

Почему противоречия на Южном Кавказе остаются неразрешенными?

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 465

Март 2017 г.

Сергей Маркедонов¹

Российский государственный гуманитарный университет

Несмотря на то, что в последнее время Южный Кавказ находится в тени событий на Ближнем Востоке и Украине, этот регион остается стратегически важным, в особенности для России и Европейского Союза. Этнополитические конфликты в Абхазии, Южной Осетии и Нагорном Карабахе (НК), а также распространение радикальных исламистских взглядов имеют прямое воздействие на внутреннюю безопасность РФ². ЕС пытается диверсифицировать свои энергетические поставки, будучи заинтересованным в развитии кавказских транспортных маршрутов и укреплении стабильности в Черноморском регионе, который рассматривается в контексте программы «Восточное партнерство». Армения, Грузия и Азербайджан могли бы получать выгоду, находясь в положении моста между Европой и Азией, но в действительности они испытывают постоянное давление, не в последнюю очередь, находясь на перекрестке конкуренции одного политико-экономического блока с другим. Через четверть века после распада СССР этнополитические конфликты на территории региона по-прежнему не разрешены, а региональная кооперация выглядит, скорее, как умозрительная конструкция. Проблемы Армении, Азербайджана, Грузии можно было бы уменьшить, а региональную безопасность изменить к лучшему посредством урегулирования конфликтов, если бы Запад и Россия имели более или менее согласованный подход в отношении Южного Кавказа.

¹ Сергей Маркедонов - доцент кафедры зарубежного регионоведения и внешней политики Российского государственного гуманитарного университета

² Сама Россия - кавказская страна, территория ее северокавказских регионов больше, чем территории всех независимых государств Южного Кавказа вместе взятых.

Острый вопрос: Нагорный Карабах

Эскалация военного противостояния между Арменией и Азербайджаном в зоне конфликта в НК в апреле 2016 года усилила неопределенность и конфронтацию в Кавказском регионе. Этот вызов существующему статус-кво не был совершенно неожиданным. В течение многих лет наблюдается всплеск насильственных инцидентов вдоль линии соприкосновения, а также на международно признанной границе между Арменией и Азербайджаном. Нарушения режима прекращения огня неуклонно возрастали, что привело в итоге к эскалации в 2016 году, самому крупному нарушению перемирия, установленного в мае 1994 года. Возобновление вооруженного противостояния может повториться в любой момент. В зоне конфликта нет миротворцев, и прекращение огня до сих пор держится только из-за баланса сил, который может, не исключено, измениться в будущем. И Ереван, и Баку по-прежнему придерживаются своих максимальных требований для того, чтобы разрешить конфликт, в то время как три сопредседателя Минской группы ОБСЕ (Россия, Франция и США) не имеют достаточной политической воли для принуждения конфликтующих сторон к компромиссу. Слишком велико значение внешнеполитических расхождений между Россией и Западом помимо карабахского урегулирования, фактически единственной области на сегодня, где между ними есть сотрудничество.

Регион в поисках миротворцев

В настоящее время Донбасс и Кавказский регион являются наиболее опасными и непредсказуемыми очагами конфликтов в странах бывшего Советского Союза. На Кавказ приходится шесть из девяти вооруженных конфликтов и половина всех де-факто (ограниченное признание) государств постсоветского пространства³. Именно на Кавказе был создан прецедент признания бывших автономий в пределах советских республик в качестве независимых государств. В августе 2008 года Абхазия и Южная Осетия получили признание со стороны России, а затем и еще нескольких стран. Кроме того, Кавказ - это единственная часть бывшего СССР, где соседние государства не имеют дипломатических отношений друг с другом (Армения и Азербайджан, Россия и Грузия, Армения и Турция). Границы Армении с Турцией и Азербайджаном закрыты. Открытие железнодорожного маршрута Баку-Тбилиси-Карс только увеличит изоляцию Армении. После распада СССР все страны региона не продемонстрировали готовности находить компромиссы ради укрепления регионального сотрудничества. Они предпочли обращаться к внешним партнерам для пополнения собственных ресурсов и решения различных политических и экономических задач, зачастую с тем, чтобы нанести урон соседу.

³ Это конфликты в Нагорном Карабахе, грузино-абхазское и грузино-осетинское противостояния, гражданская война в Грузии в 1991-1993 гг., а также два конфликта на российском Кавказе (осетино-ингушский и чеченский).

