

ПЕРСПЕКТИВЫ ПАКТА СТАБИЛЬНОСТИ НА КАВКАЗЕ: НЕКОТОРЫЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ

Сергиу Челак,
посол с широкими полномочиями, Румыния

Между Кавказом и Балканами или, если быть политически корректным, Юго-Восточной Европой, существует большое сходство. Концепция Пакта стабильности в Юго-Восточной Европе несомненно применима к Кавказу, как мы постарались показать в отдельной статье. Оба субрегиона являются частью Европы, и большая часть государственных образований в каждом из них политически привержены идее со временем интегрироваться в Европейский союз и в пространство евроатлантической безопасности. Однако применимость и сходство не равносильны тождественности. Между двумя субрегионами есть и различия по сути и, следовательно, в подходе к своим специфическим проблемам.

При обсуждении перспектив возможного режима стабильности на Кавказе очень соблазнительно взять существующий формат Пакта стабильности в Юго-Восточной Европе и подогнать его к существующим условиям и требованиям региона на другом конце Черного моря. Кое-что пришлось бы опустить, кое-что добавить, но основная концепция была бы сохранена. Со временем это может произойти, но не сейчас. Чтобы быть реалистичными, нам надо пройти через предварительный этап концептуальной разработки. При этом мы имеем то преимущество, что мы более или менее знаем, что было сделано правильно и неправильно на Балканах – и почему.

В настоящей работе мы предлагаем сформулировать в общих чертах некоторые рабочие гипотезы для дальнейшего обсуждения. Это безусловно не столь амбициозно, как предложить готовый план действий.

1. Какой Кавказ?

До того, как предпринять попытку наметить основные структурные принципы пакта региональной стабильности, важно точно, в простых географических терминах обозначить пределы региона, который мы имеем в виду. Для целей данной работы предполагается, что предложенный пакт должен касаться трех независимых государств Южного Кавказа: Армении, Азербайджана и Грузии.

Необходимо отметить, что термин "Закавказье" признается этими тремя странами неточным, поскольку вызывает воспоминания о старой имперской концепции Кавказа как единого целого (применявшейся как при царях, так и при комиссарах). Фактически "Кавказ" может рассматриваться только с точки зрения физической географии, так как исторически он никогда не существовал как отдельная политическая целостность.

Поэтому любое упоминание о возможном режиме безопасности на Кавказе в целом является вопросом с политической нагрузкой. Он затрагивает весьма болезненную точку и воспринимается как камуфляж для возобновления попыток восстановить бывшее советское политическое пространство под централизованным контролем.

Три страны Южного Кавказа признают суверенитет Российской Федерации над различными автономными республиками или регионами, расположенными к северу от Большого Кавказского хребта (Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Ингушетия, Чечня, Дагестан). Кроме того, они испытывают смешанные чувства в отношении движения за независимость в некоторых из этих административных единиц (прежде всего в Чечне). Дальнейшая дестабилизация в провинциях Северного Кавказа может вызвать эффект перехлестывания, особенно в Грузии и Азербайджане. Она также может побуждать Россию к подрыву молодых демократий Южного Кавказа посредством возложения на них ответственности за ситуацию, которую сама Москва не

способна более контролировать. Поэтому сравнительно неплохие отношения с Россией и стабильные, безопасные границы с контролируемыми Москвой номинально автономными территориями считаются предпочтительнее, чем *cordon sanitaire*, сформированный из эндемически нестабильных "независимых" образований с очевидной тенденцией к непорядочному поведению.

