

НАГОРНО-КАРАБАХСКИЙ ВОПРОС: НОВЫЕ ДАННЫЕ

Сергиу Челак, посол Румынии,

20 мая 2000 г.

Резюме

В главах 1 и 2 дан краткий обзор исторических истоков конфликта в Нагорном Карабахе и участия международного сообщества в его урегулировании до настоящего времени. Глава 3 касается предстоящих сложных проблем: территориальных вопросов; замены прекращения огня имеющим юридическую силу политическим обязательством; безопасного возвращения перемещенных лиц и беженцев; экономического и гуманитарного развития; внешней торговли; помощи и инвестиций; организованной преступности и других нестандартных видов угрозы; роли региональных и глобальных игроков. В заключительной главе обращается внимание на секретность, окружающую дискуссии Минской группы, а также на своевременность и необходимость более широких концептуальных рамок для разрешения конфликта.

Вехи истории

История является политически чувствительным предметом. Стороны конфликта, особенно когда затрагивается вопрос о территориях, подвержены бесконечным спорам, стремятся подтвердить свою точку зрения пухлыми папками документов, карт, опросов населения, статистических данных, интерпретациями названий мест, обращениями к древним летописям, фольклору и даже художественной литературе. Почти неизбежно факты бывают представлены довольно предвзято в угоду определенной цели. По этой причине любая попытка предложить беспристрастное изложение исторических фактов непременно будет оспариваться с одной или с обеих сторон.

Вдобавок, воспоминания о прошлых событиях на Кавказе, во многом как и на Балканах (некоторые из них по времени уходят в века), все еще, вероятно, будут иметь непосредственное воздействие на общественные настроения и прямо использоваться для принятия текущих политических решений.

Согласно армянским источникам, провинция Нагорный Карабах (описываемая как Арцах) была частью древнего царства Урарту (VIII-V вв. до н. э.) под названием Уртехе-Уртехини. Азербайджанские источники также утверждают, что нынешние жители Азербайджана являются прямыми наследниками древних местных племен, которые постепенно приняли язык и культуру тюркских народов, начавших продвижение в регион в XI в. н. э. Когда армянское государство было разделено (в 387 г. н. э.) между Византийской и Персидской империями, восточная часть Южного Кавказа, включая Арцах, отошла к Персии, но сохранила определенную степень этнической однородности и самоуправления под властью местных князей (меликов).

Ситуация изменилась к XVIII в., с завершением тюркской миграции в регион. В это время провинция получила новое название: Карабахское ханство.

В 1805 г. основная часть юго-восточного Кавказа, включая Карабахское ханство, была присоединена к Российской империи. Передача была подтверждена русско-персидскими договорами - Гюлистанским (1813 г.) и Туркманчайским (1828 г.). После крушения Российской империи провинция Нагорный Карабах стала объектом острого конфликта и вооруженной конфронтации (1918-1920 гг.) между вновь сформировавшейся

Республикой Армения и Азербайджанской Демократической Республикой. В 1920 г. советские войска заняли Южный Кавказ и установили военное присутствие на спорных между Арменией и Азербайджаном территориях. В июне 1921 г. Армения провозгласила Нагорный Карабах неотъемлемой частью своей территории. Несколькими месяцами спустя, после вмешательства самого Сталина, провинция была присоединена к Азербайджану в качестве автономной области - статуса, который был еще раз подтвержден в 1923 г.

В феврале 1988 г. Совет народных депутатов Нагорно-Карабахской Автономной Области (НКАО) принял резолюцию с просьбой о выходе из состава Азербайджана и присоединении к Армении. Азербайджан отреагировал на это отменой автономного статуса области. За этим последовали серьезные беспорядки, сопровождаемые зверствами с обеих сторон. В новых условиях, созданных дезинтеграцией СССР, 2 сентября 1991 г. власти провинции приняли декларацию, провозгласившую независимость "Нагорно-Карабахской Республики", которая была подтверждена референдумом 10 декабря 1991 г. Акт независимости не получил признания со стороны Содружества Независимых Государств (СНГ) или какого-либо другого государства. В последовавшей войне приняли участие, в дополнение к местным военизированным формированиям, вооруженные силы как Армении, так и Азербайджана. В итоге это привело к оккупации армянскими силами значительной части Азербайджана и установлению стратегического коридора между Арменией и Нагорным Карабахом (районами Шуши и Лачина).

