

УДК 323 (941): 338 (941) (042.3)
ББК 66.3 (24) + 65.01 (24)
К 126

Редактор: Александр Искандарян
Редаколлегия: Нина Искандарян, Сергей Минасян, Арташес Хачатрян
Дизайн обложки: студия «Матит» / www.matit.am
Верстка: студия «Коллаж» / www.collage.am

КАВКАЗ-2010. Ежегодник Института Кавказа / Ред. А.Искандарян. – Ер.: Институт Кавказа, 2012. – 172 с.

К 126 *Восьмой выпуск Ежегодника Института Кавказа посвящен итогам 2010 г. в регионе. В основу сборника легли доклады, сделанные учеными из Азербайджана, Армении, Грузии, Турции, России и США на Ежегодной конференции Института Кавказа в мае 2011 г. Статьи сборника посвящены различным аспектам жизни Южного и Северного Кавказа в 2010 г.; в них отражена общая динамика и проведен сравнительный анализ политических и социально-экономических процессов на Кавказе, описано положение в сфере региональной безопасности и ее увязка с глобальными развитиями, показаны перспективы урегулирования конфликтов.*

Edited by Alexander Iskandaryan

Copy editing by Nina Iskandaryan, Sergey Minasyan, Artashes Khachatryan

Cover design by Matit / www.matit.am

Text layout by Collage / www.collage.am

Caucasus 2010. CI Yearbook / Ed. A. Iskandaryan. – Yerevan, Caucasus Institute, 2012. – 172 p.

The eighth CI Caucasus Yearbook sums up the year 2010 in the region. It is based on presentations made by scholars from Armenia, Azerbaijan, Georgia, Turkey, Russia and the U.S. at the CI Yearly Caucasus Conference in May 2011. The papers included in this volume describe main political, social and economic trends in the South and Northern Caucasus, propose their comparative analysis, look into regional security including its global aspects, and analyze conflict resolution prospects.

УДК 323 (941): 338 (941) (042.3)
ББК 66.3 (24) + 65.01 (24)

ISBN 978 – 9941 – 2 667 – 5

© Институт Кавказа, 2012 г.
© 2012 by Caucasus Institute

Мнения, выраженные в настоящей публикации, принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения Института Кавказа или каких-либо иных организаций, в том числе спонсоров проекта и организаций, в которых работают или с которыми сотрудничают авторы. В статьях сохранено авторское написание имен и названий.

Any opinions expressed in this volume are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Caucasus Institute or any other organization, including project sponsors and organizations with which the authors are affiliated. All personal and geographical names used in this volume are spelled the way they were spelled by the authors.

Издание опубликовано при содействии Фонда поддержки аналитических центров Института открытого общества.

The publication of this volume was made possible by the support of the Think Tank Fund of Open Society Foundations.

ЗАПАД И ЮЖНЫЙ КАВКАЗ В 2010 г.

Ричард Гирагосян

ВВЕДЕНИЕ

Политика и присутствие Запада на Южном Кавказе в целом определяются тремя основными факторами. Во-первых, никакой продуманной и последовательной политики Запад в этом регионе не проводит. Одной из наиболее убедительных иллюстраций этого факта стали сюжеты последних лет, связанные с идеей распространения НАТО на Южный Кавказ, и конкретно тот факт, что в связи с заявкой Грузии на вступление в НАТО Запад продемонстрировал отсутствие единой политической воли и наличие внутренних разногласий, а оказанная им Грузии поддержка была недостаточно спланирована и плохо подготовлена.

Во-вторых, политика Запада на Южном Кавказе в значительной мере ограничивается наличием конкурирующих интересов как у различных западных игроков, так внутри каждого из них. Это ярко проявлялось, например, в виде соревнования различных государств-членов ЕС с Соединенными Штатами, равно как и европейских стран между собой. Хотя конкуренция на уровне государств вполне естественна и в целом отражает наличие у них зачастую взаимно противоречащих интересов в регионе, проблема в том, что из-за такой конкуренции в целом снижается эффективность западного присутствия на Кавказе. Также исключается возможность того, что проводимая здесь Западом политика будет последовательной и стратегически продуманной на сколько-нибудь долгосрочную перспективу.

