on the term and rules for receiving IDP status needs to be included in legislation and in the Guiding Principles;
5) a plan for the return of IDPs needs to be adopted;
6) the quality of the work of NGOs dealing with IDP problems and demining needs to be improved;
7) professional demining training courses need to be offered to persons with experience and skills in this field.

The Return of Internally Displaced Persons (IDPs) and the Restitution Policy

Azer Allahvernanov

The processes unfolding around the settlement of the Nagorno-Karabakh conflict and political statements about this painful problem made by the sides actively participating in the negotiations indicate that the political leadership of Azerbaijan and Armenia and the states which want the South Caucasus to be a steadily developing region are interested in an exclusively peaceful resolution to the conflict. Positive results of these negotiations, especially the agreement achieved on many principles of conflict resolution, have formed an opinion that a political resolution of the Nagorno-Karabakh problem will be found soon and internally displaced persons (IDPs), who were expelled from their permanent places of residence as a result of combat operations and occupation of territories in Nagorno-Karabakh, as well as around it, will be able to return home. International practice shows that, after a conflict is settled, the process of IDPs' return to their native lands takes a long time. To this end, on the one hand, the process of the return itself needs to be prepared and, on the other, participants of the process need to be ready to return. The psychological inclination of the IDPs is not the least important aspect among socio-political and socio-psychological factors speeding up the return process.

In order to study IDPs' opinions on various aspects of the process of return to the territories to be liberated and on restitution, as well as to collect and analyze their suggestions on these issues, meetings were held with IDP communities from Agdam, Fizuli, Jabrayil, Zangilan, Khojali, Shusha, Lachin and other districts who are temporarily settled in Baku. Furthermore, discussions in focus groups with the participation of representatives of these communities were held to study social and psychological aspects of IDPs' current

attitude to the return process. One of the important meetings of this kind was held in the Baku Resource Centre for Transformation of Conflicts and Peacebuilding on May 12. The results of these meetings were interesting and somewhat unexpected. Information on these results has been systematized and compiled as a blueprint document. It has to be noted that these are preliminary results which require lengthy examination and analysis since, as practice shows, this attitude is unstable and susceptible to changes depending on political processes unfolding around the Nagorno-Karabakh conflict. Nevertheless, it can already be said that the opinions and approaches that IDPs have regarding their return and restitution are different. For example, the discussions concerning the return made it clear that some IDPs wish to go back, while others do not. Furthermore, there is yet another group, whose representatives have not yet made their choice. One way or another, there are various positions and approaches between the two opposites (those who wish to return and those who do not want to do it). Thus, there are IDPs who wish to return to the territories to be freed from occupation with certain conditions or without them, and there are those who do not want to go back regardless of the presence or creation of certain conditions. The latter category consists of IDPs who have created good enough conditions for themselves where they have settled as well as the integrated part of IDPs (group 1, according to our categories, see below).

When meeting with focus group participants, a group of analysts tried to get a general picture of the current conditions of IDP communities and, based on this, identify the issues which they consider to be most problematic. In this context, it has been possible to study IDPs' attitude towards the steps taken by the authorities. It has to be noted that, in order to cope with the assigned task, the variability of IDP communities was taken into account. This is why certain differentiation was applied. This is related to the fact that the attitudes of this category of the population to the return as well as to the restitution policy vary.

Based on preliminary results, an attempt was made to elaborate a range of suggestions and recommendations serving to resolve problematic issues identified during meetings. The main priority in this

case was elaborating the components of the policy of return and the policy of restitution. Analysis of international experience, elaboration of methods and mechanisms of its practical use, identification of determinants corresponding to local conditions and possibilities of tackling the given task have been reflected in the current document. In this part of the research, general futurological sketches of the return programme and restitution policy have been elaborated as well. A scenario of return has been worked out and recommendations given on coordinating all components related to the implementation of the restitution policy. In this case, special attention should be paid to various components (social, political, public, moral, psychological, legal and others) of the return programme, emphasizing in detail its positive and negative aspects. This will allow the elaboration of a mechanism capable of reinforcing the positive and weakening the negative sides of the restitution policy.

The Return to native soil

IDPs' return to the territories freed from occupation will be achieved within the framework of the Great Return programme, whose implementation will be supported by some states, international organizations and transnational corporations. An important component of this programme is restitution policy. Restitution which provides for the return and restoration of ownership rights over property that was seized or lost during the conflict should be implemented in accordance with the norms of international law and serve to protect the interests of the IDPs who suffered from the conflict.