Пятого мая 1994 г. воюющие стороны подписали в Бишкеке протокол о прекращении огня, который соблюдается по сегодняшний день. Условия соглашения были достигнуты при посредничестве России и Кыргызстана, под эгидой Парламентской Ассамблеи СНГ.

Участие международного сообщества

Совет Министров ОБСЕ в Праге (30-31 января 1992 г.) решил послать в Нагорный Карабах миссию по установлению фактов. За этим последовала поездка Сайруса Вэнса в качестве специального представителя Генерального Секретаря ООН, сопровождаемого экспертами ОБСЕ. Их рекомендации включали: соглашение о прекращении огня, снятие экономической блокады против Армении, запрет на передачу оружия воюющим сторонам, оказание чрезвычайной гуманитарной помощи, присутствие группы наблюдателей ОБСЕ на местах.

В марте 1992 г. Совет Министров ОБСЕ в Хельсинки решил созвать в Минске специальную конференцию по Нагорному Карабаху. Вскоре стало очевидно, что среди назначенных участников (Азербайджан и Армения, "тройка" ОБСЕ, Беларусь, Франция, Италия, Россия, Турция, США) нет перспективы для соглашения, и конференция была отложена на неопределенный срок.

В 1992 и 1993 гг. Совет Безопасности ООН принял резолюции 822 и 853, призывающие к выводу войск с оккупированных территорий, возобновлению транспортных и коммуникационных связей, обмену заложниками и военнопленными, гуманитарной помощи, постоянному прекращению огня и установлению даты Минской конференции. Как таковая, конференция фактически никогда не созывалась.

После подписания Бишкекского протокола о прекращении огня, в Вене (в декабре 1994 г.) была создана Группа планирования на высоком уровне (ГПНВУ). В июле 1995 г. она представила Действующему Председателю ОБСЕ концепцию многонациональной миротворческой миссии ОБСЕ по Нагорному Карабаху.

В августе 1995 г. было создано управление личного представителя Действующего Председателя ОБСЕ по Нагорному Карабаху.

На саммите ОБСЕ в Лиссабоне (1996 г.) Действующий Председатель сделал заявление, призывающее к территориальной целостности Армении и Азербайджана, прояснению правового статуса Нагорного Карабаха путем соглашения, основанного на самоопределении, по которому провинция получила бы высшую степень самоуправления в составе Азербайджана, и была бы обеспечена безопасность всего населения в регионе. С заявлением согласились все страны-участницы ОБСЕ за исключением Армении.

В 1997 г., в результате интенсивных консультаций, Действующий Председатель ОБСЕ назначил Францию, Россию и Соединенные Штаты сопредседателями Минской конференции. Они подготовили двухэтапный план, предусматривавший (а) демилитаризацию линии прекращения огня и возвращение беженцев, и (б) особый правовой статус провинции Нагорный Карабах. Предложения не были одобрены сторонами конфликта.

Тихая дипломатия "Минской группы трех" начала давать некоторые результаты в 1999 г.

В начале 1999 г. российский министр иностранных дел Игорь Иванов предложил созвать "Форум по Кавказу", но не привел каких-либо дальнейших разъяснений.

Примерно в то же самое время президентом Грузии Эдуардом Шеварднадзе была выдвинута инициатива "Мирный Кавказ". В ней подчеркивалась общая заинтересованность трех стран Южного Кавказа в развитии и возрождении древнего Шелкового Пути.

В октябре 1999 г. в Люксембурге, под эгидой спикера Парламентской Ассамблеи Совета Европы, состоялась встреча спикеров парламентов Грузии, Армении и Азербайджана.

