

Нагорный Карабах: в поисках выхода из переговорного тупика

Андрей Арешев (Россия)

Парламентские выборы, состоявшиеся 23 мая 2010 года в Нагорно-Карабахской Республике, стали не только объектом достаточно широкого международного интереса¹, но и дали определенную пищу для размышлений относительно некоторых неявных, однако оттого не менее важных тенденций развития геополитических процессов вокруг признанных и непризнанных государств Южного Кавказа. После решения вопросов Абхазии и Южной Осетии в форме политико-дипломатического признания со стороны Российской Федерации (которое хотя официально и не признается западными державами, но, несомненно, будет учитываться ими в практической политике) карабахская проблема остается основной точкой, вокруг которой выстраивается более сложная игра. Представляется, что, так же как и в случае с Ближним Востоком, сверхдержавы проводят прагматичную политику, часто весьма далекую от официально провозглашаемых целей «урегулирования» существующих на Южном Кавказе конфликтов. Соответственно, перспективы их адекватного урегулирования на действительно компромиссных условиях, так же как и на Ближнем Востоке, стремятся к нулю.

Парламентские выборы в Нагорном Карабахе стали очередным поводом для резких заявлений со стороны официального Баку. Выборы охарактеризовали как не имеющий никакой юридической силы шаг так называемых «сепаратистов». Заявление чиновников Евросоюза, следовавшее за несколько дней до 23 мая, также носило достаточно раздраженный характер. В Брюсселе посчитали нужным заявить, что выборы парламента в Карабахе способны негативно сказаться на ходе переговорного процесса. Между тем, в качестве одного из элементов так называемых «Мадридских принципов» (которые носят в определенной мере виртуальный характер), насколько можно было судить по официальным заявлениям представителей государств, участвовавших в их разработке, фигурирует наделение Карабаха промежуточным статусом. Наличие в Нагорном Карабахе эффектив-

ных механизмов государственного управления, при наличии доброй воли к урегулированию конфликта на взаимоприемлемых и компромиссных условиях является фактором, никак не препятствующим, а, напротив, способствующим продвижению мирного процесса. Таким образом, авторы многочисленных гневных заявлений в очередной раз продемонстрировали контрпродуктивный подход и полное непонимание региональных реалий, не говоря уже о столь привычных в политике «двойных» стандартах. Всё это негативным образом сказывается на перспективах Европейского Союза в качестве субъекта, способного продемонстрировать сбалансированный подход и предложить сторонами нечто большее и конкретное, нежели абстрактные рассуждения о «европейских ценностях».

В последние годы высшее российское политическое руководство и дипломатия предпринимают значительные усилия по сближению диаметрально противоположных позиций сторон конфликта. Именно поэтому все заинтересованные стороны с нетерпением ожидали реакции МИД Российской Федерации, питая на этот счет диаметрально противоположные надежды. Это заявление последовало уже после выборов, а его характер отличался от реакции Смоленской площади на предыдущие выборы парламента Нагорного Карабаха, состоявшиеся в июне 2005 года. В мае 2010 года заявление МИД России, озвученное его официальным представителем А.Нестеренко, было весьма сбалансированным и, несмотря на лаконичный характер, весьма содержательным. Некоторые информационные агентства и ангажированные эксперты, в том числе и в России, почему-то сочли целесообразным прочесть этот документ выборочно. При этом из общего политического контекста выхватывались исключительно те положения, которые представлялись важными для обоснования заранее сформулированной точки зрения. Конечно, МИД России вновь заявил о поддержке территориальной целостности Азербайджана и заявил о непризнании Нагорного Карабаха в качестве самостоятельного государства. Подобная позиция, как известно, неоднократно высказывалась в Москве еще в первые месяцы после признания Абхазии и Южной Осетии и была обоснована тем, что противостоящие вокруг Карабаха стороны продолжают политические

¹ В Степанакерт съехались представители официальных, журналистских, общественных, экспертных организаций из Армении, России, Франции, Аргентины, США, Германии, Ирана, Канады и др. (более десятка государств), выборы освещали 29 иностранных журналистов.