The issue that raises concern among the people who intend to return home is first and foremost related to the creation of conditions for the return process. IDPs believe that the actions and the role of the state bodies in this sphere are significant enough. However, concern rooted in IDPs' previous experience, especially their worries about bribery and corruption, could be overcome by means of participation in the return process of international institutions, including agencies that work to protect human rights as well as local and international humanitarian organizations.

It would be relevant to note here that currently there are 69 humanitarian organizations functioning in Azerbaijan, eight of them are local and 61 are international. In 1993, there were 105 of them. While in 1994 these organizations provided assistance worth USD 160m, in 2006, this amount was four times lower, amounting to about USD 40m.[1] However, during his official visit to Baku in March of this year, UN High Commissioner for Refugees Antonio Guterres said that his organization would provide necessary assistance to the republic's government after Azerbaijani territories are freed from occupation.

The Azerbaijani IDPs and their categories

Given the diversity and similarity of forms of cultural self-expression in different parts of the country, IDPs who were expelled from the occupied territories of Azerbaijan have been resettled on the territory of other regions of the republic based on the principle of attachment, corresponding to the governance infrastructure of the district they represent. IDPs' new status in the society was to a certain extent shaped by the two aforementioned peculiarities. It was precisely as a result of this influence that the new *socio-cultural types* have been formed and new types of behaviour, radically different from classic models, have been established in the group of IDPs. Thus, a certain degree of manifestation of these new traits allows us to single out the following four groups. The *first group* consists of IDPs who are more or less integrated with the local society (**the integrated**). The *second group* consists of IDPs, who have assimilated into the local population (**the assimilated**). The *third group* consists of IDPs, who, due to various reasons, have not been integrated or assimilated and do not wish to be (**the isolated**). Over time, representatives of this group formed a unique marginal layer, which eventually led to the appearance of a new, *fourth category*, whose representatives are part of the marginalized group that we have singled out and which has an evidently weakened socio-economic function (conditionally called **the marginalized**).

[1] See: Brief information on the conditions of refugees and internally displaced persons in Azerbaijan at http://azerworld.info.

Group 1: Integrated IDPs

A large portion – about 30 per cent – of IDPs, who have settled in Baku city (approximately 169,560 people), are already relatively integrated into the local community. There is a view, however, that IDPs who live in Baku are already relatively assimilated. This is not the case in reality. It became clear during the meetings held in IDP communities that this part of the population has managed to retain to a certain extent its customs and traditions, has not relinquished its former habits and, to some degree, even retained its dialect. Profound difference of identities does not prevent IDPs from establishing their positions in the capital of the republic in a normal way; moreover, it facilitates harmonious interaction.

After settling in Baku, people in this group managed to solve the problem of their employment in a proper way. Now there is no section or department in the city infrastructure where IDPs would not work. The salaries and income they receive allow them to provide for their families and, at the same time, retain the cultural values of the region they come from.

A significant portion of the IDPs in this group managed to settle housing problems and currently live in their own residential property (conditional name: subgroup of property owners). The other part of this group (that is to say, a group that does not own real estate) consists of those who have settled in university compuses, family hostels and health resorts within the boundaries of the capital.

Attitudes towards local authorities and executive structures among IDPs of the first group are peculiar. Thus, during the meetings with already integrated people, it became apparent that, in their view, the state and the government bodies have to a certain extent managed to settle the problems of people in this category. This is why they approved of the policy that they are pursuing. The issues which IDPs consider problematic are mainly related to the improvement of their living conditions and high utilities expenses and small benefits for children are among the problems they mentioned. This, however, is a problem at the nationwide level, so it is not of principled significance specifically among IDPs.

Overall, representatives of this group believe that the conditions of this category of displaced persons was unsatisfactory in the past, that is to say, in mid-1990s, but today their situation has somewhat improved. The improvement of the situation can be seen mainly in the social and utilities sphere, as well as employment, which is quite important to them.

However, there is a certain hopelessness regarding the regaining of territories. And, every time, the postponement of the resolution of the problem for another year leads to a complete loss of hope. There are people among IDPs from the first groups who do not want to return to Nagorno-Karabakh. During one of the meetings with focus groups, one IDP said: "I do not want to go through all the suffering and anguish of a displaced person all over again!"[2] Such sentiments are rare but they do exist and this cannot be ignored by the Azerbaijani public.