Действительно, основные компоненты реального суверенитета и независимости от Москвы в провинциях к северу от Кавказа или очень слабы, или же явно отсутствуют. В случае дальнейшей дезинтеграции, вызванной внутривосточной динамикой в Российской Федерации, понадобится много времени и усилий для установления функциональных институциональных структур на этих территориях. Такое развитие событий маловероятно на данном этапе, но нельзя полностью сбрасывать со счетов этой возможности. В любом случае, появление новых суверенных образований сильно усложнило бы региональный интеграционный процесс. Если и когда это произойдет, нам придется переосмыслить всю концепцию пакта региональной стабильности. Наоборот, за эти прошедшие восемь лет Армения, Грузия и Азербайджан далеко продвинулись по пути восстановления основ своей государственности, возрождая традицию, уходящую в глубину почти трех тысячелетий. Существуют серьезные проблемы в их двусторонних отношениях, но их внутривосточные институты созревают, они получили свои верительные грамоты в качестве серьезных международных партнеров и все лучше осознают логику и потенциальные выгоды от регионального подхода.

Вследствие всего этого, малопродуктивно рассуждать о возможной интеграции северного Кавказа в региональную схему сотрудничества, по крайней мере в средней перспективе. По понятным причинам Россия была обижена в связи с тем, что бывшие советские республики, так называемое "ближнее зарубежье", от нее уходят.

Заигрывание с федеративными территориями - это игра с динамитом, что продемонстрировала силовая и даже brutальная реакция на попытку Чечни добиться независимости. Намного более разумно держать Россию в качестве восточного партнера наряду с другими партнерами, которые вносят свою лепту в обеспечение стабильности, безопасности и процветания Южного Кавказа.

2. Барьеры на пути

Успешная разработка концептуального замысла Пакта стабильности Южного Кавказа требует тщательного рассмотрения тех проблем, которые должны быть для этого преодолены. Некоторые из этих проблем трудны и запутанны, некоторые эндогенны, а некоторые осложняются внешними элементами, какие-то носят неотложный характер, а какие-то могут подождать, некоторые могут решаться в отдельном порядке, а некоторые в пакете с другими, какие-то старые, а какие-то новые. Ни одна из них не является неразрешимой.

Прежде чем начинать расставлять приоритеты, мы должны ясно понять, что мы хотим и с чем мы имеем дело. Затем мы сформулируем нашу задачу и наметим план действий. Поэтому обязательной первой фазой является постановка задач. Только на такой основе сможем мы выявить те моменты, которые легче поддаются решению, наращивая таким образом силы для преодоления более сложных проблем.

(а) Активные и латентные конфликты

Регион Южного Кавказа насыщен конфликтным потенциалом. Половину времени после получения независимости все три страны были вовлечены в настоящую войну вдоль или внутри своих границ. Внешнее вмешательство, как неприкрытое, так и скрытое, только ухудшило состояние дел. Вклад международного сообщества (ООН, ОБСЕ, Минской группы), будучи полезным, все же не был особенно успешным в деле

устранения источников напряженности.

Осмеливаться предложить иерархию значимости может быть рискованным и спорным занятием. Все же представляется, что нагорно-карабахский конфликт должен стоять в списке приоритетов под номером один потому, что в нем замешаны государства и потому, что в нем вопрос идет о территориях. Другие конфликты в регионе фактически касаются фактического контроля центральных национальных властей над территориями, суверенитет над которыми не подвергается сомнению. Поэтому справедливое и реалистичное урегулирование проблемы Нагорного Карабаха является предпосылкой прогресса в направлении регионального Пакта стабильности. В действительности, армяно-азербайджанский мирный договор был бы совершенно необходимым компонентом такого Пакта.

Довольно большое число локальных очагов конфликтов, большинство из которых упрощенно окрестили как этнические или религиозные, описывалось и обсуждалось в других научных исследованиях. Необходим полный учет жизнеспособных и перспективных решений, с конкретными вариантами решений по каждой проблеме. Можно надеяться, что большинство из этих конфликтов исчезнет или станет более управляемым по мере совершенствования демократических институтов и наступления процветания под действием рынка. Тем временем, процесс разработки Пакта стабильности мог бы способствовать выделению тех проблем, в решении которых наибольшую пользу мог бы принести многосторонний подход.