переговоры, в то время как Саакашвили в августе 2008 года пошел на военную авантюру, разрушив существующий статус-кво. В то же время, в заявлении А.Нестеренко от 24 мая подчеркивается уважение не только к принципу территориальной целостности, но и к другим основополагающим нормам и принципам международного права, под которыми, можно понимать в первую очередь известный «хельсинкский» документ 1975 года. В данном документе, как известно, говорится не только о территориальной целостности подписавших его государств (многих из которых давно нет на карте мира), но формулируются также принципы неприменения силы или угрозы силой и мирного урегулирования споров. В заявлении МИД России особо оговаривается, что «будущий статус [Нагорного Карабаха] должен быть определен без применения силы в результате политических переговоров между всеми сторонами в рамках минского процесса. Далее, в Москве, видимо, мягко возразив Брюсселю, отметили, что не считают, что ход мирного урегулирования конфликта мог бы зависеть от проведения выборов в Нагорном Карабахе.

Напомним, состоявшиеся выборы – уже пятые по счету с момента образования не признанной пока, в отличие от других молодых государств Южного Кавказа – Абхазии и Южной Осетии – Нагорно-Карабахской Республики. Противостояние Нагорного Карабаха и Азербайджана начиналось в рамках единого советского политико-правового пространства, трансформировавшись в военные действия между Азербайджанской Республикой и Нагорно-Карабахской Республикой, с неизбежным на определенном этапе вовлечением Республики Армения (хотя по отдельным аспектам степень этого вовлечения иногда серьезно преувеличивается). Военные действия сопровождалась огромными жертвами и колоссальными разрушениями, прежде всего в Нагорном Карабахе, мирные города и села которого неоднократно становились объектами массированных авиационных бомбардировок и ракетно-артиллерийских обстрелов (главным образом с территорий по периметру административных границ бывшей НКАО, составляющих ныне так называемую зону безопасности¹).

¹ Это условный термин: в Армении и Нагорном Карабахе говорят о реинтегрированных территориях, включенных, в соответствии с Конституцией НКР, в ее административные границы до окончательного урегулирования конфликта; азербайджанские и некоторые другие эксперты оперируют понятием «оккупированные территории». Однако принципиальной сути дела и функционального значения этих территорий данные разночтения не меняют.

Если на начальном этапе конфликта на вооружении противостоящих сторон было преимущественно легкое стрелковое оружие, то сейчас армии, несущие боевое дежурство по обе линии соприкосновения, оснащены самыми современными видами вооружений. Именно поэтому постоянно повышающийся градус воинственной риторики вызывает весьма серьезное беспокойство. Войны никто не хочет, но это вовсе не означает, что к ней никто серьезно не готовится, предусматривая (пусть неявно) возможность применения де-факто оружия массового поражения по населенным пунктам, либо рассматривая вполне обоснованные в условиях военного времени варианты «асимметричных» ответов по коммуникациям и крупным объектам инфраструктуры². Стороны существуют не в безвоздушном пространстве, и любые приготовления одной из них, которые могут обоснованно расцениваться как признак подготовки не бутафорского, а настоящего нападения, заведомо не могут остаться незамеченными.

Назначение Мэтью Брайзы послом США в Баку актуализирует вопросы, сформулированные редактором газеты «Калифорнийский курьер» Арутом Сасуняном, в частности, о роли экс-сопредседателя Минской группы ОБСЕ в провоцировании российско-грузинского конфликта: «Какие наказания Вы передали руководству Грузии перед войной между Грузией и Россией в 2008 году? Соответствуют ли истине те доклады, согласно которым, Вы информировали грузин о военном вмешательстве Соединенных Штатов в случае нападения России на Грузию?» Возобновление открытой фазы противостояния вокруг Нагорного Карабаха совершенно не отвечает интересам России не только потому, что дезавуирует ее посредническую миссию (осуществляемую как в формате Минской Группы ОБСЕ, так и в формате трехсторонних встреч президентов России, Армении и Азербайджана), но и способно привести к открытому вмешательству в конфликт сил НАТО. Именно об этом могут свидетельствовать некоторые (в том числе уже вызвавшие некоторый резонанс) публичные заявления, однако подобный сценарий стал бы для армянской стороны (да и не только армянской – хотя бы в силу реализованного в Абхазии и Южной Осетии «косовского прецедента») не просто вынужденным, но и крайне неблагоприятным. Именно поэтому, в ситуации находящегося в тупике переговорного процесса столь важным является поддержание военного баланса

² Как известно, Соединенные Штаты в подобных случаях действуют исходя из логики так называемой «превентивной самообороны», предусматривающей нейтрализацию возможных источников угроз еще до того, как они начнут представлять собой реальную опасность.