На саммите ОБСЕ в Стамбуле (18-19 ноября 1999 г.) президенты Армении и Азербайджана в своих выступлениях указали на необходимость мероприятий по созданию стабильности на Южном Кавказе. Необходимо отметить, что оба президента предложили несколько отличающиеся списки участников таких мероприятий из стран, находящихся за пределами региона: если президент Азербайджана Алиев предложил включить в их число Соединенные Штаты, Российскую Федерацию и Турцию, то президент Армении Кочарян упомянул Россию, Турцию и Иран.

По официально еще не подтвержденным источникам, в декабре 1999 г. Армения выдвинула предложение о подписании договора по безопасности для Южного Кавказа, которое было немедленно поддержано Москвой в виде отдельного дипломатического демарша.

В модифицированной версии это предложение было вновь внесено на обсуждение в начале января 2000 г. в виде идеи предварительного Круглого стола по стабильности на Южном Кавказе по формуле 3+3+2 (Грузия, Армения, Азербайджан + Россия, Турция, Иран + США, ЕС).

Суть грядущих проблем

Со времени прекращения огня в 1994 г. ситуация внутри и вокруг Нагорного Карабаха характеризовалась военным патом (с немногими сравнительно незначительными

вспышками) и политическим затишьем. Большинство аналитиков считает, что статус-кво не может длиться до бесконечности и сделаться основой для окончательного урегулирования. Патовая ситуация до сих пор благоприятствует возвышению более радикальных элементов как в Армении, так и в Азербайджане ("Это не просто земля, это честь!"). Независимо от того, что скажет международное сообщество, она также, вероятно, будет подогревать непрерывную гонку вооружений. Ее воздействие на демократический процесс, экономическое развитие и социальные условия в обеих странах является весьма значительным. Схемы регионального сотрудничества не могут привести к существенному прогрессу в атмосфере политической неопределенности и при отсутствии действенных мер по обеспечению безопасности и стабильности, которые должны быть приемлемы как для заинтересованных сторон, так и для международного сообщества.

Краткий обзор проблем, связанных с конфликтом в Нагорном Карабахе, может дать некоторое понимание масштабов и сложности усилий, необходимых для принятия эффективных и надежных решений.

Территориальные вопросы

По существу, есть три аспекта, которые необходимо рассмотреть более тщательно:

- правовой статус провинции Нагорный Карабах и природа ее отношений с Азербайджаном и Арменией;
- переходные мероприятия относительно тех территорий Азербайджана, которые никогда не были частью Нагорно-Карабахской Автономной Области и которые оккупированы сейчас армянскими силами, включая и стратегический коридор, связывающий Нагорный Карабах с Арменией;
- симметричные или аналогичные меры, обеспечивающие свободный доступ к азербайджанскому анклаву Нахичевань вдоль границы Армении с Ираном.

В ходе академических дебатов были представлены предложения, основанные преимущественно на дипломатических утечках информации, о возможном обмене территориями и населением как радикальном решении нелегкого вопроса о том, что делать со сталинским наследием лоскутных суверенитетов в регионе. Политическая запутанность и цена такого решения в виде человеческих страданий могут оказаться столь потрясающими, что его нельзя даже рассматривать всерьез.

Замена прекращения огня имеющим юридическую силу политическим обязательством

Опять же здесь можно увидеть два реально возможных решения, оба из которых требуют вовлеченности и гарантий со стороны международного сообщества:

- двусторонний политический договор между Арменией и Азербайджаном;
- более исчерпывающее многостороннее соглашение по Южному Кавказу.
- Безопасное возвращение перемещенных лиц и беженцев.

Ситуация в этом отношении действительно серьезна, особенно в Азербайджане. Приезжающие туда люди все еще могут видеть ужасные условия, в которых сотням тысяч беженцев приходится жить в Баку и других городах (так же, как и в Тбилиси в результате абхазского конфликта). Они представляют собой естественную базу для

пополнения рядов радикальных, реваншистских движений, нацеленных на подрыв любых мирных соглашений, и могут даже подвергнуть опасности демократический процесс в этих странах.

