

Южный Кавказ в поисках общей идентичности

22 октября 2011

Питер Семнеби

Укрепление доверия и урегулирование конфликтов

Петер Семнеби – в 2006–2011 гг. специальный представитель ЕС по Южному Кавказу.

Резюме: Жителям Южного Кавказа необходима единая идентичность, чтобы лучше ладить друг с другом. Сегодня у них слишком мало общего. ЕС может добавить новое измерение принадлежности к большой европейской семье, чтобы помочь выйти за рамки узконационального самоопределения.

В первой половине прошлого десятилетия Европейский союз постепенно осознал тот факт, что у ЕС есть собственные интересы на Южном Кавказе. Главный из них заключается в поддержании стабильности, безопасности и процветания в соседнем регионе, а также его развитии в качестве энергетического и транспортного коридора к Каспийскому морю и далее. Однако Брюсселю понадобилось время для того, чтобы решить, стоит ли принимать непосредственное участие в делах региона, столь плохо поддающегося пониманию. Способны ли вновь открываемые возможности перевесить имеющиеся риски? Так, трудно развеять распространенные опасения по поводу того, что взаимодействие со странами Южного Кавказа будет означать конкуренцию и конфронтацию с Россией, а не стимул для сотрудничества.

В конце концов, Евросоюз обозначил свою заинтересованность несколькими способами: включив этот регион в Стратегию европейской безопасности 2003 г., пригласив страны Южного Кавказа стать участниками новой европейской политики в отношении соседних регионов и создав должность специального представителя по Южному Кавказу. Но лишь после того, как в регионе вспыхнула война, Европейский союз отбросил все сомнения и заявил о приверженности принципу взаимодействия со странами Южного Кавказа.

Начав работу в ранге специального представителя в марте 2006 г., я попытался определить приоритетные области политики и моей миссии на Кавказе. После пятилетия, исполненного драматических событий, в середине которого (август 2008 г.) разразилась война, наверно, полезно вернуться к перечню приоритетов, какими они представлялись в начале моей службы, подвести итоги и подумать о том, что возможно в следующем пятилетии. В частности, что под силу сделать совместно с Россией для укрепления безопасности, стабильности и процветания в этом важном соседнем регионе? Хотя в некоторых областях удалось добиться определенного прогресса, многие задачи, как ни печально, остаются невыполненными. Пятидневная война стала серьезным откатом назад, но, хотя это может показаться парадоксом, дала импульс для выдвижения инициатив, которые в противном случае могли бы никогда не увидеть свет.

Конфликты как проклятие Кавказа

Мой первый приоритет заключался в том, чтобы Европейский союз дал импульс к разрешению затянувшихся конфликтов. И пять лет тому назад, и сейчас очевидно, что конфликты в Абхазии, Южной Осетии и Нагорном Карабахе препятствуют нормальному политическому и экономическому развитию, угрожают безопасности даже за пределами Кавказа и осложняют отношения с Россией и Турцией. Механизмы разрешения острых противоречий, существовавшие в то время, не предполагали участия ЕС в целом и до сих пор были по большому счету неэффективными. Я считал, что Брюсселю, если ему, как это признавалось всеми сторонами, суждено сыграть ключевую роль в реализации и

поддержке мирных договоренностей, следует активно присутствовать в переговорном процессе. Вот почему я полагал необходимым участие в одном или более из имеющихся механизмов разрешения конфликтов. ЕС мог бы также использовать свой политический и финансовый вес, чтобы облегчить процесс примирения, согласовать усилия с основными партнерами (не в последнюю очередь с Россией), инициировать планирование своей возможной роли в урегулировании конфликтов, а также публично заявить о заинтересованности в их решении.