Group 2: Assimilated IDPs

About 33.2 percent of IDPs (190,788 people) are persons who have settled in various regions of Azerbaijan. IDPs, who represent a minority compared to the local population, initially wanted to be settled compactly but were subsequently scattered and have become more or less assimilated into local population. The use of local infrastructure, close contacts with the local population and marriages with local residents have strengthened the assimilation trends and eventually led to the removal of evident differences between local population and IDPs and to the adaption of the socio-cultural values of the majority by the latter. Since the socio-cultural values of local population were conservative and more stable and pressure on these values was weak, such pressure proved ineffective.

Group 3: Unintegrated IDPs

IDPs' association with a certain group is closely related to their resettlement. Thus, according to the State Statistics Commission's

[2] Note: Other participants of the meeting said that they understand his feelings but, at the same time, criticized his statement. There were people among the discussion participants who were even ready to go to empty land in Nagorno-Karabakh as long as it is freed from occupation.

official information, in 2003, 44.39 per cent of IDPs (255,072 people) have settled in rural areas and 55.61 per cent (319,591 people) – in urban areas. A significant section of IDPs who have settled in regions (36.43 per cent of the total number of IDPs, or 209,349 people), lived in tent camps, ready-built houses, train cars and so on. They were mainly resettled in compact groups and, as a result, the level of their integration with local population was zero. IDPs who settled in such places retained their customs and traditions, their way of behaviour and habits and passing down of these values from generation to generation was not interrupted. In some situations, additional resources were mobilized to preserve these values. It was due to this that IDPs' relocation from tent camps to recently constructed settlements passed off smoothly, despite the fact that it was – and is – related to financial difficulties for them (similarly to other spheres involving IDPs).

Group 4: Marginalized IDPs

A layer that can be called a marginalized group has been formed among IDPs. IDPs in this group (which, unlike other groups, is not very large) have lost their socio-economic function and have limited or no contacts with people from other groups. The milieu in which members of this group have settled remains strange to them. At any rate, after getting there, they have lost elements and special traits of their own culture, their behaviour has changed, but at the same time they have failed to adopt elements of the new culture in which they found themselves. Due to various reasons, members of this marginalized group, who have lost their values and beliefs and could not or did not want to adopt the socio-cultural values of the majority of people living around them, failed to form their own world, their own rules and order, their own way of behaviour and socio-cultural values. Unfortunately, the fate forced these people to live in two worlds simultaneously and they have become strangers as a result of wandering between these two worlds. This has to do with the socio-cultural aspects of the situation in which IDPs from the marginalized group emerged.

Another side of the problem is related to the material and economic conditions of these people. Thus, the level of unemployment

among IDPs is quite high. According to official statistics, out of 300,000 employable IDPs, 200,000 have no jobs. Due to limited financial capabilities, they cannot efficiently use the land plots that have been allocated for them. IDPs who cannot find a job do not work their farmland and are not involved in any other economic activity, think that they are not needed by this society and feel hostility towards people around them. Over time, these pessimistic people become increasingly aggressive and, as a result, turn dangerous to the public. In order to change this situation for marginalized IDPs, it is very important to develop small and medium business, carry out agricultural micro projects and set up new, small spheres of production in places where IDPs are or will be resettled.

Another dangerous problem is that, in theory, in certain critical situations, relations between two or several social groups could lead to the emergence of a cultural conflict. The marginal group of IDPs has the following qualities: disorganization, indecisiveness, suspiciousness, inability to identify the source of a conflict, anxiety, internal stress, failure, aggressiveness and egocentrism. Precisely these feelings eventually lead to the sense of hopelessness and despair which render the existence of a marginalized IDP meaningless. On the other hand, they become a factor affecting his or her life by causing disorder and instability and leading to chaos. At the same time, precisely marginalization can become the reason for mental tension and personality fragmentation and the appearance of negative thoughts. Another important indicator, which is typical for a marginalized persons' internal condition, is his or her axiological attitude towards interpersonal interaction. Thus, disrespect for human rights and humiliation of human dignity result in low self-esteem and, eventually, this becomes the reason for certain feeling of discomfort in a marginalized person's internal world and the level of this individual's own tolerance declines.

