





МАТЕРИАЛЫ
МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
"ДИНАМИКА РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ"
(17–18.11.2011)

MATERIALS
OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE
"REGIONAL SECURITY DYNAMICS IN THE SOUTH CAUCASUS"
(17–18.11.2011)

ЕРЕВАН
YEREVAN
2012

327
М-33
№71
24шт
Ч. Читальный зал Ф№2

МАТЕРИАЛЫ
МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
"ДИНАМИКА РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ"

(Ереван, 17–18 ноября 2011 г.)

14524

MATERIALS
OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE
"REGIONAL SECURITY DYNAMICS IN THE SOUTH CAUCASUS"

(Yerevan, 17–18 November, 2011)

Академический – Исследовательский Фонд Политических наук
Academic Foundation For Political Science
Ереван 2012 Yerevan

УДК 327:06
ББК 66.4
Д 466

Данное издание осуществлено при содействии Шведского агентства международного развития и сотрудничества и Фонда партнерства "Евразия".

Точки зрения, выраженные в публикациях, не обязательно совпадают с точкой зрения Фонда партнерства "Евразия", Шведского агентства международного развития и сотрудничества или правительства Швеции.

This publication is made possible by the support of Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) through Eurasia Partnership Foundation.

The contents of this publication do not necessarily reflect the views of Eurasia Partnership Foundation, SIDA or the Swedish Government.

Д 466 Материалы международной научной конференции "Динамика региональной безопасности на Южном Кавказе": Ереван, 17-18 ноября 2011г.–Ер.: Академический–исследовательский фонд политических наук, 2012.–216 с.

УДК 327:06
ББК 66.4

ISBN 978-99941-2-683-5

© Academic Foundation For Political Science, 2012

© Political Science Association of Armenia, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ОБРАЩЕНИЯ

Серж Саргсян, Президент Республики Армения 9

Сейран Оганян, Министр обороны Республики Армения 13

Геворг Тер-Габриелян, Директор армянского отделения Фонда сотрудничества "Евразия" 17

ДОКЛАДЫ

Э. Уэйн Мерри,
География не теряет своего значения: реализм и роль Америки на Кавказе 24

Бениамин Погосян,
Сотрудничество США – ЕС на Южном Кавказе: последствия для региона 28

Крейг Олифант,
Интеграционная политика ЕС: роль ЕС в разрешении конфликтов в регионе 35

Николай Оганесян,
Административно-территориальная и политическая композиция Южного Кавказа и поясы его безопасности 36

Джеймс Дер Дериан,
Глобальная безопасность в эпоху гетерополярности 44

Сергей Минасян,
Перспективы стабильности на Южном Кавказе: политика конвенционального "устрашения" и политического сдерживания 62

Степан Григорян,
Возможно ли построение единой системы безопасности стран Южного Кавказа? Сравнение с опытом балтийских стран 84

Джордж Влад Никулеску,
Роль НАТО в большом черноморском регионе 93

Ваграм Тер-Матевосян,
Перспективы пересмотра Стратегии национальной безопасности РА ...105

Гайк Котанджян,
Перезагрузка международного сотрудничества с применением "Умной силы" как фактор безопасности на Южном Кавказе 106

Андрей Рябов,
Российская политика на Южном Кавказе 114

Вадим Муханов,
О Северокавказской политике Грузии в контексте российско-грузинских отношений 124

Арам Саркисян,
Региональная безопасность в контексте геополитических перемен 132

Александр Цинкер,
Южный Кавказ: региональная безопасность и интересы Израиля.... 136

Геворг Тер-Габриелян,
Гражданское общество и национальная безопасность 149

Александр Никитин,
Конфликты: доктринальные и организационные аспекты участия ОДКБ в урегулировании конфликтов 150

Алан Уайтхорн,
К 2020 году: взгляд из диаспоры на формирующуюся геополитику в отношении Кавказа 196

Лариса Алавердян,
Южный Кавказ: непризнанные государства и региональная безопасность (на примере Нагорно-Карабахской Республики) 197

Давид Оганесян,
К проблеме конкуренции систем безопасности в свете концепции "трех морей"..... 206

CONTENTS

WELCOMING ADDRESSES

S. Sargsyan, President of the Republic of Armenia 11

S. Ohanyan, Minister of Defense, RA 15

G. Ter-Gabrielyan, Eurasia Partnership Foundation, Country Director 17

PRESENTATIONS

E. Wayne Merry,
Geography Endures: Realism and America's Role in the Caucasus..... 21

Beniamin Poghosyan,
The US – EU Cooperation in the South Caucasus.
Implications for the Region 25

Craig Oliphant,
The EU Integration Policy: the role of the EU in conflict resolution in the region 29

Nikolay Hovhannisyan,
Administrative-Territorial and Political Composition of the South Caucasus and the zones of its Security 43

James Der Derian,
Global Security in an Age of Heteropolarity 44

Sergey Minasyan,
Prospects of stability in the South Caucasus:
The policy of conventional "deterrence" and political containment 78