Поскольку в краткосрочной перспективе эти честолюбивые планы представлялись неосуществимыми, я выступил с инициативой разработать ряд мер по укреплению доверия, что способствовало бы разрешению ситуации в Грузии. Отчасти подобные предложения выдвигались уже во второй половине 2007 г., когда начала нарастать напряженность. Вышеупомянутые меры включали размещение сотрудников для связи и взаимодействия с полицией в конфликтных регионах, техническое содействие и рекомендации Министерству по урегулированию конфликтов Грузии, помощь в реабилитации Абхазии и Южной Осетии. Сюда же можно отнести и встречи представителей гражданского общества, возложение функции связующего звена на Европейскую группу поддержки безопасности на границах, присутствующую в Грузии. Рекомендации по таможенным вопросам торговли с конфликтными регионами, а также транзита через них, открытие там информационных центров ЕС, участие Абхазии и Южной Осетии в региональных программах борьбы с наркотиками, поддержка в ликвидации мин-ловушек, программы помощи беженцам и перемещенным лицам. Наконец, это образовательные программы для учащихся, консультации по восстановлению нарушенной инфраструктуры, а также дискуссии между сторонами конфликта в Южной Осетии для определения возможного европейского вклада в укрепление доверия, не считая программы реабилитации Южной Осетии под руководством ОБСЕ.

Многие из этих инициатив были отложены или сорваны в связи с военными действиями, но некоторые можно было бы впоследствии продолжить и реализовать с Абхазией, власти которой после непродолжительного периода охлаждения де-факто сохраняют интерес к поддержанию и развитию разносторонних международных связей. Однако послевоенная ситуация отличалась от довоенной, поскольку появились новые деликатные моменты – в частности после того, как Россия признала независимость Абхазии и Южной Осетии. Вот почему необходимо было обсудить и сформулировать политику участия Евросоюза.

Новая политика вырабатывалась параллельно с так называемым Женевским диалогом России и Грузии, в центре которого – реализация соглашения о прекращении огня после августовской войны и, в частности, проблемы безопасности и ситуация с перемещенными лицами. Посредничество ЕС в подписании соглашения о прекращении огня сыграло чрезвычайно важную роль с точки зрения престижа Европейского сообщества и его дальнейшего участия в разрешении конфликта, к чему я призывал еще до начала войны. Также стало ясно, что Евросоюз нуждается в более широком рамочном законодательстве для проведения политики в отношении конфликтных регионов, поскольку нельзя ограничиваться лишь мерами по стабилизации положения и укреплению безопасности, такими как подписание соглашения о прекращении огня.

Политика непризнания и взаимодействия была разработана и взята на вооружение ЕС в декабре 2009 г., после того как я и моя рабочая группа целый год не покладая рук совершенствовали ее положения. В ее основе две поддерживающие друг друга опоры: приверженность Европейского союза идее территориальной целостности Грузии в рамках признанных международным сообществом границ, с одной стороны, и

заинтересованность во взаимодействии с Абхазией и Южной Осетией, с другой. Политика двух опор создала стратегическое и юридическое пространство, в рамках которого Евросоюз мог строить отношения с сепаратистскими регионами и наращивать свое влияние и присутствие, не идя на компромисс по вопросу о территориальной целостности Грузии. Она позволила продолжать и дальше развивать многие довоенные инициативы. Властные структуры в Абхазии и отдельные политики из Южной Осетии де-факто приветствовали такой подход.

Брюссель также продолжил консультации с Тбилиси, побуждая его занять более терпимую позицию в отношении контактов с Сухуми и Цхинвали. Грузинское правительство выступило с рядом политических документов по Абхазии и Южной Осетии, в разработку которых внесли вклад внешние советники. При составлении первого документа под названием Государственная стратегия по оккупированным территориям грузинские власти недостаточно консультировались с представителями ЕС и слишком много внимания уделили вопросам истории и статуса. Однако принятый впоследствии План действий был одобрен Евросоюзом в качестве дальновидной и прагматичной политической инициативы, не обремененной полемическими выпадами.

В то же время к югу от Грузии продолжает углубляться кризис вокруг Нагорного Карабаха, и ситуация до сих пор кажется тупиковой и неразрешимой. Внутренняя логика и динамика нагорно-карабахского конфликта чреваты серьезными рисками. Существует реальная опасность резкой эскалации. Стороны конфликта ввязались в неослабевающую и дестабилизирующую гонку вооружений. Существует только саморегулирующееся и ненадежное соглашение о прекращении огня без размежевания воюющих сторон; за его соблюдением следят лишь несколько наблюдателей от ОБСЕ.

