

Запасы энергоресурсов и спорные морские границы в Евразии

Аналитическая записка № 239

ПОНАРС Евразия

Сентябрь 2012 года

Роберт Ортунг

Университет Джорджа Вашингтона

Саша Лангенбах, Андреас Венгер

Центр исследований безопасности, Швейцарский федеральный технологический институт, Цюрих

Многие споры по поводу границ в Евразии затрагивают регионы, располагающие доказанными или предполагаемыми запасами нефти. Некоторые из подобных споров разрешались спокойно, как это было в случае с Норвегией и Россией, которые успешно делимитировали свою морскую границу в 2010 году. Другие споры остаются неразрешенными и даже ведут к наращиванию военной мощи и конфронтации, как в случае с диспутами по поводу Каспийского моря. В настоящей аналитической записке дается обзор тех связанных с разделом запасов нефти споров по поводу морских границ, в которых участвует Россия. Ключевой тезис состоит в том, что российские действия определяются политическими и геоэкономическими соображениями, тогда как финансовые выгоды имеют в этих спорах второстепенное значение.

Многие государства, расположенные в самых различных регионах мира, выдвигают конкурирующие территориальные претензии на морские зоны с предполагаемыми или уже доказанными нефтяными и газовыми запасами. Наиболее ярким примером такого рода диспутов на сегодняшний день может служить территориальный спор в Южно-Китайском море: Китай настаивает на таком изменении морских границ, которое вступает в противоречие с претензиями его соседей, в частности, Филиппин и Вьетнама. Кроме того, Китай имеет давний спор с Японией по поводу участков в Восточно-Китайском море, где предполагается наличие существенных запасов природного газа. С 2008 года

наличие значительных разведанных месторождений газа в Восточном Средиземноморье усиливало трения в отношениях между Республикой Кипр и Турцией; а также сделало потенциальным источником напряженности неделимитированную морскую границу между Израилем и Ливаном. В Евразии наиболее значительными морскими пограничными спорами, связанными с запасами нефти, остаются диспуты между прикаспийскими государствами: между Азербайджаном и Туркменистаном, а также между Ираном и четырьмя остальными прибрежными государствами. Россия и ее арктические соседи также пока не разрешили территориальные проблемы на Крайнем Севере, по поводу наличия больших запасов нефти в акватории которого имеется масса спекуляций.

История знает несколько примеров, когда государства использовали военную силу для захвата территорий, ассоциируемых с наличием запасов нефти. К таким примерам, в частности, можно отнести агрессию Японии против Индонезии, наступление нацистской Германии на Баку во время Второй мировой войны, решение Саддама Хусейна вторгнуться в Кувейт. Менее известна Чакская война между Боливией и Парагваем, свою роль в развязывании которой также сыграли предположения о наличии на спорной территории запасов нефти. Нарастание контроля над энергоресурсами на Ближнем Востоке упоминается в числе возможных мотивов американского вторжения в Ирак, хотя в данном случае свидетельства в пользу такой трактовки не столь очевидны. Однако в спорах между соседними государствами по поводу морских территорий захват и удержание богатых ресурсами зон не являлись достаточным соображением в пользу применения силы. Последнее чаще используется для демонстрации суверенитета над спорной морской зоной и укрепления притязаний страны по отношению к ней, или же для создания препятствий разведывательным работам, ведущимся другим государством либо связанными с ним компаниями. Так, защита своих притязаний привела Китай к столкновению с Вьетнамом по поводу нескольких маленьких островов в Южно-Китайском море. Иллюстрацией же угрозы применения военной силы для воспрепятствования разведке месторождений может служить недавний инцидент на Каспии. В июне 2012 года, когда Туркменистан начал разведывательные работы в районе оспариваемого Баку месторождения, Азербайджан отправил военные катера, чтобы помешать ведению исследовательских работ гражданским судном. В связи с данным инцидентом стороны обменялись нотами протеста.

Сравнение ситуации в Арктическом и Каспийском регионах

Сопоставление ситуации в двух регионах полезно для сравнительного анализа проблемы определения морских границ в зоне которых расположены нефтяные месторождения. В то время как Россия и Норвегия сумели мирно разрешить 40-летний пограничный спор в Баренцевом море в 2010 году, противоречия по поводу Каспия сохраняются со времени распада СССР в 1991 году. В апреле 2010 года Норвегия и Россия неожиданно объявили о разрешении своего территориального спора в Баренцевом море, разделив спорный участок примерно

поровну. Пять прикаспийских государств, напротив, все еще не пришли к согласию относительно правового статуса Каспийского моря и Россия не проявляла активности в поиске компромисса по этой проблеме. Споры по поводу границ между некоторыми прикаспийскими государствами продолжаются, хотя России, Казахстану и Азербайджану удалось снять взаимные территориальные претензии.