(б) Синдром слабого государства

Эта фраза обычно означает неспособность государства собирать налоги и разумно использовать свои доходы. При этом подразумевается, что это охватывает всю гамму показателей хорошего правления - от зрелости демократических институтов до правового государства, существования функционирующих рыночных механизмов, гражданского общества и независимых средств массовой информации.

Существует лишь внешняя парадоксальность того, что три страны Южного Кавказа – часть которых, скажем мягко, имеет авторитарную форму правления – страдают от этого синдрома. Был достигнут значительный прогресс на пути к демократии, но еще предстоит пройти долгий путь, прежде чем они достигнут общепринятых европейских стандартов.

Неизбежная смена политических поколений и появление новых политических и деловых элит, при незначительности или отсутствии воспоминаний о советском наследии, принесет новые ценности, новые понятия о руководстве и социальной ответственности. Но это не автоматический процесс и никак нельзя предрешить позитивный исход. Инструменты и настрой на перемены должны создаваться изнутри системы в том виде, как она ныне существует. Надлежащее образование и подготовка являются лишь частью ответа на этот вопрос.

Пакт региональной стабильности может иметь истинное значение только тогда, когда он будет заключен и будет далее работать среди членов общества, которые разделяют одни и те же ценности, основополагающие институты и способы деятельности.

Политическое развитие внутри каждой из стран-участниц крайне важно для эффективности и жизнеспособности Пакта.

(с) Растущее экономическое неравенство и социальная поляризация

При разных степенях интенсивности, этот феномен оказался общим для всех независимых государств, которые возникли из руин бывшей советской империи, а также и для других стран, переживающих переходный период. Народы Южного Кавказа не представляют здесь исключения.

Тем не менее, в отличие от многих народов других частей бывшего СССР (России, Украины, Беларуси), грузины, армяне и азербайджанцы даже в старое советское время

имели репутацию ярых индивидуалистов и меркантильных ловкачей. Справедливости ради следует отметить, что на низовом уровне они, может быть, лучше подготовлены для выживания в условиях рыночного капитализма в конкурентной среде. Чувство неприязни по поводу чужой собственности и богатства на Южном Кавказе намного слабее.

Другой проблемой является роль, которую государство должно играть в справедливом, но не эгалитарном распределении богатства. Пакт стабильности может стать ценным инструментом для постепенного осуществления фискальной реформы и политики социального согласия, что сделало бы более очевидной прямую выгоду от сотрудничества в региональных рамках.

(д) Проблемы национальной и региональной безопасности и обороны

Согласно опросам общественного мнения, большинство людей в странах Южного Кавказа, в особенности в Грузии и в Азербайджане, воспринимает великодержавные имперские амбиции России как главную угрозу их национальной безопасности и внутренней стабильности. Недавние заявления российских политических и военных руководителей в контексте чеченской войны мало что дали для ослабления этих опасений.

То, как Российская Федерация соблюдает свои конкретные обязательства в рамках Договора по обычным вооруженным силам в Европе (ДОВСЕ), особенно в отношении ограничений на южном фланге, также не очень обнадеживает.

В то время как просьбы о физическом присутствии НАТО в регионе являются немного преждевременными и тем самым нереалистичными, необходимо отметить, что тревога за безопасность на Южном Кавказе является реальной и обоснованной. Участие в программе Партнерство ради мира и деятельности Совета евро-атлантического партнерства оказалось полезным и поучительным занятием, но оно не может заменить собой даже "мягких" гарантий безопасности.

Пакт стабильности должен содержать нечто большее, чем взаимные обязательства трех стран-участниц о признании и уважении территориальной целостности друг друга. В отличие от Балканского примера, он должен предусматривать такие же международно санкционированные обязательства и насчет нерушимости внешних границ региона.

(е) Нестандартные угрозы безопасности и стабильности

Эти угрозы весьма реальны в регионе, ослабленном войной и гражданскими раздорами. Легко проходимые внешние границы, проведенные через очень пересеченную местность, и плохо охраняемые протяженные пространства побережья Каспийского и Черного морей еще больше усложняют проблему. Во всех трех странах существует обоснованное опасение относительно перспективы смыкания объединений "импортной" организованной преступности с местными криминальными элементами.