Брюссель ясно дал понять, что готов внести вклад в укрепление доверия и поддержать переговоры в рамках Минской группы. Я выступил инициатором и принял участие в разработке программы Европейского союза по связям со средствами массовой информации и общественным мнением в Армении и Азербайджане. Политику ЕС в отношении Абхазии и Южной Осетии можно было бы частично использовать для урегулирования ситуации в Нагорном Карабахе, но полное отсутствие доверия между сторонами до сих пор не давало возможности осуществлять системное взаимодействие. Евросоюз мог бы также помимо мягких мер по укреплению доверия внести практический и политический вклад в работу Минской группы. В частности, необходимо упрочить договоренности о прекращении огня.

Государственное строительство и управление ожиданиями

Второй важный приоритет, о котором я говорил пять лет тому назад, заключается в том, что Евросоюзу следует и дальше поддерживать государственное строительство и демократизацию в странах Южного Кавказа. Обоснование подобной политики очевидно: эффективное управление, демократия и права человека необходимы сами по себе, но они являются и предпосылками для более тесных отношений с Европейским союзом на основе общих ценностей. Среди прочего, в рамках данного направления предусматривались консультации по правовой реформе и программы поддержки парламентов и политических партий. Я также верил в дальнейшее усиление роли Европы в части управления границами в Грузии, поскольку это способствовало бы государственному строительству и укреплению суверенитета.

С тех пор Брюссель внес вклад в политическую стабилизацию, поддерживая реформы в трех странах. Однако демократический процесс в регионе пока буксует. Отсутствие

доверительного политического диалога и уверенности в добросовестности и искренности отношений между правящими партиями и оппозицией в трех странах по-прежнему негативно влияет на внутривнутриполитическую обстановку в регионе. Конфликты также подрывают усилия по продвижению политических реформ и экономическому развитию.

Я потратил много времени на решение внутривнутриполитических вопросов; при этом акценты были не те, что предусматривались с самого начала. Приходилось выполнять функцию посредника в переговорах между правительством и оппозицией – в частности, в Грузии в 2007 и 2009 гг. и в Армении в 2008 году. Принял непосредственное участие в разрешении нескольких конкретных конфликтных ситуаций в области прав человека и свободы средств массовой информации. Эта трудоемкая и крайне напряженная работа была жизненно необходима для того, чтобы нейтрализовать целый ряд реальных угроз, а также справиться с трудноразрешимыми практическими проблемами.

Перед Группой поддержки границ, созданной Европейским союзом и работавшей в Грузии под моим руководством до 2011 г., стояла комплексная задача. Она являет полезный пример того, как помощь в государственном управлении и укреплении суверенитета также служит профилактикой конфликтов. Группа поддержки границ взяла на себя некоторые функции миссии ОБСЕ по мониторингу границ, прекратившей существование в 2005 году. Она успешно консультировала правительство в процессе выбора правильной стратегии управления границами и выработки закона, регулирующего деятельность Пограничной полиции, а также помогала Пограничной полиции определиться со стандартными рабочими процедурами, подготовкой и обучением персонала. Благодаря глубокой осведомленности о положении дел на границе она выполняла важную функцию раннего оповещения.

Брюсселю также приходилось управлять ожиданиями стран Южного Кавказа, чтобы быть их эффективным партнером. Разница между ожиданиями и конкретными делами имела две стороны. В краткосрочной перспективе Евросоюз недостаточно быстро откликался на реальные или мнимые нужды стран-партнеров. Например, до тех пор пока Европейская комиссия не направила делегации в две страны, ЕС вынужден был терпеть справедливую критику за несоответствие возложенным на него ожиданиям и надеждам. Однако разница между ожиданиями и делами также объяснялась нереалистичными запросами стран-партнеров, которым нужно было понять, на какие отношения они могут рассчитывать в долгосрочной перспективе и какую поддержку они могут получать в различных спорах и конфликтах.