Экономическое и гуманитарное развитие

Уже один только масштаб внутреннего рынка, взаимодополняемость ресурсов и взаимосвязь инфраструктуры служат основанием для регионального подхода, а не для стратегии действия в одиночку. При нормальных обстоятельствах, страной, наиболее заинтересованной в более тесных связях, должна быть Армения, которая в противном случае может оказаться оторванной от колоссальных возможностей деловой активности, вытекающих из положения региона как связующего звена между Европой и богатой нефтью зоной Каспия. Нерешенность нагорно-карабахского конфликта и его последствия являются сейчас главным, хотя и не единственным препятствием для успешной региональной интеграции.

Внешняя торговля, помощь и инвестиции

Хотя экономические системы как Армении, так и Азербайджана смогли в определенной степени адаптироваться к послевоенной ситуации, двусторонняя торговля между ними фактически равна нулю, а нагорно-карабахский конфликт продолжает пагубно влиять на их отношения с соседними государствами и остальным миром. Маловероятно, что значительные прямые иностранные инвестиции будут вложены в регион до тех пор, пока конфликт не будет урегулирован. Это особенно относится к таким крупным региональным проектам Европейского Союза, как ТРАСЕКА и ИНОГЕЙТ, а также к развитию интегрированной энергетической и коммуникационной сети.

Организованная преступность и другие нестандартные виды угроз

Столь большое количество оружия на ограниченном пространстве, давнишняя традиция частных армий и неформальных местных военачальников, сильная склонность к клановости и семейственности, бедность и отсутствие ясных перспектив для большинства молодого поколения создают питательную среду для развития криминальной активности, имеющей потенциальные последствия далеко за пределами границ региона. Военная обстановка и ее последствия способствуют усилению этой угрозы. Только сильные, демократические национальные правительства, сбросившие с себя вездесущий страх войны, могут быть вовлечены в конструктивные совместные усилия для того, чтобы ограничить ущерб до управляемых уровней.

Роль других региональных и глобальных игроков

Кавказ является зоной стратегических интересов, и поэтому подвержен геополитическим расчетам. Необходимо более детально рассмотреть два аспекта:

- отдельные страны или группы стран, имеющие законные интересы, заключающихся в стабильности Южного Кавказа (Российская Федерация, Турция, Иран, страны Средней Азии, государства западного побережья Черного моря, США, ЕС);
- международные организации и международные финансовые институты (ООН и ее агентства, ОБСЕ, Организация черноморского экономического сотрудничества, Европейский союз, Европейская экономическая комиссия ООН, Всемирный Банк, Международный валютный фонд, Европейский банк реконструкции и развития и др.).

Путь вперед

До сих пор сопредседатели Минской группы играли в карты, слишком близко прижимая их к своей груди как великие державы. Слишком мало было известно об их дискуссиях, и еще менее о последовательности шагов, которые они намерены предпринять. Некоторые из результатов их мягкой работы локтями и обхаживаний стали явными в последние годы, и особенно в последние несколько недель. Может быть, в таком подходе и есть мудрость. Но мы подходим к той точке, когда совместное осуществление решений безусловно потребует дополнительных усилий.

В виду деликатности и сложности рассматриваемых вопросов, более вероятным является достижение широкого концептуального рамочного соглашения внутри узкой группы игроков. Однако прошлый опыт указывает, что останутся неразрешенные проблемы, о которых надо будет позаботиться. Некоторые аспекты, которые могли быть отброшены как незначительные на этапах раннего планирования, могут оказаться существенными, когда настанет время что-то действительно с ними делать.

В конечном счете любое решение, вне зависимости от того, где и кем оно задумано, должно стремиться к достижению наибольшего возможного согласия между всеми теми мужчинами и женщинами, которые будут в нем жить.

По этой и другим причинам начало более широкого обсуждения как концептуальных рамок, так и деталей нагорно-карабахского вопроса является своевременным делом, и оно может оказаться более продуктивным, чем это думают сегодня многие люди.