Непростой выбор между Европой и Евразией

Три государства Южного Кавказа вовлечены в острую конкуренцию между европейским и евразийским интеграционными проектами.

Грузия

Правящая партия Грузии «Грузинская мечта», несмотря на острую конфронтацию с экс-президентом Михаилом Саакашвили, фактически придерживается его стратегической линии во внешней политике. Речь, прежде всего, о продолжении и укреплении кооперационных связей с ЕС и НАТО. Именно правительство «Грузинской мечты» подписало Соглашение об ассоциации Евросоюз-Грузия. Оно также договорилось о безвизовом режим в 2016 году для поездок граждан Грузии в страны Шенгенской зоны. Эти задачи казались почти недостижимыми во время правления Саакашвили. Действующее правительство Грузии укрепило сотрудничество с НАТО (несмотря на низкую вероятность вступления Грузии в Альянс) и двусторонние военно-политические связи с США (помимо проектов НАТО). При этом «Грузинская мечта» использует иную тактику, чем команда Саакашвили. Своей стратегической целью правящая партия Грузии видит вступление в НАТО и ЕС, но сам этот процесс был воспринят через призму понятия «нормализация» в отношении с Москвой, а не через конфронтацию с Россией и «возрождение» двух этнополитических конфликтов. Таким образом, стратегический вектор Тбилиси по-прежнему остается консенсусом между властями и парламентской оппозицией. В то же самое время в последние годы наблюдается рост евроскептицизма в стране. Есть несколько причин для этого. Во-первых, укрепление сотрудничества с НАТО и ЕС не помогают Грузии в решении ее вопросов территориальной целостности. Несмотря на конфронтацию с Москвой, Запад не заинтересован в обострении конфликтов в Абхазии и Южной Осетии. Во-вторых, в грузинском обществе существует запрос на евразийскую интеграцию, хотя он четко и не артикулирован. Например, партия Альянс патриотов, которая во время прошлогодних парламентских выборов активно обсуждала проблемы исламской и турецкой угрозы для Грузии, а также примирения с Россией, преодолела пятипроцентный проходной барьер.

Армения

По сравнению с соседями, Армения имеет самую высокую степень интеграции с Россией. Она является приоритетным партнером Москвы на Южном Кавказе. Армения - единственная страна в регионе, которая присутствует в Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), которую неофициально называют «Евразийским НАТО». В январе 2015 года Ереван присоединился к Евразийскому экономическому Союзу (ЕАЭС). Москва играет чрезвычайно важную роль в урегулировании нагорно-карабахского конфликта в качестве мирного посредника -

сопредседателя Минской группы ОБСЕ, а также организатора регулярных консультаций между представителями Еревана и Баку.

Тем не менее, Ереван старается сохранить высокую степень партнерства с Западом. Во-первых, Армения стремится не допустить монополии Азербайджана на интерпретацию нагорно-карабахского конфликта. Во-вторых, Ереван кровно заинтересован в сотрудничестве с Вашингтоном и Парижем, потому что они выступают в качестве сопредседателей Минской группы ОБСЕ. В-третьих, Армения надеется использовать авторитет и ресурсы армянской диаспоры для продвижения своих целей, таких, как признание геноцида армян в Османской империи в начале XX века, поддержка самоопределения Нагорного Карабаха и принятие международных деклараций об Азербайджане и Турции, в которых бы учитывались армянские национальные интересы. В-четвертых, Ереван выступает за экономическое сближение с ЕС; в частности, он готов подписать экономическую часть Соглашения об ассоциации с ЕС (политический сегмент мог бы противоречить интересам Москвы).

В то же время ни США, ни ЕС не готовы предложить Армении больше гарантий в сфере безопасности, чем сегодня это делает Москва. Членство в ОДКБ позволяет Армении рассчитывать на военную помощь от России (например, если есть вторжение на территорию Армении). Армения имеет доступ к российскому вооружению по льготным, внутрироссийским, а не рыночным ценам. США и ЕС не имеют альтернативных инициатив по урегулированию нагорно-карабахского конфликта, которые бы отличались от совместно сформулированного подхода с Россией. Эти факторы сужают пространство для маневра Еревана и практически не дают ему альтернативы России в качестве союзника, особенно учитывая тот факт, что Турция входит в НАТО и является второй по численности вооруженных сил страной в Альянсе.