Любопытно, что августовская война способствовала сокращению разрыва между ожиданиями и делами. Стала понятна степень поддержки международного сообщества в случае серьезного обострения ситуации: энергичное взаимодействие с целью положить конец конфликту, поддержка в принципиальных вопросах – не в последнюю очередь в вопросах сохранения территориальной целостности Грузии. Вместе с тем мир занимает более отстраненную и сдержанную позицию по второстепенным вопросам. В частности, это касается требования незамедлительно изменить формат переговоров и миротворческих усилий. Война также показала руководству Евросоюза, какие меры должны быть приняты безотлагательно. В результате дан ход новой региональной инициативе под названием «Восточное партнерство», в рамках которой обещаны договоры о сотрудничестве, свободной торговле и более свободном передвижении. Если бы не война, у инициативы была бы более трудная судьба в Совете ЕС, хотя она и отвечала давним чаяниям стран-партнеров.

Объединение соседей и друзей

Приступая к новой работе, я был убежден, что взаимопонимание с Россией по вопросам, представляющим взаимный интерес, будет главной предпосылкой достижения долгосрочной стабильности на Южном Кавказе. Нужно вести как можно более содержательный диалог с Россией – страной, имеющей здесь исключительно прочные исторические связи. ЕС должен активно присутствовать в регионе и сделать Южный Кавказ постоянной темой в контактах с Москвой. Евросоюзу следует стремиться строить отношения с Россией на общих интересах, таких как сотрудничество в области безопасности, обеспечения стабильности, в сфере энергетики и транспорта, чтобы ослабить и нейтрализовать логику «управляемой нестабильности», в то же время оставляя за собой право в любой момент поднять более серьезные проблемы. Тогда я был убежден, что необходимо развивать все эти направления на базе двустороннего взаимодействия с Россией и в рамках более крупных региональных объединений.

В краткосрочной перспективе некоторые аспекты российской политики осложнили выдвижение совместных инициатив в сфере безопасности – например, стремление Москвы отстаивать свои особые интересы в соседних странах, признание независимости Абхазии и Южной Осетии, а также своеобразное истолкование соглашения о прекращении огня 2008 года. ЕС по-прежнему ожидает, что Россия полностью выполнит взятые на себя обязательства по выводу войск в рамках плана из шести пунктов, который положил конец войне в Грузии. Однако это не должно препятствовать совместному обсуждению некоторых долгосрочных планов и общих интересов уже сейчас. В частности, вполне возможно открыть пути сообщения, несмотря на остающиеся разногласия по статусу двух республик.

Что самое важное, преобразование Южного Кавказа в транспортный узел, чему способствует география региона, еще больше повысило бы заинтересованность ЕС и России в его безопасности. Для России наиболее значимы маршруты, пролегающие с юга на север, а для Европейского союза – пути, идущие с востока на запад. Но это не должно наносить урон ни одной из сторон. Такой подход облегчил бы урегулирование затянувшихся конфликтов, поскольку экономические выгоды от открытия стратегических путей сообщения, проходящих через зоны конфликтов, стали бы более осязаемыми для всех участников. Например, открытие железнодорожного движения через территорию Абхазии оказало бы огромное позитивное влияние и на более удаленные регионы. Подобные инициативы позволили бы сдвинуть мирный процесс с мертвой точки и добиться существенного прогресса.

Уже в 2006 г. я отмечал, что очень важно способствовать установлению добрососедских отношений между Турцией – еще одной великой исторической державой данного региона – и странами Южного Кавказа. Значение Турции очевидно, поскольку все три страны региона имеют границы с этим весьма серьезным экономическим партнером – благодаря транзиту энергоносителей, торговле и помощи в развитии. Турецкая блокада Армении позволила Анкаре опосредованно участвовать в деликатных переговорах по Нагорному Карабаху. Мне представлялись очевидными несколько способов взаимодействия Евросоюза с Турцией по Южному Кавказу: поднимая проблемы региона в контексте многогранных двусторонних контактов Турции со странами Европейского союза и путем осуществления совместных программ помощи данному региону.