Очевидны достоинства координированного регионального подхода, при адекватных международных рекомендациях и помощи в подготовке и оснащении, но о них нужно повторять снова и снова. С целью помешать внедрению незаконной и коррумпированной практики в высшие эшелоны власти, нужны безотлагательные и решительные меры.

В Пакте стабильности должны быть расписаны специфические цели в этой сфере, включая обязательства по разработке совместной системы законодательных и регулирующих актов и по наращиванию институциональных возможностей их применения на практике.

(ж) Геостратегические препоны

В добавление к сложностям соседства, страны Южного Кавказа пользуются еще и

сомнительной привилегией выступать объектами глобальных геополитических игр. Интересы мощных внешних игроков часто расходятся, но их воздействие на регион оказывается немедленным и болезненным.

Как бы иронично это ни звучало, но величайшая сложность для Пакта стабильности на Южном Кавказе состоит не в том, чтобы добиться согласия между тремя странами региона о выработке ряда рациональных принципов и осуществлении практических шагов, регулирующих их взаимоотношения. Она заключается в достижении глобальными и соседними региональными державами гармоничного баланса интересов каждой из сторон на Южном Кавказе. Трудно – да, невозможно – нет.

3. Экономика против политики

Одним из основных различий между Балканами и Кавказом является то, что последний является либо вместилищем огромных ресурсов углеводородов и других стратегически ценных ресурсов (хлопок, уран, другие редкие минералы), либо наиболее удобным подъездным путем к ним. Кавказ является также узким проходом через перешеек, стратегическим деловым маршрутом между Европой и Азией, возрождением в наши дни древнего Шелкового пути. Рассматриваются также возможное альтернативное сообщение с частями Ближнего Востока и индийского субконтинента. Это будет двусторонний путь, создающий сильную мотивацию стабильности как предпосылки совместного процветания. Здесь затронуты весомые, долгосрочные экономические, а значит, и политические интересы. Мощные государства и транснациональные компании строят планы на будущее не на годы, а на десятилетия вперед. Страны региона быстро научаются тому, как можно пользоваться этим стечением благоприятных обстоятельств. Вследствие этого, характер международной вовлеченности в дела Кавказа отличается от балканского эксперимента. Реакция стран Европейского союза и Соединенных Штатов на "грязные войны" в Юго-Восточной Европе была вызвана чувством морального негодования и осознанием общей ответственности за то, что происходило на заднем дворе Европы. Стимулы к действиям на Кавказе исходят из легко узнаваемых геоэкономических интересов. Эти интересы могут значительно различаться и нуждаются в дальнейшем прояснении, но по крайней мере мы имеем довольно ясную картину того, что поставлено на карту. То есть, если будет проявлена воля, то взаимный компромисс, основанный на оговоренной в процессе жесткого торга разумной компенсации, всегда возможен.

По очевидным причинам, заинтересованность в стабильности на Кавказе изначально была связана с безопасностью планируемых трубопроводов и других транспортных путей. Шли долгие дебаты на предмет того, должно ли установление безопасной среды предшествовать решению о прокладке трубопровода, или же перспектива получения доходов от существующего трубопровода способна натолкнуть на решительные действия по обеспечению его безопасности. Возможность того, что наступающее нефтяное и газовое процветание может привести либо к укреплению, либо к разрыву существующей политической и социальной ткани (особенно в Азербайджане и в некоторых центральноазиатских странах), также долго обсуждалась. В данной связи приводились примеры соответственно Норвегии и Нигерии.