Stepan Grigoryan,
Is establishing of a common security framework for the South Caucasus countries possible? A comparison with the experience of Baltic States... 79

George Niculescu,
The role of NATO in the Wider Black Sea Area 85

Vahram Ter-Matevosyan,
Review Perspectives of the RA National Security Strategy.....94

Hayk Kotanjian,
The Reset of International Cooperation with the Use of "Smart Power" as a Security Factor in the South Caucasus 113

Andrey Ryabov,
Russian Policy in the South Caucasus 123

Vadim Mukhanov,
On Georgia's North Caucasus Policy in the context of Russian-Georgian relations..... 131

Aram Sarkisyan,
Regional Security in the context of Geopolitical changes 135

Alexander Tsinker,
The South Caucasus. Regional Security and Israel's interests 144

Gevorg Ter-Gabrielyan,
Civil Society and National Security 145

Alexander Nikitin,
Conflicts: Doctrinal and organizational aspects of CSTO's participation in the conflict resolution 150

Alan Whitehorn,
Towards 2020: A view from the Diaspora on emerging geopolitics in the Caucasus 185

Larisa Alaverdyan,
The South Caucasus: Non-recognized states and Regional Security (on the example of the Nagorno Karabakh Republic) 205

David Hovhannisyan,
On the problem of Security systems' competition in the light of "The three seas" concept..... 215

ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ОБРАЩЕНИЯ

WELCOMING ADDRESSES

К УЧАСТНИКАМ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ДИНАМИКА РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ»

СЕРЖ САРГСЯН, Президент Республики Армения



Позвольте приветствовать всех участников и гостей Международной научной конференции «Динамика региональной безопасности на Южном Кавказе». Важность темы конференции подтверждается как интересами безопасности государств региона, так и авторитетом присутствующих специалистов и экспертов.

Происходящие на Южном Кавказе геополитические процессы сложны и подчас трудно-предсказуемы, подвержены воздействию сопряжения и конкуренции интересов региональных и внерегиональных силовых центров. Данное обстоятельство создает для государств региона как дополнительные возможности, так и определенные вызовы.

Внешняя политика Армении строится на логике взаимовыгодного сотрудничества с глобальными и региональными акторами и взаимного уважения, сопряжения с их интересами. Мы уверены, что открытые границы и осуществление совместных экономических программ могут стать наилучшим стимулом для формирования климата взаимодоверия и взаимопонимания, а следовательно, и для решения политических задач. Между тем политика, нацеленная на создание разделительных линий между государствами региона, неизбежно приведет к установлению атмосферы нестабильности и недоверия на всем Южном Кавказе.

Важнейшими вызовами, стоящими перед регионом, являются неурегулированные конфликты, требующие всеобъемлющего и окончательного разрешения. Мы неоднократно выражали нашу непоколебимую убежденность в том, что существующие конфликты могут быть урегулированы исключительно путем мирных переговоров – на базе основополагающих принципов международного права. С уверенностью могу сказать, что единственной приемлемой платформой мирного урегулирования Нагорно-карабахского конфликта для Армении является формат Минской группы. По нашему глубокому убеждению, долгосрочный мир и стабильность в регионе могут быть достигнуты только при гарантированном обеспечении физической безопасности

населения Нагорного Карабаха и его права самостоятельно распоряжаться своей судьбой.

Разнузданная Азербайджаном гонка вооружений, неоднократное превышение им потолков, предусмотренных Договором об обычных вооружениях в Европе, вызывают озабоченность с точки зрения безопасности не только Армении, не только Южного Кавказа, но и региона в более широком охвате. В сложившихся условиях Армения вынуждена уделять исключительное внимание модернизации своей оборонной системы как важного фактора сдерживания милитаристских устремлений и обеспечения стабильности в регионе.

В геополитических процессах на Южном Кавказе существенную роль играет также энергетический фактор. Армения с пониманием относится к политике, нацеленной на диверсификацию источников и путей снабжения энергоносителями. Тем не менее новые энергетические программы не должны использоваться в целях нарушения сложившегося в регионе баланса сил. Подобная политика не только угрожает безопасности отдельных государств региона, но и может стать серьезным препятствием для безотказного функционирования путей транзита энергоносителей. Нельзя допустить, чтобы Южный энергетический коридор был использован как источник для подпитки новой войны. Это не соответствует интересам ни региональной безопасности, ни нефтяных и газовых компаний.

В наши дни взаимосвязанность безопасности и развития уже стала аксиомой. Именно исходя из этой посылки, мы в 2008 году инициировали процесс урегулирования отношений Армения–Турция, предлагая в качестве первого шага установить дипломатические отношения и открыть границы без предварительных условий.

Армения и сегодня остается приверженной тем принципам, которые огласила при инициации этого процесса. И следует отметить, что для претворения в жизнь международно-правовых обязательств сегодня от Турции требуется соответствующая политическая воля.