Однако наиболее интересным и неожиданным является третий фактор, определяющий политику Запада на Кавказе. Этот фактор

возник намного позже остальных двух и состоит в том, что в последние годы политика Запада на Кавказе стала намного динамичнее, а его присутствие – намного заметнее. В значительной мере это повышение активности стало следствием войны 2008 г. в Грузии, а одним из его наиболее ярких отражений стала инициатива «Восточного партнерства» ЕС.

Дополнительным стимулом для роста вовлеченности ЕС в дела Южного Кавказа стала проводимая с недавних пор Соединенными Штатами политика, направленная на сокращение американского и увеличение европейского присутствия, инвестиций и активности на Южном Кавказе. Фактически, США в последние годы уходят с Кавказа, сокращая масштабы своего вовлечения в регион в пользу многостороннего западного подхода, основанного на сотрудничестве различных сил.

КОНТЕКСТ

Для того чтобы дать оценку взаимодействию между Западом и Южным Кавказом в 2010 г., необходимо сперва проанализировать контекст, в котором развивались эти отношения, обратив особое внимание на интересы, легшие в основу западной политики в регионе.

Сразу после обретения странами Южного Кавказа независимости, Запад начал разворачивать в них деятельность по ряду таких ключевых направлений, как (1) поддержка демократизации и политических реформ, которая продолжается несмотря на то, что выборы в странах региона по-прежнему проводятся с нарушениями; (2) целенаправленная поддержка и помощь в приватизации и переводе экономики на рыночные рельсы; (3) все шире разворачивающиеся меры по обеспечению безопасности и борьбе с терроризмом; (4) усилия, направленные на урегулирование конфликтов в регионе, в том числе при посредничестве Запада.

Что интересно, в каждом из этих направлений проявляются самые различные, иногда противоречащие друг другу интересы раз-

личных западных игроков. В то же время, в региональной политике Запада имела место и некоторая конвергенция интересов.

ОБЩНОСТЬ ЦЕЛЕЙ

Признав независимость трех стран Южного Кавказа – Азербайджана, Армении и Грузии, – образовавшихся в результате распада СССР в конце 1991 г., страны Запада начали проводить здесь каждая свою политику. Однако можно выделить три общие цели, которые с самого начала преследовали все западные игроки на Кавказе. Эти цели касались того, в каком направлении будут развиваться новые независимые страны, и конкретно – политического устройства и суверенитета каждого из новых государств, а также геополитической ситуации в регионе в целом.

Первая цель состояла в том, чтобы способствовать демократизации постсоветских республик Южного Кавказа, проведению в них политических реформ и переходу на рыночную экономику. С начала и до середины 1990-х гг. западные страны проводили в регионе достаточно слаженную политику в этом направлении.

Вторая общая цель, которую страны Запада вполне согласованно преследовали на ранних этапах независимости и политического транзита на Южном Кавказе – укрепление суверенитета новых стран и развитие их государственности. Сюда же входят и меры по урегулированию конфликтов и дипломатическое посредничество.

В первые годы независимости обозначилась и третья общая цель, касавшаяся формирования геополитического контекста на Южном Кавказе. Сущность этой геополитической цели состояла в том, чтобы создать альтернативные пути транзита нефти и газа через регион, с тем, чтобы изолировать Иран, а также преодолеть зависимость региона от российской системы трубопроводов и энергетической инфраструктуры.

Таким образом, основным стимулом западного присутствия на Южном Кавказе было стремление укрепить суверенитет и независи-

мость молодых стран, переживающих политический переходный период, и одновременно уменьшить их зависимость от России и помочь им избавиться от пережитков десятилетий советского прошлого.