Фактом является то, что Кавказ находится в уникальном состоянии двойной зависимости от спроса и предложения. В отношении предложения он должен полагаться на цифры проектируемой добычи в Каспийском море. В отношении спроса ему надо следить за ожидаемым потреблением и, следовательно, за уровнями цен на рынке своего главного потребителя: большой Европы. Планируемые трубопроводы - транскаспийский для перекачки нефти и газа и Баку-Джейхан для перекачки нефти, - вдобавок к уже функционирующему нефтепроводу Баку-Супса, а также потенциальное развитие батумского нефтяного терминала значительно повысят значение Южного Кавказа как транзитного связующего звена между районами добычи и рынками. Это также позволяет увидеть в новом свете ключевую роль региона в будущих взаимосвязях

между восточным побережьем Каспия, западным побережьем Черного моря, и районами, находящимися за их пределами.

Кроме нефти и газа, благодаря которым Кавказ был, так сказать, нанесен на карту, и развития сопутствующей энергетической, транспортной и коммуникационной инфраструктуры, существуют и другие привлекательные сферы для прибыльных инвестиций, как только будет достигнута разумная степень политической стабильности и укрепления институтов. Сравнительно высокие стандарты образования и науки предлагают интересные возможности для создания высоких технологий и производственной деятельности. Благодаря природным условиям и чрезвычайно богатому культурному наследию, потенциал индустрии туризма огромен. Будущий Пакт стабильности на Южном Кавказе должен включать важный раздел об экономическом и гуманитарном развитии. Некоторые из рецептов, подготовленных для Юго-Восточной Европы (перспектива членства в ЕС, либерализация торговли, зона свободной торговли, постепенное введение евро) могут быть пригодны и для Южного Кавказа, но они должны быть апробированы в действии, а также еще более усовершенствованы и адаптированы к местным условиям. В любом случае политическое урегулирование на Южном Кавказе должно быть достигнуто в первую очередь, даже если придется встраивать его в более всеобъемлющий пакет.

4. Интеллектуальный вклад

Сложность проблем внутри и вокруг региона Южного Кавказа, и разнообразие вариантов возможных решений, которые предстоит со временем учесть при разработке проекта Пакта стабильности, настоятельно требует создания всеобъемлющей базы релевантных знаний, а не просто информации. В этом отношении важно наладить должную электронную связь с местными “мозговыми трестами” и отдельными авторами. Адекватные, и не обязательно приятные выводы должны быть сделаны из неоднозначного опыта сотрудничества с местными аналитиками при подготовке Пакта стабильности Юго-Восточной Европы.

Пока что вклад аналитиков из независимых организаций, действующих вне правительственных структур, не очень существенный и не производит большого впечатления. Этому есть простое объяснение. Большинство научно-исследовательских институтов в регионе зависит от субсидий из государственного бюджета и, как правило, выражает взгляды власть имущих. Даже НПО, финансируемые из независимых источников, часто занимают предвзятые позиции либо в пользу правительства, либо в пользу различных оппозиционных группировок. В большинстве случаев они делают весьма политизированные патриотические заявления, которые не отличаются объективным анализом тяжелых проблем и поиском поля для компромиссов в духе реалистичного регионального подхода.

В конкретных условиях ЦЕПИ мог бы возглавить процесс накопления интеллектуального капитала, необходимого для разработки Пакта стабильности Южного Кавказа, путем формирования щедро финансируемой Специальной комиссии по изучению Кавказа. Проекты, осуществляемые такой Специальной комиссией, могли бы включать:

- ежеквартальный научный журнал, посвященный специфическим проблемам Южного и Северного Кавказа, и прилежащих районов;
- 6-12 (число, кратное трем) гостевых стипендий, присуждаемых на конкурсной основе ученым из Армении, Азербайджана и Грузии, с контрактным обязательством представления докладов типа Adelphi или Chaillot;
- полевые выезды на Кавказ европейских ученых, завершаемые командировочными отчетами и рабочими докладами (часть таких материалов может иметь ограниченный тираж только для членов Специальной комиссии);
- периодические семинары, сеансы “мозговых атак” и дебаты в малых группах по