сторон, являющегося в настоящий момент основным фактором поддержания хрупкого и все чаще нарушаемого то здесь, то там перемирия.

Региональные и мировые игроки не нашли и не находят консенсус относительно приемлемого для них формата возможного урегулирования карабахского конфликта. Стоит особо отметить, что консенсус этот должен быть формализован не просто в совместных декларациях наподобие упоминавшихся «Мадридских принципов», которые на поверку могут оказаться не только сырым, а во фрагментарным набором абстрактных деклараций, а в документах более серьезного характера. Такие документы, как представляется, не могут не формализовать, в той или иной форме, растущий интерес ближних и дальних государств к отдельным участкам соприкосновения Нагорного Карабаха с сопредельными государствами. Внешнее военное присутствие на этих границах было бы не самым желательным сценарием, однако, несмотря на многочисленные разговоры о падении интереса администрации Барака Обамы к Южному Кавказу, исключать варианта «продавливания» такого присутствия вовсе не приходится. Мероприятия, осуществляемые в рамках Планом индивидуального партнерства между Азербайджаном и НАТО, идут своим чередом, как и американо-азербайджанские контакты на высоком политическом уровне. А в том, что любое движение на северных границах Ирана вызовет ответную реакцию с его стороны – сомневаться не приходится. Именно поэтому говорить о каких-либо скорых «прорывах» в решении карабахского конфликта (особенно путем сдачи двух ключевых районов по периметру Нагорного Карабаха, о чем оживленно писала, опасно питая определенные иллюзии, пресса одного из сопредельных государств¹) было бы не только наивным, но и до некоторой степени безответственным. В этом же ключе можно расценивать периодически появляющиеся вбросы информации о том, что готов чуть ли не окончательный проект решения по Карабаху, предусматривающий якобы не только вывод армянских сил с территорий «пояса безопасности». Появлялись сведения о размещении в различных частях зоны карабахского конфликта «миротворческих контингентов» разных стран: в Кельбаджаре – российского, а в приграничном с Ираном Физули – американс-

кого.² Подобные «утечки» регулярно появляются накануне каждого крупного политического события, которое так или иначе можно увязать с карабахским конфликтом и, как представляется, призваны скорее продемонстрировать видимость некоего продвижения.

По мнению известного российского политолога С. Маркедонова, исходя из принципа «реалистического миротворчества», при выстраивании переговорного процесса нужно отказаться от «одноактного урегулирования», которое должно завершиться подписанием «вечного мира»³. Соглашаясь с данной позицией, позволим себе сформулировать некоторые подходы и соображения, без учета которых перспективы будущих политических переговоров выглядят весьма туманными (если они вообще существуют):

1. Позиция России по вопросу нагорно-карабахского урегулирования состоит в том, что посредники не должны подменять собой стороны конфликта. В очередной об этом было заявлено премьер-министром России В. Путиным в июне 2010 года в Стамбуле в ходе совместной пресс-конференции с турецким коллегой Р. Эрдоганом. Представляется, что данная позиция является недвусмысленным ответом тем, кто полагает, что Анкара ведет некую «молчаливую дипломатию», направленную на то, чтобы через Москву побудить Ереван к большей «уступчивости».

2. Говорить об урегулировании всерьез невозможно, но принимая в расчет ключевое значение территорий «пояса безопасности» для обеспечения национальной безопасности Нагорно-Карабахской Республики и Республики Армения, надежнее любых миротворческих контингентов выполняющая соответствующую функцию. Любые разговоры о полном либо частичном отходе армянских сил с контролируемых ими территорий за пределами административных границ бывшей НКАО взамен на пустые обещания заведомо бессодержательны, свидетельствуя о полном непонимании сути конфликта и нежелании решать его по существу.

2. При «настройке» механизма консультаций, которые потом могут перерасти в полноценные политические переговоры, необходимо понимать, что исторический контекст конфликта, по крайней мере, начиная с 1988 года, игнорировать

¹ Интересно в этом контексте мнение руководителя «карабахского» проекта известной британской организации «Ресурсы примирения» Л.Броеса, полагающего, что Турция не была достаточно информирована о карабахском мирном процессе и полагала, что Армения может пойти на компромиссы, что не соответствует действительности.