ДИВЕРГЕНЦИЯ ИНТЕРЕСОВ

При всем этом, политика Запада в отношении каждой из трех стран Южного Кавказа заметно различалась. Все западные игроки преследовали свои интересы и делали это по-разному в каждой из трех стран региона.

На политику Запада в отношении Армении в значительной мере влияли крупные и хорошо организованные общины армянской диаспоры в США и в меньшей степени в Европе. На раннем этапе независимости (в начале 1990-х гг.) политика западных стран в Армении велась в основном по следующим трем направлениям: во-первых, гуманитарная помощь, в первую очередь для восстановления зоны землетрясения; во-вторых, поддержка демократизации и политических реформ, а также помощь в преодолении бедности и в реформировании экономики; в-третьих, усилия по урегулированию и, по возможности, разрешению карабахского конфликта при посредничестве Запада.

Важно отметить, что и землетрясение, и возникновение карабахского конфликта предшествовали достижению Арменией независимости, и соответственно, обе эти проблемы с самого начала стояли перед западными игроками, разворачивавшими деятельность в Армении. На фоне активной лоббистской деятельности армянской диаспоры, необходимость решения этих двух задач – преодоления последствий землетрясения и предотвращения эскалации конфликта в Нагорном Карабахе – в какой-то мере помешала странам Запада выработать внятную политику на армянском направлении на основе собственных национальных интересов.

В контексте дивергенции интересов в регионе, политика западных игроков в отношении Азербайджана базировалась на совер-

шенно других приоритетах, в основном касавшихся стратегического значения Азербайджана как страны, имеющей немалые запасы энергоносителей. «Энергетический соблазн» стал основным фоном, на котором развивались отношения между Западом и Азербайджаном. Кроме того, Азербайджан стал ключевым звеном стратегии Запада, направленной на отстранение и России, и Ирана от региональных энергетических проектов.

Что же до политики Запада на грузинском направлении, то в ней в целом доминировала типично американская ориентация на личности. В основу западной поддержки грузинских лидеров легли уже давно сложившиеся отношения между американским руководством и министром иностранных дел СССР Эдуардом Шеварднадзе. Многие на Западе считали Шеварднадзе компетентным политиком и полагали, что его приход к власти в Грузии после эпохи конфликтов и гражданской войны времен Гамсахурдиа, при котором Грузию на Западе уже начали считать «несостоятельным государством», делает возможным партнерские отношения с Грузией.

Основываясь на таком личностном подходе, Соединенные Штаты лидировали в отношениях между Западом и Грузией в целом ряде сфер, и в особенности в том, что касалось усилий по восстановлению грузинской государственности в средне- и долгосрочной перспективе, а также планов по восстановлению в долгосрочной перспективе территориальной целостности Грузии (утраченной в результате конфликтов в Абхазии и Южной Осетии). В рамках такого подхода Вашингтон повысил статус Грузии в системе мер по борьбе с терроризмом, а в 2002 г. развернул в Грузии новую инновационную программу по обучению и экипировке грузинских вооруженных сил, целью которой было преодоление децентрализации власти и несостоятельности грузинского государства.

2010 г.: ТЕНДЕНЦИИ В ПОЛИТИКЕ ЗАПАДА

В последние годы политика Запада на Южном Кавказе претерпела ряд изменений, отражающих четыре основные тенденции:

1. оказание более постоянной и более значительной поддержки демократизации и политических реформ, особенно после успешной Революции роз в Грузии, невзирая на то, что выборы в остальных странах Кавказа проходят с многочисленными нарушениями;
2. проведение более активной политики по сдерживанию российского влияния в регионе и одновременный поиск возможностей для сотрудничества, например, в рамках Минской группы ОБСЕ (под сопредседательством Франции, России и США), выступающей в качестве единственного посредника в карабахском конфликте;
3. новый акцент на безопасности и борьбе с терроризмом: на смену энергетике и трубопроводам пришли новые приоритеты – воздушные коридоры и возможность пролета военной авиации над территориями государств, а также установление и расширение двусторонних партнерских отношений в сфере безопасности с целым рядом государств;
4. попытка строить мосты и использовать новые возможности в регионе, наиболее ярким проявлением чего стало выдвижение проекта армяно-турецкого примирения и стремление получить с него дивиденды.