Осознавая важность профессиональной консалтинговой поддержки при принятии стратегических решений на государственном уровне, Армения высоко оценивает значение конференций с участием авторитетных международных аналитиков, так как они дают возможность рассматривать существующие в регионе проблемы на экспертном уровне и предлагать их возможные оптимальные решения.

Желаю конференции успехов и эффективной работы.

WELCOMING ADDRESS TO THE PARTICIPANTS OF THE "REGIONAL SECURITY DYNAMICS IN THE SOUTH CAUCASUS" INTERNATIONAL CONFERENCE

SERZH SARGSYAN, President of the Republic of Armenia

Let me greet all the participants and guests of the international conference "Regional Security Dynamics in the South Caucasus". The importance of the topic of the Conference is verified both regarding the security interests of the regional states and the authority and influence of the present specialists and experts.

The geopolitical processes occurring in the South Caucasus are complex and often difficult to foresee, are under the influence of regional and extra-regional power centers' interest pooling and competition. This fact creates both additional opportunities and certain challenges for the regional states.

Armenia's foreign policy is based on the logic of both regional and global actors' interest pooling, mutually advantageous cooperation with them and mutual respect.

We are sure that the open borders and the implementation of common economic programs can become the best incentive for the mutual understanding and trust environment formation, consequently, for the settlement of political problems. Meanwhile, the policy aimed at creating the separation lines between regional states will inevitably lead to the atmosphere of instability and distrust in the whole South Caucasus.

The critical challenges facing the region are the unresolved conflicts which needs a comprehensive and final solution. Many times we reiterated our solid will that the existing conflicts can be settled only by peaceful negotiations on the basis of fundamental principles of international law. I am confident that the OSCE Minsk Group format is the only acceptable platform for the peaceful settlement of the Nagorno-Karabakh conflict.

We are deeply convinced that a long lasting peace and stability can be achieved in the region only in case the Nagorno Karabakh population's physical security and the right to independently decide its fate are guaranteed.

The arms race unleashed by Azerbaijan which is being implemented by numerously exceeding the ceilings set by the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) is a cause for concern regarding the security perspective not only for Armenia and the South Caucasus, but also for the region on a larger scale. Under these conditions Armenia is forced to focus greater attention on modernizing its defense system as a key factor in containing the belligerent ambitions and ensuring stability in the region.

The energy factor also plays an essential role in the geopolitical developments of the South Caucasus. Armenia understands the policy targeted at the diversification of energy supply sources and routes, meanwhile Armenia considers that the new energy projects should not be used to upset the power equilibrium established in the region. Such a policy is not only a threat to the security of separate states in the region but also may seriously endanger the uninterrupted functioning of the transit routes of energy sources. We should not allow the Southern Energy Corridor to become a source for feeding a new war. This meets neither the interests of the regional security, nor those of oil and gas companies.

Nowadays, the interconnection of security and development is already an axiom. In accordance with this position, we initiated the process of Armenian-Turkish rapprochement in 2008 offering as a first step the establishment of diplomatic relations and opening of the border without preconditions.

Armenia today also adheres to the principles that it had declared before initiating this process. And it should be mentioned that for implementing the international legal obligations today relevant political will from Turkey is needed.

Realizing the importance of professional consulting support in making state-level strategic decisions Armenia highly evaluates the significance of conferences with participation of international reputable analysts, as they provide an opportunity to consider the regional issues at an expert level and to propose possible optimal resolutions.

Good luck in the Conference and productive work.

ОБРАЩЕНИЕ К УЧАСТНИКАМ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ТЕМЕ "ДИНАМИКА РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ"

СЕЙРАН ОГАНЯН, Министр обороны Республики Армения



Уважаемые участники научной конференции

Уважаемые гости

Дамы и господа

От имени Министерства обороны РА и от своего лично хочу приветствовать всех участников научной конференции и поблагодарить организаторов за осуществление столь интересного и содержательного мероприятия. Южный Кавказ действительно нуждается в проведении всеобъемлющих обсуждений, касающихся безопасностной среды, в выработке новых единых подходов, согласованных точек зрения и научно обоснованных решений по развитию региона. В связи с этим создается хорошая возможность для задействования в данных целях аккумулированного в этом зале всего научного и аналитического потенциала.

К сожалению, на сегодняшний день государства региона имеют совершенно различные точки зрения и представления относительно безопасности Южного Кавказа и вообще о его будущем, а среди факторов, влияющих на безопасностную среду, превалируют факторы военного характера. Представляется очевидным, что решения, базирующиеся на учете только военных факторов, не могут быть нацеленными на перспективу: они будут ситуационными и решать лишь сиюминутные задачи. К тому же в контексте существующих конфликтов постоянно милитаризуемый регион не может иметь устойчивую безопасностную среду ни в краткосрочной, ни в долгосрочной перспективе, а выводы о том, в какой степени осознают эти реалии власти соседнего государства, строящие свою политику в регионе на приоритете военной силы, и насколько они обеспокоены будущим безопасности региона, а следовательно и собственного государства, оставляю научной конференции.