Nevertheless, this social group has not lost the skills that could facilitate the formation of own socio-cultural values. The mobilization of the internal potential of marginalized people and their self-education ability allows them to create their own world which cannot be attributed to other cultures, despite the fact that it displays certain traits of other cultures. We need to take advantage of this

opportunity to weaken the process of IDPs' marginalization, reverse it to make marginalized persons become members of one of the three groups discussed earlier.

We consider it quite notable and problematic that IDPs, who are members of this group, feel completely isolated, and excluded. It is very unfortunate, but people from this category of IDPs trust no-one and believe in nothing. Representatives of this category believe that regaining of the Nagorno-Karabakh territories and the return of the IDPs is a problem without a solution. They do not have a clear opinion about the future at all.

The Policy of restitution

The policy of restitution which was introduced after the World War II has since been enriched by new components. For the countries, suffering from conflicts, this policy is quite topical today. After the conflicts in the Near East, South Africa, the Balkans and other hot spots of the world were settled, states engaged in active implementation of restitution policy and have achieved certain progress in this regard. However, a perfect, from the conceptual viewpoint, restitution policy, enhanced thanks to the efforts of the United Nations and other international organizations, is nevertheless not without its flaws, such as lack of efficiency of implementation mechanisms, limited material resources and so on. This is precisely why great problems are encountered in Poland, Russia, Georgia and other conflict zones not only in terms of the implementation of the restitution policy but also with regard to the creation of a legal basis to this end. Unfortunately, no preparation work is conducted regarding the implementation of the restitution in the Republic of Azerbaijan, which is among the top ten countries with a large number of IDPs.

Psychological aspects of the return process

It became clear during the meetings that the preparation of IDPs' return process and the return itself to the territories freed from

occupation will be a very difficult process and the essence of this difficulty lies with psychological aspects of return. The problem that complicates the return is the lack of faith, confidence and trust among IDPs. In order for people to voluntarily return to the territories that will be freed from occupation, they first and foremost need to be prepared for this psychologically. Local nongovernmental as well as international organizations, whom IDPs trust most of all, are capable of tackling this task. Opening various centres for psychological assistance and rehabilitation on the freed territories will help overcome the psychological barriers impeding the process of return, which will lead to the normalization of everyday life. This way, a real process of return, backed by psychological preparation, will take place, not a mechanical one.

The Results of the focus groups meetings

Meeting participants emphasized some problems that they found worrying. The resolution of legal, economic, social, political and other issues given below will form good enough conditions for the implementation of the return process in general.

There are no proper living conditions in place on territories that are to be freed. Economic prospects of this region are uncertain. Unless such conditions are created, living there will be dangerous.

Corruption and bribery, which could become large-scale, are likely to occur when benefits are paid. Furthermore, the system of governance of the local administrative bodies is inefficient.

IDPs wish to receive detailed information about the conditions with regard to material provision, legal protection, education, healthcare and other important spheres in places to which they return.

Return of the land plots they had left behind, lost property, seized estates and effective implementation of the restitution policy in general is an important condition providing for IDPs' return to their native soil.

IDPs are also very concerned about the problem of discrimination. Ethnic, racial or gender discrimination could not only slow down the return process but even stimulate a reverse reaction, which

is no less dangerous in terms of peacekeeping conditions. The rights of women and children have to be observed in accordance with the law and all conditions need to be created to ensure that the rights of all people regardless of their gender and social status are equally protected. Any kind of discriminating activities should be prevented in the economic sphere by restraining illegal encroachment on property rights and personal lives of IDPs and creating conditions for free management of property without violating other people's rights.

The issue of the implementation of the constitutional right to the freedom of movement for IDPs is discussed quite frequently in their communities. There should be no violence or coercion in this regard, all disagreements and contradictions should be settled within the framework of the law.

IDPs who live in dangerous and uncertain conditions will voluntarily decide to return to their homes if their rights and freedoms are protected and their security guarnteed. Economic, social and legal conditions should be created for IDPs' voluntary return. These conditions should be appealing and stable.

IDPs are pinning great hopes on international and local nongovernmental organizations which are engaged in the implementation of humanitarian projects. These organizations should create necessary conditions for satisfying the needs of IDPs and facilitate comprehensive monitoring and establishment of efficiency of humanitarian actions, projects and programmes that serve to address the problems detected.