На фоне меняющихся приоритетов Запада регион продолжал получать помощь на рыночные экономические реформы и приватизацию и оставался в центре усилий по урегулированию конфликтов при западном посредничестве.

К 2010 г. задачи западной политики в регионе были очерчены более конкретно по трем направлениям.

Во-первых, Европейский Союз разработал более детальную и продуманную политику в дополнение к программе «Восточное партнерство», предполагающей его прямое вовлечение в регион.

Сущность этой новой политики звучит как «больше за большее, меньше за меньшее», т.е. речь идет о создании нового набора стимулов для проведения экономических и политических реформ во всех трех странах Южного Кавказа. Для самого Евросоюза стимулом для подобного вовлечения в регион стало осознание стратегической важности обеспечения стабильности и безопасности на периферии объединенной Европы.

Во-вторых, произошли изменения в подходе западных посредников к урегулированию карабахского конфликта. Новый подход – это, по сути, «возвращение к истокам», при котором основной задачей посредников становится предотвращение новой войны или вспышки насилия на фоне нарастающих угроз Азербайджана решить карабахскую проблему военным путем.

И, в-третьих, еще один новый аспект западного присутствия в регионе – это новая американская политика, в рамках которой США пытаются стимулировать лидеров стран региона активнее проводить демократизацию и экономические реформы. Одновременно Соединенные Штаты приветствовали европейское присутствие в регионе и даже настаивали на его увеличении, а также стремились изменить свой подход к российским интересам и влиянию на Кавказе в направлении снижения конфронтации, в духе общей «перегрузки» американо-российских отношений. Впрочем, подобная, на первый взгляд, продуманная корректировка политической линии была в то же время и отражением слабости Соединенных Штатов. В реальности четкой, последовательной и связной политики США в регионе не проводят, считая его второстепенным и далеким от американских интересов.

Подобной слабости и распыленности американского присутствия в регионе есть несколько причин. Во-первых, у Соединенных Штатов сейчас имеются другие приоритеты, и в первую очередь – необходимость принимать меры в связи с экономическим спадом и последствиями глобального экономического кризиса. Кроме того, в Америке имеется тенденция рассматривать отношения с Южным

Кавказом как подмножество российско-американских отношений, и не заниматься ими специально. К тому же многие официальные лица, отвечающие за регион, вынуждены отвлекаться на самые разные другие проблемы, в том числе на положение в Ираке и Афганистане.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оглядываясь на 2010 г., можно обнаружить важные тренды в политике и деятельности Запада на Южном Кавказе. И для западных политиков, и для стран региона имеет значение и тот факт, что в событиях 2010 г. отразились важнейшие угрозы и вызовы для региона.

Основная угроза – это опасность эскалации замороженного карабахского конфликта и его перехода в горячую стадию. Восприняв вовлечение Турции в процесс армяно-турецкого примирения как предательство, Азербайджан все более интенсивно нагнетал напряженность в зоне конфликта, используя столкновения и вылазки на границах как инструмент оказания давления на мировое сообщество, недовольное отсутствием прогресса в мирных переговорах.

Основной вызов – это ожидание политических перемен, и в частности, близящиеся и парламентские, и президентские выборы в Армении и Грузии, назначенные на 2012 и 2013 гг. Процесс политического транзита во всех странах региона осложняется хроническими проблемами с легитимностью власти и постоянной экономической нестабильностью. Таким образом, можно заключить, что по итогам 2010 г. вызовов для западной политики на Южном Кавказе станет не меньше, а больше.