На Южном Кавказе развертывается интересная палитра геополитических процессов. Здесь геополитика проявляется не только в геоэкономическом и геофилософском пространствах, но и в плоскости сопряжения цивилизаций. Подобное многообразие создает для стабилизации безопасностной среды в регионе не только препятствия, но и возможности. Именно эта идея взята на вооружение как внешней, так и оборонной политикой Армении.

Сегодня первоочередной задачей безопасности Южного Кавказа является ликвидация угрозы войны. Министерство обороны Республики Армения эту задачу решает посредством вовлечения международных безопасностных организаций, сохранения баланса сил и тем самым – поддержания мира. В данном процессе важное место отводится Вооруженным силам Республики Армения и их постоянному развитию. Развитию Вооруженных сил придал новый размах и конкретность осуществленный за последние два года «Стратегический пересмотр обороны». Завершение этого процесса позволило предначертать дальнейшие направления развития ВС РА согласно приоритетности, отраженной в пятилетнем плане развития Вооруженных сил. Надеюсь, присутствующие знакомы с документом, представляющим общественности результаты пересмотра, поэтому я не буду говорить ни о характере выявленных отдельных угроз безопасности, ни о направленных на их ликвидацию замыслах стратегического планирования.

При рассмотрении карты Армении и соседних стран мы убеждаемся, что в региональных отношениях нашей страны существуют три измерения. Первое – вертикальное, являющееся благоприятным для нас, – вектор Россия, Грузия и Иран. В этом направлении обеспечивается связь нашей страны с внешним миром. Противоположный ему горизонтальный вектор – ось Турция – Азербайджан – неблагоприятен для нас, поскольку на западе осуществляется блокада нашей страны, а на востоке постоянно присутствует угроза возобновления войны. Существует также третье измерение, которое, хотя и не видно на карте региона, однако имеет не менее важное значение для региональной безопасностной среды. Речь идет о все возрастающем присутствии, влиянии и участии в региональных процессах европейских и евроатлантических структур. Вследствие этого возникает необходимость рассматривать регион в более широком охвате.

В нынешнюю эпоху высоких технологий, когда лишь одно изобретение ученого, один проект инженера, один прогноз экономиста или одна идея политолога могут внести в дело обеспечения безопасности государства не меньший вклад, чем многочисленные войска и военная техника, проведение в Республике Армения подобных мероприятий всегда рассматривалось как инициатива, достойная всемерной поддержки.

В заключение я желаю всем участникам научной конференции плодотворной работы. Убежден, что в процессе настоящей научной конференции будут озвучены новые идеи, которые в будущем сыграют существенную роль в наших программах, нацеленных на формирование стабильной безопасностной среды на Южном Кавказе.

Спасибо.

ADDRESS TO THE PARTICIPANTS OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON "REGIONAL SECURITY DYNAMICS IN THE SOUTH CAUCASUS"

SEYRAN OHANYAN, Defense Minister of the Republic of Armenia

Dear Participants of the Conference
Dear Guests
Ladies and Gentlemen,

On behalf of the Ministry of Defense of the Republic of Armenia and myself personally, I wish to welcome all the participants of the Conference and thank the organizers for this interesting and substantial event. The South Caucasus is really in need of comprehensive discussions on the security environment, adoption of new and integrated approaches, coordinated views and of scientifically-substantiated solutions aimed at the region's development. Thus, this is a good opportunity to use the whole academic and analytical potential gathered in this hall for serving this purpose.

Unfortunately, today the views and perceptions on the security of the South Caucasus and generally on its future significantly differ among the states in the region and, among the factors affecting the security environment those of military nature prevail. It is evident that solutions based on mere military factors cannot be targeted as prospective; they will be situational and address only momentary problems. At the same time, within the context of the existing conflicts the constantly militarizing region cannot have a sustainable security environment in either the short term or the long term. And I leave it for the Conference to conclude how far the neighboring state's authorities - building their policy on the priority of military power in the region - understand this reality and to what extent they are concerned about the future of the security of the region and, therefore, of their own state.

An interesting palette of geopolitical processes is developing in the South Caucasus. Here the geopolitics is manifested not only in the geo-economic and geo-philosophic spaces but also in the field of the meeting of civilizations. Such diversity creates not only obstacles, but also opportunities to stabilize the security environment in the region. This very idea is adopted by Armenia's both foreign and defense policies.

Today, the primary security problem of the South Caucasus is the neutralization of the threat of war. The RA Ministry of Defense resolves this problem by engaging international security organizations, sustaining the balance of power and therewith, by maintaining peace.

In this process the RA Armed Forces and their sustainable development have an important place. The "Strategic Defense Review" implemented during the last two years gave a new impetus and specificity to the development of the Armed Forces. The end of this process enabled us to outline the directions for further development of the RA Armed Forces according to the priorities that have taken their place in the five-year development plan. I believe that the people present are familiar with the public awareness document on the results of the review, thus I will not touch upon the essence of the separate security threats revealed, or the considerations of the strategic planning aimed at neutralizing them.