Баренцево море

Многие факторы сыграли роль в решении России заключить соглашение с Норвегией по поводу Баренцева моря. В настоящее время Арктика привлекает к себе большой интерес со стороны международного сообщества, так как климатические изменения приводят к сокращению ледового покрова, открывая доступ к предположительно имеющимся в регионе крупным месторождениям полезных ископаемых и новым перспективным торговым судоходным путям в эпоху, когда безраздельная американская гегемония подходит к концу. Упомянутый интерес проявляют как пять прибрежных арктических государств – Соединенные Штаты Америки, Россия, Канада, Норвегия и Дания, – так и неарктические государства и организации, такие как Европейский Союз, Китай, Япония, Корея, Индия и Сингапур. Соответственно, главным стимулом для России и Норвегии стали опасения, что продолжение их территориального спора позволит ЕС и его государствам-членам, а также другим внешним игрокам влиять на решение проблем Арктики и играть большую роль в определении того, как будут вестись освоение и использование арктических ресурсов.

В самом деле, как Россия, так и Норвегия недавно разрешили целый ряд серьезных пограничных споров, явно стремясь при этом к ограничению влияния роли внешних акторов. Незадолго до заключения договора с Россией Норвегия, например, пошла на аналогичное соглашение с Данией. Подобным же образом урегулировав свои взаимные с Норвегией претензии и закрепив свои суверенные права в регионе, Россия смогла сконцентрироваться на других планах по освоению Арктики. Эти планы включают реализацию более важных для России притязаний, связанных с делимитацией внешнего континентального шельфа, также как и с усилиями по освоению обширных запасов энергоносителей и стремлением регулировать потенциально выгодные торговые маршруты, связывающие Европу и Азию через Арктику. Россия была особенно заинтересована в препятствовании созданию единого фронта из государств-членов НАТО в Арктическом регионе, так как остальные четыре арктических государства кроме нее самой являются участниками Североатлантического Альянса. Крайний Север играет большую роль в ядерной стратегии России, так как он является базой для многих из имеющихся в ее распоряжении атомных подводных лодок.

Возможно, экономический кризис 2008 года также стал одним из стимулов, побудивших Россию подписать договор с Норвегией. Глобальный экономический спад, имевший тяжелые последствия для России, ясно показал, что страну вряд ли

может ожидать процветание в условиях автаркии. Россия особенно нуждается в доступе к западным технологиям и инвестициям для освоения арктических ресурсов, в то время как продолжавшийся спор с Норвегией сделал бы получение такого доступа менее вероятным. Нефтяные компании нуждаются в гарантиях того, что их лицензии на бурение не будут отозваны до вложения инвестиций, поэтому разрешение конфликта повысило их доверие. Во время подписания договора норвежцы очень надеялись на совместные с Россией проекты по освоению энергоресурсов, особенно по разработке Штокмановского газового месторождения. Хотя эти надежды остаются нереализованными, в свое время они могли послужить толчком к подписанию договора о делимитации.

Каспийское море

В отличие от ситуации с Баренцевым морем, у России нет особого интереса к участию в споре об определении правового статуса Каспия. Этот спор касается вопроса о том, является ли полностью замкнутое Каспийское море озером и соответственно находится в совместном управлении пяти прибрежных государств (на чем настаивает Иран), или же его следует считать с юридической точки зрения собственно морем, поделив на национальные сектора в соответствии с международным морским правом (что является на данный момент позицией, декларируемой остальными прикаспийскими государствами). Урегулирование этого спора не в российских интересах, ибо это могло бы облегчить строительство Транскаспийского трубопровода, по которому казахстанские и туркменистанские энергоносители пойдут в Европу напрямую, еще более сократив и без того уменьшающиеся возможности России контролировать поставки газа западным потребителям.

Еще одно препятствие на пути разрешения спора об общем статусе Каспийского моря состоит в неспособности Ирана осваивать оспариваемые им ресурсы. Страна, испытывающая недостаток средств для разработки спорных месторождений углеводородов, слабо заинтересована в разрешении спора по поводу границ. Фактически, затягивание конфликта может быть выгодно Ирану, поскольку это мешает разрабатывать месторождения и другим прибрежным государствам. У Ирана сейчас недостаточно возможностей для освоения каспийских месторождений углеводородов из-за проблем с инвестициями в целом и ввиду действующих против него санкций. Более того, у Тегерана есть богатые месторождения в других частях страны, освоение которых он считает приоритетным. Это еще больше снижает интерес Ирана к определению правового статуса Каспия.