Азербайджан

Многовекторность является отличительной чертой внешней политики Азербайджана. В то время как Армения является членом ОДКБ и ЕАЭС, а Грузия позиционирует себя, как надежный партнером США, НАТО и ЕС, Азербайджан пытается дистанцироваться от жесткой привязки к какому-либо блоку или государству. Азербайджанский МИД последовательно отстаивает принципы «равноудаленности».

В сентябре 2014 года в Баку отметили 20-летие так называемого «Контракта века» (соглашение между Азербайджаном и двенадцатью западными нефтегазовыми компаниями). Это соглашение стало одним из крупнейших коммерческих контрактов за последние два с половиной десятилетия и, во многих отношениях, остается основой внешней торговли и внешней политики Азербайджана. Баку удалось найти чувствительные места у ЕС и США, которые рассматривают российскую монополию на энергетические поставки в Европу, как фактор риска и даже опасность. Для

Азербайджана преимущества сотрудничества с Западом очевидны. Во-первых, это минимизирует западную критику внутренней политики Азербайджана (нарушения прав человека и авторитарные тенденции). Во-вторых, Азербайджан ищет противовес Москве и армянскому лобби в США и Европе, заручившись поддержкой со стороны западных политиков. Участие Азербайджана в патронируемом ЕС «Восточном партнерстве» также должно быть принято в расчет, несмотря на то, что Баку не стремится к членству в Евросоюзе.

Азербайджан, в отличие от Грузии, не стремится вступить в НАТО. В настоящее время он является членом Движения неприсоединения. Баку крайне настороженно относится к попыткам западных политиков обсуждать демократизацию в Азербайджане. Не менее скептически там относятся и к так называемой «арабской весне» на Ближнем Востоке. С одной стороны, демократия не сулит ничего хорошего для политической монополии Алиева. С другой стороны, Баку опасается ситуаций, таких, как интервенция США в Ираке (и потенциальное вмешательство Запада в соседний Иран). Как следствие, Азербайджан поддерживает сотрудничество с Россией. Значение российско-азербайджанской трансграничной кооперации по борьбе с терроризмом (они имеют общий участок госграницы на дагестанском направлении) велико. Москва и Баку также имеют общий подход к статусу Каспийского моря. Активные закупки Баку российского оружия являются, по сути, солидной финансовой компенсацией Москве за прозападные элементы политики Азербайджана. Они также свидетельствуют о том, что Россия не является потенциальным противником прикаспийской республики в нагорно-карабахском конфликте, несмотря на российские гарантии безопасности Армении (как на двустороннем уровне, так и в рамках ОДКБ). В отличие от Запада, Москва не стремится критиковать внутривнутриполитические стандарты Азербайджана. Подход России является важным фактором для международной легитимации бакинской элиты.

Таким образом, Азербайджан является примером политики лавирования между Западом и Россией. Он не стремится присоединиться к любому из конкурирующих интеграционных проектов — ни к Ассоциации с ЕС, ни к вступлению в ЕАЭС. Баку поддерживает одну или другую сторону тогда, когда сочтет это полезным или необходимым, а азербайджанские дипломаты хорошо разбираются в том, как не пересекать «красные линии».

Заключение

Три страны Южного Кавказа являются примером постсоветского геополитического развития в условиях конфликтов. Армения, Азербайджан и Грузия не продемонстрировали искреннюю готовность содействовать поиску общего языка для обеспечения региональной безопасности и обретения компромиссов по вопросам экономического развития. Они дорожат внешними партнерами больше, чем собственными соседями. Но даже по отношению к своим внешним партнерам они все

предпочитают хеджировать свои ставки, а также не допускать ситуации «окончательного выбора» между разными интеграционными объединениями. Прозападная Грузия заинтересована в нормализации отношений с Россией, хотя она стремится к наращиванию кооперации с Западом. Пророссийская Армения рассматривает ЕС как ключевой вектор в диверсификации внешней политики, но остается близкой к России. Азербайджан в постсоветский период преуспел в проведении политики «качелей». Конечно, одним из путей для выхода их тупика могло бы стать снижение уровня конфронтации между Западом и Россией. Впрочем, Кавказ здесь не является критически значимой площадкой. Но если улучшение отношений между крупными международными игроками все же произойдет, шансы на улучшение качества безопасности и урегулирование конфликтов в этом непростом регионе заметно повысятся.

Elliott School of
International Affairs
THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2016. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org