Looking at the map of Armenia and neighboring countries we can see that there are three levels in our country's regional relations. The first one is the vertical level that is favorable for us – the Russia-Georgia-Iran vector. In this direction our country's communication with the outer world is provided. In contrast to this, the horizontal vector – the Turkey-Azerbaijan axis is unfavorable for us, as in the west our country is blockaded, and in the east there is always the threat of the resumption of war. There is also the third level which, despite being invisible on the regional map, is no less important for the regional security environment. I speak about the increasing presence, influence and participation of the European and Euro-Atlantic structures in the regional processes. As a result, a need arises to consider the region in a larger scope.

In the present era of high technology, when a single discovery of a scientist, a project of an engineer, a forecast of an economist or an idea of a political analyst can be no less of a contribution to ensuring state security than a large army and military equipment, these kinds of events in the Republic of Armenia have always been considered as initiatives worthy of worldwide support.

Summing up, I wish the participants of the Conference fruitful work. I am sure that during the Conference new thoughts will arise that in the future will have essential role in our programs aimed at shaping a secure and stable environment in the South Caucasus.

Thank you!

WELCOMING ADDRESS TO THE PARTICIPANTS OF THE "REGIONAL SECURITY DYNAMICS IN THE SOUTH CAUCASUS" INTERNATIONAL CONFERENCE

GEVORG TER-GABRIELYAN, Eurasia Partnership Foundation, Country Director



Ladies and Gentlemen.

Distinguished guests.

I am happy to welcome you on such an important occasion as the discussion on regional security issues. I am sure the discussions will be fruitful and that the network built during the coming days will continue to have a positive impact on the situation in the region long after this project ends.

14527

The project is funded by Eurasia Partnership Foundation (EPF) within its Open Door grant scheme of 2011, thanks to a grant from the Swedish International Development Agency (SIDA). This scheme has allowed EPF to fund interesting, timely and innovative ideas in a range of areas. We conducted research into plagiarism in Armenia; supported journalistic investigations into claims of human rights violations in the army; promoted tourism in the Martuni region of Armenia, an area which, until then, did not receive tourists; and supported capacity-building for a local charity, Hay Dzmer Pap (the Armenian version of Santa Claus); as well as a host of other projects.

Our cooperation with Academic Foundation for Political Science and with General Hayk Kotanjian personally, has been very successful and very useful. It is one of the priorities of EPF to support think tanks and build their policy advocacy and research capacity.

This project is a reflection of EPF's strategy of being useful to the state and addressing the most difficult and controversial policy issues, such as those of regional security. EPF works on promoting civil society, media and business dialogue across the closed border with Turkey; and across the conflict divide with Azerbaijan. This makes it even more important for us to have an overview of the regional security issues and of the future architecture of the security systems, both in this volatile and ever changing globalized world and in the region.

Thank you very much for your attention. I am looking forward to some challenging presentations and heated discussions.

ДОКЛАДЫ

PRESENTATIONS

GEOGRAPHY ENDURES: REALISM AND AMERICA'S ROLE IN THE CAUCASUS*

*E. WAYNE MERRY, Senior Fellow for Europe and Eurasia, American Foreign Policy Council, Washington, DC***



Twenty years ago the political map of Eurasia and the Caucasus changed abruptly and dramatically. Soon thereafter, many people in the countries of the central Caucasus, and some in my own country, concluded that the fundamental political geography of the region had altered for good and that the United States would in future play a transforming and decisive role in Caucasian affairs. These expectations proved an illusion.

Today, I believe two realities are clear. First, the regional geography of the Caucasus which existed long before the Soviet era has returned. Second, while the American republic and the republics of Armenia, Azerbaijan and Georgia have potential for positive engagement in many fields, the United States plays comparatively a secondary role in the Caucasus region which is, at most, of secondary national interest to the United States.

Note that I use the term "central Caucasus" rather than the more common "southern Caucasus." A key problem in much American thinking about the region in the past twenty years has been to perceive the Caucasus as limited by the external frontier of the Soviet Union. In contrast, I see northern, central and southern regions, the latter incorporating parts of Turkey and Iran, which reflect topography, history and demographics. Indeed, Turkey and Iran – and the minority populations which inhabit their respective sectors of the southern Caucasus – may prove as important as Russia and her minorities in the northern Caucasus.

Most American policies in the Caucasus in the past two decades have had more to do with one or more of the three regional great powers – Russia, Turkey, and Iran – than with the three smaller central republics. Indeed, people in Baku, Tbilisi and Yerevan might be forgiven for sometimes thinking Washington engages with them only in relation to their larger neighbors or even to issues further afield, as in Central Asia. My sympathies are tempered by recognition that large powers

* The transcript of the oral statement is published.

** The author no longer occupies an official position, does not represent the United States Government, and is speaking in a personal capacity.

always tend to focus their priorities on other large powers; this is the way of the world. It is also my view that each of the three republics of the central Caucasus has obtained significantly greater benefits from its relations with the United States during this period than my country has obtained in return.