² Дмитрий Медведев привезет в Ереван окончательный вариант соглашения по Карабаху? // http://armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=26852&SectionID=0&RegionID=0&Date=06/05/2010&PagePosition=1
³ Маркедонов С. Нагорный Карабах: мирное урегулирование в кризисе // <http://www.novopol.ru/nagorniyi-karabakh-mimoe-uregulirovanie-v-krizise-text84517.html>

совершенно невозможно. Действительно, исторические факты трактуются зачастую с прямо противоположных позиций, но ровно это же происходит и с правовой аргументацией (при этом современное международное право, сильно подверженное меняющейся политической конъюнктуре, также дает почву для прямо противоположных трактовок и выводов). Призывы «не вспоминать историю» дезавуируются самими посредниками, предлагающего в качестве конечной цели переговорного процесса де-факто возврат в ситуацию 1988 года. Необходимо попытаться, насколько это возможно, использовать тесно связанные между собой аргументы и мотивацию исторического, политико-правового характера, социально-культурного и психологического характера в конструктивном ключе.

3. Следует начать консультации заинтересованных сторон (включая НКР) с подтверждения всеми сторонами своей приверженности действующему режиму прекращения огня. После этого представляется целесообразным приступить к выработке механизмов по предупреждению и урегулированию инцидентов на линии соприкосновения, которые позволили бы сократить напряженность на линии соприкосновения сторон. Необходимая нормативно-правовая основа для этого существует, в частности, в виде действующих обязательств сторон по укреплению режима прекращения огня в нагорно-карабахском конфликте от 4 февраля 1995 года¹. Речь должна идти о выполнении существующих соглашений и договоренностей, включая прекращение обстрелов, частота которых увеличилась в 2009 году на треть по сравнению с предшествующим периодом, отвод снайперов и т.д.. Необходимо предпринять и другие шаги, направленные на повышение взаимного доверия, прежде всего - связанные со сворачиванием враждебной пропаганды.

4. Единственно возможной логикой поэтапного переговорного процесса представляется предложенная Дартмутским документом 2005 года последовательность: «тщательное выполнение каждого соглашения создает условия для переговоров по следующему соглашению. Выполнение соглашений создаст новые отправные точки для переговоров и повышает уровень доверия к мирному процессу в целом»².

5. В случае успеха и положительной динамики реализации достигнутых договоренностей, в качестве очередного этапа переговорного процесса, ориентированного на конечный результат

(а не на «процесс ради процесса») необходимо начать консультации по поводу юридически обязывающего соглашения о неприменении силы. Отдельно необходимо рассмотреть вопрос о гарантиях соблюдения подобного соглашения и имплементации его положений в «полевых условиях». При этом ни на одном из этапов переговоров у сторон конфликта не должно существовать иллюзий относительно того, что воинственная риторика или наращивание военных бюджетов является эффективным способом давления на противостоящую сторону и на посредников.

6. Следующим этапом должна стать постепенная демилитаризация зоны конфликта, сопровождаемая синхронизированным контролируемым отводом тяжелых вооружений как со стороны Нагорного Карабаха, так и со стороны Азербайджана. Представляется, что при этом целесообразно применять дифференцированный подход к вооружениям наступательного и оборонительного характера, а также учитывать, что помимо линии соприкосновения Армии обороны Нагорного Карабаха с армией Азербайджана от Аракса до Мравского хребта, существует еще северный участок армяно-азербайджанской границы, а также достаточно протяженная граница Республики Армения с Нахичеванской автономией.

7. Демилитаризация зоны конфликта сопровождается установлением мер взаимного доверия, частично описанных выше. По их достижении и после выработки эффективных механизмов контроля (в частности, организации инспекций без предупреждения с выездом инспекторов на места) начинается обсуждение комплекса вопросов, связанных с возможным уточнением границ Нагорного Карабаха (включая обеспечение непрерывной связи его столицы Степанакерта с районами и районов между собой). На определенном этапе создаются необходимые предпосылки и условия для начала поэтапного и контролируемого процесса возвращения беженцев и временно перемещенных лиц с обеих сторон, а также для разблокирования коммуникаций. Обсуждаются вопросы, связанные с безопасностью жителей Нагорного Карабаха, объектов его инфраструктуры, гидрополитики и некоторые другие. При этом сроки переговорного процесса и его отдельных этапов предварительно не оговариваются, так как стороны конфликта, так и возможные посредники отдают себе отчет в том, что неподготовленное возвращение беженцев и перемещенных лиц с обеих сторон скорее усугубит проблемы, нежели будет способствовать их решению.