Определение правового статуса Каспия в целом не является единственной проблемой; многочисленные двусторонние разногласия существуют между отдельными прикаспийскими государствами. Хотя Азербайджан договорился с Туркменистаном о разделе морского пространства на национальные сектора, позиции двух стран расходятся по вопросу о прохождении линии разграничения. Туркменистан не признает ту границу, на которую ориентируется

азербайджанское правительство при раздаче нефтяных концессий, ибо эта граница не была модифицирована с учетом неровностей береговой линии Азербайджана. Это привело к возникновению взаимных притязаний на месторождение «Сердар», также как на участки той зоны, где находятся месторождения Азери и Чираг; помимо этого Туркменистан претендует на часть прибыли, получаемой Азербайджанской международной операционной компанией. Азербайджанские эксперты подчеркивают, что затягивание конфликта может сделать реальным вмешательство со стороны России или Ирана. Для России продолжающиеся разногласия опять-таки выгодны, так как они сокращают возможности для транспортировки энергоносителей из Центральной Азии в Европу. Отношения Азербайджана с Ираном тоже плохи. В июле 2001 года иранские военные принудили азербайджанское исследовательское судно покинуть спорную часть Каспия, где находится группа месторождений «Араз-Алов-Шарг» (известная в Иране как «Алборз»). В настоящее время эти месторождения эксплуатируются «Бритиш Петролеум» и ГНКАР. Учитывая непростые отношения Ирана с Азербайджаном, конфликт Баку с Туркменистаном идет на пользу Тегерану. Иран и Туркменистан также не пришли к согласию о том, где проводить границу между собой. Внешние для Каспийского региона силы на Западе или в НАТО могут использовать эти конфликты в качестве повода для вмешательства, что, по крайней мере, должно хотя бы в некоторой степени побуждать участников упомянутых споров разрешать их своими силами. Ставки в этой игре остаются высокими, учитывая что в июле 2012 года Иран объявил об открытии на Каспии месторождения нефти стоимостью 50 млрд долларов.

Когда это в ее интересах, Россия умеет находить общий язык с прикаспийскими государствами. С Казахстаном она договорилась об определении равноудаленной линии морской границы и о совместной разработке трех морских нефтяных месторождений (Курмангазы, Центральное и Хвалынское) в северо-западной части Каспия в 1998 и 2002 годах. При заключении этого соглашения Казахстан пошел на крупные уступки России, ибо президент Казахстана Нурсултан Назарбаев считал, что лучше иметь возможность экспорта из некоторой части Каспия, нежели не иметь шансов экспортировать из этого региона вообще. О прохождении равноудаленной линии морской границы на Каспии договорились и Россия с Азербайджаном, а также последний с Казахстаном.

Почему стороны сотрудничают в одних случаях и не склонны к сотрудничеству в других?

Какие факторы побудили Россию урегулировать одни споры по поводу проведения морских границ, но оставить неразрешенными другие? В случае с Баренцевым морем стремление к освоению морских нефтяных и газовых месторождений, вероятно, не было основным фактором. В России пока много неразрабатываемых нефтяных месторождений на материке, и она вполне могла оставить спор о морских границах в Баренцевом море в подвешенном состоянии, особенно учитывая то, что Норвегия последовательно воздерживалась от действий

по односторонней разведке в спорной зоне. Внезапный интерес России к разрешению проблемы взаимных претензий в зоне Баренцева моря объяснялся политическими соображениями: желанием урегулировать давние противоречия, которые давали другим – как арктическим, так и неарктическим странам возможность для вмешательства. Кроме того, стремление закрепить использование Конвенции ООН по морскому праву в качестве основы для разрешения других спорных вопросов по Арктике также выглядит правдоподобным объяснением тех интересов, которые лежали в основе действий России.

Что касается Каспия, Россия урегулировала морские границы с Азербайджаном и Казахстаном на Каспии в начале 2000-х годов. Достижение компромисса по этим границам, вероятно, облегчалось тем обстоятельством, что Азербайджан и Казахстан предложили России участвовать в разработке нескольких разведанных морских месторождений, тем самым увеличив ее влияние на деятельность этих двух государств в нефтяной сфере. Россия не предпринимала активных усилий по поиску всеобъемлющего компромисса в конфликте относительно определения общего правового статуса Каспия. Это неудивительно, учитывая что сохраняющиеся разногласия большинства прикаспийских государств с Ираном препятствуют строительству Транскаспийского трубопровода, сооружение которого может ослабить российский контроль над энергопоставками в Европу. В этом плане для России выгодно то, что у Тегерана тоже нет интереса к улаживанию противоречий по поводу Каспия в связи с тем, что Иран испытывает трудности с привлечением инвестиций и имеет возможность осваивать привлекательные месторождения в других частях страны.

Наконец, действия России позволяют предположить, что основным приоритетом Кремля является максимизация политического и геостратегического контроля над ключевыми спорными территориями на границах России, в частности, в Арктике и на Каспии. Россия будет стремиться либо к конфронтации, либо к сотрудничеству в зависимости от того, насколько то или другое способно помочь ей максимизировать свой контроль. Финансовые мотивы играют определенную роль, но они являются второстепенными по отношению к стремлению сохранить свой контроль и минимизировать влияние внешних игроков на этих территориях.