Looking to the future, I believe these trends in American policy will continue and perhaps even increase, reflecting Washington's disappointments with democratic deterioration in the region. In outline, here is how I see American policy focus in the years ahead.

The most potentially dangerous issue involves Iran, not because it poses direct threats to the other Caucasian states but because any turbulence or armed conflict involving Iran anywhere must affect all its neighbors. I am not competent to speculate on Iranian politics, but the potential for trouble is obvious. If, as I hope, there is a peaceful resolution of Iranian pursuit of nuclear weapons and some normalization of Tehran's relations with the outside world, then a more positive Iranian role within the Caucasian region becomes feasible. However, so long as Iran pursues nuclear weapons and fosters destabilizing policies toward other states, it is clear that American policy toward Iran will be defined by these issues, with the potential for tensions between Washington and the central Caucasian governments which maintain active and cooperative relations with Tehran.

Russia and America have all too often treated each other as adversaries in Caucasian affairs, perhaps more out of habit than considered policy on both sides. There have been cases of significant cooperation between Moscow and Washington in this region, as in the early period of conflict in Abkhazia, in fostering a peaceful outcome to the so-called Rose Revolution, and in the pursuit of a negotiated peace over Nagorno Karabakh. I have suggested in another venue that the Karabakh issue provides an opportunity for Russian-American cooperation on a larger scale, though I see little prospect such will develop. However, our shared objectives in Afghanistan show that common interests can produce major policy changes for the better. In recent years, tensions between Moscow and Washington over the Caucasus have lessened, while there is a greater understanding in Washington of Russia's role as the key strategic ally of Armenia and as a leading littoral state of the Caspian. While I would not rule out renewed episodes of serious tension such as occurred in August 2008, I think lessons were learned from that episode on both sides.

The most dynamic factor in Caucasian affairs in the years ahead is likely to be Turkey, dynamic both in importance and in redefining relationships. The transformation of Turkish external relations in recent years is striking, including the reduction in emphasis for Ankara on its trans-Atlantic and European connections in comparison with the development of all-azimuth ties among most of Turkey's neighbors. The Cold War patron-client relationship between Washington and Ankara is a thing of the past, and future relations will reflect respective national interests, not always shared. On some issues, there is and will be common purpose. On the Caucasus, in contrast, I think it is fair to say that Ankara and Moscow sometimes find more agreement than do Ankara and Washington. This is the product of two factors: first, post-Cold War ties between Russia and Turkey are, for the most part, very positive and, second, Russia and Turkey are both Caucasian regional states with some shared concerns about the role of non-regional powers. It is to be expected that Turkey will pursue its own interests in Caucasian matters, reflecting both domestic factors and its sense of partnership and stewardship toward Azerbaijan. American views will always be taken into account in Ankara, but no longer will they enjoy the status they once did.

In sum, American policy is essentially adversarial toward Iran, seeks to improve its limited relations with Russia, and cannot expect as cooperative an ally as it used to have in Turkey. In all three cases, the policy is dominated by non-Caucasian issues, with this region playing a distinctly secondary role. Thus, American policy in the Caucasus tends to be derivative rather than directly determined by the region itself.

This is not to say that Washington has no policies specific to the central Caucasus. Indeed, each of the three countries has something of a "special relationship" with Washington, though each is fairly limited.

Armenia enjoys the influence of an active Diaspora, which has been reflected in exceptionally high levels of bilateral assistance. However, foreign assistance of all kinds is under great pressure in Washington today, while the political influence of the Diaspora can sometimes be counterproductive. For example, the legislation some years ago which severely limited American official cooperation with Azerbaijan also curtailed defense and military cooperation with Armenia due to the Pentagon policy of equal treatment for countries in conflict areas.

Azerbaijan for some years was the object of great interest in the United States as a source of new oil and gas supplies for world markets, but the global energy picture has changed dramatically, with American attention now more directed toward Canada and Brazil than toward the Caspian.

Georgia has enjoyed a kind of romantic fascination in parts of the United States, but it is difficult to maintain such attention in Washington with so many competing issues in the world. Today, far more supplies for American forces in Afghanistan transit Russia than the Caucasus. It is also increasingly appreciated

in Washington that romantic nationalism is a poor guide for Georgia's peaceful and democratic development.

In a world of competing American interests and involvement, the Caucasus enjoys less policy attention today than ten or fifteen years ago. By comparison, the countries of Central America engage us much more, reflecting our geography and history. The top US priority in the central Caucasus is conflict prevention: to avoid another war over Karabakh or between Georgia and Russia. This is a diplomatic task requiring cooperation with other regional and non-regional states. I see almost no potential for actual intervention given the other much more important demands on our forces. Even in some future peacekeeping operation, the United States will prefer a supporting rather than a leading role.