8. Предпринимаются согласованные меры по информированию заинтересованных лиц по вопросам, представляющим интерес (возвраща-

¹ См.: Казимиров В. Мир Карабаху. М.: Международные отношения. 2009. – с. 349 – 351.

² См.: Проект рамочного соглашения о мирном процессе в регионе Армении, Азербайджана и Нагорного Карабаха // <http://www.regnum.ru/news/478872.html>

щение перемещенных лиц, реализация проектов, направленных на установление локальных экономических связей, совместное восстановление инфраструктуры, возможность для частных лиц посещать семейные захоронения, в том числе и за пределами Нагорного Карабаха, предоставление информации социального характера и т.д.).

9. На части территорий по периметру границ бывшей НКАО Азербайджанской ССР создается и постепенно расширяется территория взаимной интеграции, функционирование которой направлено на восстановление и повышение уровня взаимного доверия между сторонами конфликта.

10. Отдельным вопросом является формирование и возможная дислокация миротворческих сил (в том случае, если стороны приходят к согласию относительно приемлемости и целесообразности данной меры). Представляется, что к этому вопросу следует относиться предельно осторожно, с учетом имеющегося опыта. После будапештского саммита СБСЕ / ОБСЕ 1994 года была создана Группа планирования высокого уровня (ГПВУ), мандат которой состоял в представлении рекомендаций по размещению миротворцев ОБСЕ. В документе ГПВУ введение миротворческих войск в зону конфликта ставилось в прямую зависимость от успешного претворения в жизнь процесса политического урегулирования: иными словами, миротворческие силы не будут вводиться до тех пор, пока не будет достигнут прогресс в этой области¹. Подобный подход представляется обоснованным. Как известно, современный институт миротворчества находится в кризисе, связанном с прогрессирующим бессилием Организации Объединенных Наций и растущими амбициями НАТО, позиционирующего себя в качестве глобального игрока, имеющего интересы во всех районах мира. Ключевыми вопросами в данном случае будет мандат миротворческих сил, наличие у них определенных видов вооружений, национальный состав отдельных контингентов и их географическая локализация. В целом «акцент» миротворчества необходимо сместить с вопросов непосредственного военного присутствия на создание эффективной и долговременной системы гарантий демилитаризации зоны конфликта.

11. Уполномоченные представители Нагорно-Карабахской Республики подписывают соглашение о неприменении силы и все последующие документы. Действующие институты государст-

венного управления в Нагорном Карабахе сохраняют в полном объеме свои полномочия в течение всего процесса переговоров вплоть до выработки окончательного решения по поводу его политического статуса, которое ни при каких условиях не будет иметь характер капитуляции одной из сторон при полной победе другой.

* * *

В складывающейся непростой обстановке «категорическим императивом» политики России на Южном Кавказе может стать продвижение идеи создания системы общерегиональной безопасности, в рамках которой можно было бы в максимальной степени учесть как интересы внешних игроков, так и также интересы и стремления государств и народов региона. При выработке основных несущих конструкций подобной системы ключевыми ориентирами должно стать формирование политических и иных предпосылок, направленных на постепенное решение существующих и недопущение потенциально возможных конфликтов. Сформулированные подходы, наряду с комплексом существующих наработок, призваны придать региональным процессам положительную динамику.

Nagorno-Karabakh: Negotiating out of the Deadlock

Andrey Areshev

The article assesses the reaction of the interested parties vis-à-vis the parliamentary elections that have recently been conducted in Nagorno-Karabakh in the light of regional realities and the chain of processes unfolding in the settlement of the Nagorno-Karabakh conflict. Attention is drawn to the inflamed level of tensions which, above all else, account for the fragmentary and inconsistent character of the so-called Madrid Principles offered as a basis for the resolution of the conflict. The article concludes by offering concrete proposals, along with a sequence of certain actions, aimed at overcoming the deadlock.

¹ Антоненко О. Саморегулируемая линия прекращения огня // <http://www.c-r.org/our-work/accord/nagorno-karabakh/russian/russian11.php>