Описываемый период совпал с более дальновидной и амбициозной внешней политикой, которую начала проводить Турция. Анкара выступила с различными инициативами, чтобы утвердить свою роль на Южном Кавказе, включая Пакт безопасности и стабильности Кавказа, принятый при участии России вскоре после августовской войны.

Однако инициатива не имела успеха – прежде всего потому, что в ней не участвовал Европейский союз, который к тому времени стал незаменимым действующим лицом региональной политики, а после принятия в ЕС Болгарии и Румынии – непосредственным соседом.

Возможности Турции на Южном Кавказе остаются ограниченными, поскольку конфликты в регионе оказывают на нее самое непосредственное влияние. Армянский вопрос по-прежнему вызывает бурные эмоции, турецкое население энергично поддерживает Азербайджан, и голос многочисленной общины абхазов и черкесов в Турции также хорошо слышен. Тем не менее на посту специального представителя я прикладывал все усилия для того, чтобы наладить тесный политический диалог с Анкарой, поскольку она всегда будет важной частью любого рамочного соглашения в регионе.

Трудности, с которыми сталкивается Турция, стремящаяся играть более активную роль на Кавказе, как в зеркале отражаются в ее неудачной попытке нормализовать отношения с Арменией. А без этого она не сможет стать здесь важным игроком. Брюссель всячески поддерживал процесс нормализации между Анкарой и Ереваном, будучи твердо убежденным в том, что открытие границы задаст импульс положительной динамике, способной облегчить разрешение других конфликтов. Присутствуя при подписании турецко-армянских протоколов в Цюрихе в октябре 2009 г. вместе с несколькими министрами иностранных дел, включая Сергея Лаврова, я вполне разделял впечатление Верховного комиссара Хавьера Соланы, который заявил о всемерной поддержке мирного процесса. Неудача с ратификацией достигнутых соглашений стала огромным разочарованием; однако совместные усилия Европейского союза и его партнеров по крайней мере служат гарантией того, что процесс лишь приостановился, но не заглох.

Из этого я исходил, приступая к работе по содействию региональному сотрудничеству в Черноморском регионе, позволяющему стабилизировать положение на Южном Кавказе. Три страны здесь не похожи друг на друга, и вряд ли удастся выработать рамочное соглашение только с их участием. И для ЕС, и для стран Южного Кавказа гораздо более выгодно строить сотрудничество вокруг Черного моря и привлекать другие страны, имеющие выход к Черному морю (Молдавия, Украина), а также государства, недавно ставшие членами Евросоюза (Болгария, Румыния). Более широкое рамочное соглашение о региональном сотрудничестве могло бы также способствовать разрешению российско-грузинских и турецко-армянских разногласий.

В последние несколько лет Брюссель на самом деле прилагал серьезные усилия к тому, чтобы наладить региональное сотрудничество и расширить сферу взаимодействия Южного Кавказа с соседними странами и регионами, но у всех инициатив были определенные недостатки. Одна из них под названием «Черноморская синергия» связана с региональной Организацией черноморского экономического сотрудничества; к сожалению, эта инициатива не оправдала возложенных на нее надежд. «Восточное партнерство», в которое также входят Белоруссия, Украина и Молдавия, добилось конкретных результатов в смысле углубления двусторонних отношений с каждой из этих стран. Однако конфликт между Арменией и Азербайджаном не дал возможности раскрыть потенциал программы. «Восточное партнерство» также предусматривает участие России и Турции в отдельных региональных проектах, но это опять-таки затруднительно из-за сложных отношений этих стран, соответственно, с Грузией и Арменией. Создание подобных рамочных соглашений имело бы большое значение для регионального сотрудничества, но их неоднородная ратификация еще раз показывает, как важно урегулировать неразрешенные конфликты.