In sum, the Caucasus is less central to American interests than the proponents of a "new Great Game" would have one believe. The region is championed by relatively few people in Washington policy debates. The United States should and will continue to contribute to the diplomacy and development of the countries of the central Caucasus, but not to the extent of altering the fundamental political, economic or security geography of the region. That geography endures.

ГЕОГРАФИЯ НЕ ТЕРЯЕТ СВОЕГО ЗНАЧЕНИЯ: РЕАЛИЗМ И РОЛЬ АМЕРИКИ НА КАВКАЗЕ

Э. УЭЙН МЕРРИ. Старший научный сотрудник по странам Европы и Евразии Американского совета по внешней политике

РЕЗЮМЕ

Двадцать лет назад, после распада Советского Союза и резкого изменения политической карты Евразии и, в частности, региона Южного Кавказа, многие эксперты выдвинули предположение, что решающая роль в политических трансформациях в этом регионе будет принадлежать Соединенным Штатам. Однако эти ожидания оказались далеки от действительности, поскольку Кавказ представляет второстепенное значение для национальных интересов США. Штаты хотя и будут продолжать оказывать влияние на политические процессы в регионе, но не в той степени, чтобы играть решающую роль в изменениях политической, экономической и безопасностной географии региона.

THE US–EU COOPERATION IN THE SOUTH CAUCASUS: IMPLICATIONS FOR THE REGION

BENIAMIN POGHOSYAN, Dr., Deputy Head on Academic Affairs, INSS MOD RA



Dear Colleagues,

Dear Guests,

It's my pleasure to have an opportunity to address this conference.

The South Caucasus plays an important role in the Geopolitics of the Wider Black sea region. The South Caucasus has common borders with Russia, Iran and Turkey, is close to Afghanistan and to the Arab World. The region constitutes a natural bridge connecting Central Asia to Europe. This fact is especially important if we are taking into account the huge energy resources available in the Caucasus – Caspian region. Both geo strategy and geo economy underlines the significance of the region for the Western power centers: primarily for the EU and the United States.

Definitely, this situation requires combined policy and actions. Meanwhile the case was different during the first years of the new century. The United States preferred unilateral actions in the international sphere, which inevitably had some consequences on the U.S – EU cooperation in the South Caucasus. There were little coordination and little distribution of tasks. Both the EU and the US emphasized the significance of continuation of reforms aimed at forming the market oriented liberal economy and democratic institutions. Simultaneously, both centers tried to be active also in security sphere through multiple programs like IPAP, PfP, etc.

Meanwhile the little cooperation and also often divergent interests caused serious derails in overall process of the region's integration into the Euro Atlantic community. Europeans were very cautions not to strain relations with Russia while the United States was eager to foment its influence in the region simultaneously trying to reduce Russia's impact. This was the case especially in Georgia – NATO relations. The US put huge efforts to bring Georgia close to the membership while European centers – first of all France and Germany – were anxious on possible implications of Georgia's NATO bid on relations with Russia. The hot spot of this situation was reached in August 2008 when hostilities between Russia and Georgia caught both the US and the EU in a situation when they have very little options to influence the course of events.

It was obvious that Western powers need more coordinated approach in the region if they want to protect their interests and meanwhile not to be involved in zero sum approach relations with other regional centers, especially Russia. The region's interests also require more balanced and coordinated actions from the US and the EU as it will create more opportunities for all regional states to balance their relations with different power centers directly or indirectly involved in the regional geopolitics.

Situation has changed since 2009. The Obama administration abandoned unilateral policy of previous administration and declared its intention to work closely with its European allies in different parts of the world. The new US National Security Strategy revealed in May 2010 also emphasized the importance of bilateral and multilateral actions in international sphere[1]. The reset in US-Russia relations symbolized the new approach of the US administration in its policy in the Post Soviet region.

2009 was also marked by the start of the Eastern Partnership policy of the EU which involves all three internationally recognized South Caucasian republics. The four platforms of the Eastern Partnership include Democracy, good governance and stability, Economic integration and convergence with EU policies, Energy security and Contacts between people[2].

Since 2009 we have faced more coordinated US and EU approach in the region. Europeans are more inclined toward fostering democracy and rule of law simultaneously making emphasize on economic cooperation especially in energy sector. The United States is trying to involve broader agenda with emphasize on security as well as on economy and democracy.

The emphasize of the US authorities on close cooperation with its allies and simultaneous efforts toward rapprochement with Russia as well as more active involvement of the EU in the regional developments creates new opportunities for regional states to foster their relationship with the Euro Atlantic community. Meanwhile we may urge that three internationally recognized entities of the region have different perceptions and different expectations from the western power centers. The main goal of Azerbaijan is to diversify its energy recourses export routes and enter the European market of natural gas simultaneously trying to bargain with the EU states trying to link energy projects with European policy concerning possible ways of the Karabakh Conflict settlement.

[1] US National Security Strategy, May 2010 (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

[2] The Eastern partnership Multilateral Platforms (http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index_en.htm).