5. Некоторые заключительные замечания

Тщательное исследование политических мотиваций, стимулов, отталкивающих факторов и возможных способов позитивных действий у главных региональных и внерегиональных игроков выходит за рамки ограниченных целей этой статьи. Несколько общих соображений практического характера здесь все же уместны. Если Балканский кризис проверил на прочность трансатлантические взаимоотношения, то это еще больше относится к Кавказу. Как Европейский союз, так и Соединенные Штаты имеют интересы и право голоса в том, что здесь будет происходить, но итог может быть разным. Поэтому открытие нового этапа конструктивного диалога настоятельно необходимо для тесных консультаций и эффективной координации. Нам есть на что полагаться в этом плане. В специальном заявлении по Кавказу и Центральной Азии, принятом на саммите ЕС-США 18 мая 1998 г., был сформулирован комплекс согласованных политических целей, которые в силе и по сей день. Существуют общие фонды для поддержки совместных усилий, например в рамках Партнерства ради мира НАТО и Совета евроатлантического партнерства. Каждая из сторон также имеет свои фонды для осуществления этих мероприятий. Европейский союз может полагаться на некоторые существующие средства для налаживания более тесных связей со странами Южного Кавказа, такие как Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, программа ТАСИС и осуществляемые проекты в рамках ТРАСЕКА и ИНОГЕЙТ. Это важные инструменты, которые могут быть хорошо использованы при создании фундамента Пакта стабильности Южного Кавказа. Природа и сущность отношений, поддерживаемых Европейским союзом и его странами-участницами с непосредственными соседями Южного Кавказа (Россией, Турцией, Ираном), и с теми соседями, которые расположены по обе стороны морей (соответственно Казахстаном, Узбекистаном, Туркменистаном с восточной стороны и Украиной, Румынией, Болгарией с западной), также могут стать важным фактором создания благоприятной внешней среды для регионального Пакта стабильности. В частности, Европейский союз способен создать мощнейший стимул для всеобъемлющего пакта региональной стабильности и сотрудничества, если внесет четкое предложение о возможном в будущем членстве в ЕС трем странам Южного Кавказа: Армении, Азербайджану и Грузии, на особых переходных условиях. В этом случае было бы целесообразно применять принципы дифференциации и обусловленности в слегка модифицированной форме, с акцентом на региональное единство. Условие поддержания хороших отношений с другими двумя будущими участниками должно стоять на более высоком, предпочтительно самом высоком месте в списке приоритетов. Перспектива возможного членства, со всеми его привилегиями и обязательствами, должна быть ясно оговорена: или все три, или никто. В отличие от опыта Центральной и Юго-Восточной Европы, на Южном Кавказе необходим более гибкий подход для того, чтобы дать ясные сигналы о преимуществах в случае проведения разумной политики. Если результаты деятельности налицо, а цели достигнуты, то награда должна быть незамедлительной, весомой и ощутимой. Для того, чтобы Пакт стабильности получил реальный шанс на успех, желательно разработать план подготовительных действий с поэтапными целями, сочетаемыми с адекватным финансированием. Согласованные обязательства трех региональных участников должны быть более или менее симметричными в смысле приоритетов и темпа реализации. Тот же принцип должен быть применен при создании институтов и распределении компетенций таким образом, чтобы агентство или комитет в одной стране могли легко найти своего партнера в двух остальных странах. Стоит также рассмотреть возможность рекомендации трем странам подготовить национальные стратегии устойчивого развития (или общие схемы всестороннего

развития) и последующие планы по их осуществлению в соответствии с той же методикой, структурой и графиком. Программа развития ООН может очень помочь в этом отношении с учетом ее предшествующего опыта и накопленных знаний. Чем раньше армяне, азербайджанцы и грузины научатся действовать в соответствии с определенными установленными процедурами и стандартами, тем легче им будет вместе работать позднее.

Многие из этих мероприятий могут проводиться на двусторонней основе, задолго до установления регионального формата как института. Осознание того, что все три страны имеют так много общего, окажется при этом приятной неожиданностью.