На ранних этапах своей миссии я также был уверен в необходимости разработать трансатлантическую программу для Южного Кавказа. Эта совместная программа опиралась бы прежде всего на двусторонний диалог ЕС и США по широкому спектру вопросов, представляющих взаимный интерес и вытекающих из растущего стратегического значения региона. Большинство компонентов Трансатлантической программы для Южного Кавказа давно известно. Это демократическая система управления, экономическая реформа, мирное разрешение конфликтов, региональное сотрудничество и развитие энергетических связей.

Необходимость разработки совместной Трансатлантической программы также объяснялась возможностью открытия НАТО для стран региона. Хотя можно спорить о том, какие условия должны этому предшествовать. Решение, принятое на саммите альянса в Бухаресте в марте 2008 г., предоставить Тбилиси и Киеву возможность присоединения в отдаленной перспективе, к сожалению, привело к обострению напряженности в регионе, которая достигла кульминации в период августовской войны. После нее стало понятно, что Грузия еще очень скоро сможет стать членом НАТО. Параллельно с этим Евросоюз впервые вынужден был взять на себя значительную долю ответственности за обеспечение безопасности вокруг конфликтных регионов.

Позаботиться, чтобы это не повторилось

Наконец, как я указывал еще в 2006 г., Евросоюзу следует организовать мониторинг потенциальных конфликтных территорий и принять меры по недопущению новых конфликтов. Потенциал их значителен, потому что страны Южного Кавказа малы, бедны и нестабильны, а Грузия еще к тому же этнически разнородна. Совершенно очевидно, что конфликтный потенциал сохранится на периферийных территориях, населенных преимущественно меньшинствами, до тех пор, пока национальное благосостояние не начнет распределяться более равномерно.

Помимо всего прочего, война 2008 г. стала свидетельством неспособности своевременно предотвращать конфликт. По крайней мере в течение года до начала военных действий в районе Южной Осетии постоянно нарастала напряженность. Представители ЕС, включая автора этих строк, предпринимали многочисленные попытки успокоить страсти и призвать международное сообщество играть более деятельную роль в предотвращении конфликта, но усилий оказалось недостаточно. В то время Евросоюз не был готов настоять на более активной роли в его разрешении или на развертывании полицейского контингента и сухопутных войск, способных оказывать сдерживающее влияние на стороны конфликта. Конечно, неясно, смог бы Европейский союз не допустить войны, но более деятельное участие и присутствие ЕС смягчило бы ее последствия.

Возможно, риск возобновления боевых действий вокруг Абхазии и Южной Осетии снизился, но полностью не исчез. Барьер на пути военной конфронтации вокруг Нагорного Карабаха постепенно исчезает, поскольку стороны продолжают вооружаться. Хрупкое равновесие, позволявшее сохранять конфликт относительно управляемым и предотвращать его эскалацию на протяжении последних 15 лет, может вскоре быть нарушено. В долгосрочной перспективе обострение всех конфликтов можно исключить лишь в том случае, если их главные причины будут не заморожены, но устранены. В противном случае сохраняется риск того, что очаг напряженности будет и дальше незаметно тлеть в недрах земель, пока внезапно не начнется новое извержение вулкана. Пока конфликты не разрешены, невозможно реализовать весь экономический потенциал региона во благо странам Южного Кавказа и их соседям.

На Южном Кавказе имеется множество потенциальных очагов: области, населенные меньшинствами, где безработица и социальные проблемы, если их не решать, способны спровоцировать конфликт на этнической почве; религиозный экстремизм; опасность взаимовлияния между данным регионом и беспокойным, этнически разнородным российским Северным Кавказом и т.д. Многие программы Евросоюза направлены на региональное развитие в депрессивных районах, населенных этническими меньшинствами. Европейский союз также работает над законодательной базой, созданием государственных институтов, системы образования и другими правовыми вопросами совместно с ОБСЕ. Но чтобы быть по-настоящему эффективными и способными к своевременным действиям, не допускающим выхода ситуации из-под контроля, важно повышать уровень осведомленности о рисках.

Следовательно, профилактика конфликтов, а также урегулирование имеющихся остаются первоочередными задачами. Обеспечение безопасности граждан требует (помимо официальных политических переговоров и размещения сил безопасности) и совсем других подходов. Внимание к нуждам отдельных людей возможно только в том случае, если международное сообщество возьмет на вооружение совершенно иной инструментарий. Речь идет прежде всего о поддержке гражданского общества, увеличении его значения и об организации диалога. Это возвращает нас к вопросу о значении, которое имеет эффективное управление и его связь с недопущением возможных конфликтов. Я по-прежнему убежден, что ЕС и ОБСЕ исключительно хорошо оснащены и подготовлены для организации и проведения подобной работы.

Программа на следующее пятилетие

Конфликты на Южном Кавказе вряд ли будут окончательно разрешены в ближайшем будущем. Существуют разные связанные между собой уровни противостояния, которые необходимо устранять параллельно. Грузинские конфликты включают в себя и межгосударственный, и внутригрузинский компоненты. Эти аспекты нельзя игнорировать или отрицать. Урегулирование можно считать состоявшимся тогда, когда с этим согласятся все участвующие стороны. А это случится лишь после того, как будут удовлетворены главные потребности сторон: физическая безопасность, безопасность людей и право перемещенных лиц на возвращение. Статус – вторичный вопрос. Стороны конфликта иначе взглянут на вопросы статуса после того, как будут удовлетворены их первичные нужды. Помимо всего прочего, имеется и стратегический уровень, с точки зрения которого Южный Кавказ – одно из нескольких игровых полей в более крупной игре.

Уже сегодня может быть заложен фундамент для урегулирования конфликта. Необходимо приложить больше усилий, чтобы добиться прогресса на Женевских переговорах по безопасности – не в последнюю очередь решить вопрос о выводе войск в соответствии с договоренностями 2008 г., а также озаботиться проблемой перемещенных лиц. Однако это лишь часть плана. Поскольку нельзя себе представить, чтобы конфликтные области продолжали в долгосрочной перспективе отгораживаться от соседей, играющих важную роль в историческом и экономическом отношении, и проводить политику изоляционизма, основные участники процесса – правительства, а также жители и де-факто власти конфликтных регионов – будут неизбежно расширять контакты, и их нужно к этому всячески поощрять. Как только эти связи перерастут во взаимные экономические интересы, динамика урегулирования основных конфликтных вопросов изменится.

Ресурс экономического взаимодействия и общих интересов существует не только на уровне местного населения, но также и на региональном уровне. Закрытые границы

между Арменией и Азербайджаном, Арменией и Турцией, а также отсутствие функциональных связей между Россией и Грузией мешают раскрытию огромного потенциала региона. Все три неразрешенных конфликта блокируют некоторые из стратегических связей и путей сообщения, которые могут проходить по Южному Кавказу. Это имеет колоссальное значение для региона, который исторически всегда представлял собой перекрестье стратегических путей с юга на север и с востока на запад. Если региональная интеграция получит новый мощный импульс, потенциальная выгода от разрешения конфликтов может стать более очевидной их участникам.

Помимо этого, жителям региона необходима единая идентичность, чтобы лучше ладить друг с другом. Сегодня у них слишком мало общего. ЕС может добавить новое измерение принадлежности к большой европейской семье, чтобы помочь странам Южного Кавказа выйти за рамки узконационального самоопределения, которое вышло на первый план после обретения политической независимости, а затем было закреплено войнами 1990-х годов. Общая идентичность помогла бы народам Южного Кавказа обрести совместные устремления вместо того, чтобы растрачивать энергию на конфликты, от которых никто не выигрывает. Но для этого Брюсселю надо продемонстрировать последовательную приверженность интересам, потребностям и чаяниям людей, населяющих этот регион. России следует понять, насколько выгодно было бы позволить Европейскому союзу играть подобную роль. Если это станет реальностью, то прогноз на следующее десятилетие будет благоприятным. Большая часть фундамента уже заложена.