Azerbaijan tries to use the possible implementation of new energy projects in the region as a tool to change the geopolitical and military balance in the region and as a possibility to gain strategic advantage. Meanwhile Azerbaijan tries to use energy projects and cooperation in this field with Western institutions as a shield to cover the shortcomings in the implementation of reform policy based on Azerbaijani international obligations.

Georgia continues to see Euro Atlantic community as a main trump card which can be used to balance its strained relations with Russia. Georgia simultaneously uses its special relations with US and advanced cooperation with European countries as a tool to facilitate intensive reforms in different sectors of economy now underway in Georgia. Meanwhile we may urge that tragic events of August 2008 made American and European politicians more cautions regarding their direct involvement in the South Caucasian Geopolitics especially concerning the formal inclusion of regional states into Euro Atlantic institutions and structures. We believe that both the United States and the EU have made some amendments in their policy toward Georgia putting more emphasize on continuation of reforms rather than on rapid inclusion of Georgia into the EU or NATO.

The case is little different for Armenia. Blockaded by Azerbaijan since 1990 and by Turkey since 1993 Armenia have been struggling for securing its basic needs in a not so friendly environment. The unresolved Karabakh conflict and permanent bellicose rhetoric of Azerbaijani leaders make situation more complicated. The geopolitical developments had resulted in more restricted options for Armenia's foreign policy, making inevitable the choice for the strategic partnership with Russia.

Simultaneously, since its independence Armenia has been trying to cultivate close relations with both the US and the EU. The existence of powerful Armenian Diaspora in Western countries facilitated this process. In any case Armenia is still anchored in Russian zone of influence which is fomented by Armenia's membership in CIS and the CSTO. Russia also holds strong economic positions in Armenia controlling its energy, transport and communication sectors.

The current Armenian leadership is making steps to develop its strategic partnership with Russia and to elaborate closer relations with the Western power centers. Armenia is actively cooperating with NATO in the framework of different programs and has signed two Individual Partnership Action Plans with the Alliance. Armenia has been actively engaged with European institutions such as the EU and Council of Europe. The negotiations are now underway to sign with the EU association agreement and agreement on Deep and Comprehensive free trade.

In this context active cooperation between the US and EU in the region and also their active involvement in regional developments may support Armenia's bid to diversify its foreign policy options and elaborate more balanced relations with different power centers. As for the South Caucasus the US and the EU may play more targeted role aimed at fostering stability and security in this volatile region. The US - Russia reset and the EU – Russia active dialogue may facilitate this process thus transforming the South Caucasus from the juncture of divergent interests into the region with mutual understanding and advantage.

СОТРУДНИЧЕСТВО США–ЕС НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ РЕГИОНА

БЕНИАМИН ПОГОСЯН, кандидат исторических наук, заместитель Начальника ИНСИ МО РА

РЕЗЮМЕ

С геополитической и геоэкономической точек зрения значимость Южного Кавказа для западных центров силы, в первую очередь ЕС и США, представляется довольно высокой. При этом результаты их влияния для региона будут существенно значительнее, если США и ЕС будут проводить взаимосогласованную политику. Однако до прихода к власти администрации Б. Обамы США предпочитали действовать в одиночку, не учитывая интересов своего стратегического партнера.

Азербайджан взаимоотношения с США и ЕС строит на стремлении диверсифицировать пути экспорта своих энергоносителей, а также оказывать влияние на политику этих центров силы в отношении Карабахского конфликта. Грузия преследует цели использования своих партнерских взаимоотношений с ними в противовес политике давления России на Грузию, а также как инструмент стимулирования процесса внутригосударственного политического и экономического реформирования. Армения, являясь стратегическим партнером России, использует активное сотрудничество с США и ЕС в регионе в целях обеспечения многовекторности своей внешней политики.

THE EU INTEGRATION POLICY: THE ROLE OF THE EU IN CONFLICT RESOLUTION IN THE REGION*

CRAIG OLIPHANT, Senior Advisor, Saferworld



Faced with the two broad propositions in the title – the EU integration policy and the organisation's role in conflict resolution in this region - the first part of that inevitably brings to mind the statement on 14 November by German Chancellor Angela Merkel when she said that Europe now faces perhaps its toughest hour since the Second World War. The Chancellor was speaking of course about the economic crisis that confronts the Euro and the Eurozone. And any remarks here about the role of the EU cannot but keep firmly in perspective that current dark cloud and the challenge that hangs over the organization and the member states - and indeed aspirant members. Those developments inevitably permeate all other discussion. What the consequences of the protracted debt crisis will be - on the one hand, perhaps 'more EU' and closer integration of a core; or alternatively less cohesion and less integration as certain states carve out their own way is still an open question in these extraordinary times. The German Chancellor, for example, talks of the need to create a political union step by step to save the single currency. The British Prime Minister, speaking in the annual Mansion House speech in the City of London also on 14 November, said the EU needs the "flexibility of a network, not the rigidity of a bloc"[1].

At the outset, some broad points: From the perspective of this author, any discussion of the role of the EU in conflict prevention/conflict resolution tends (I'm afraid) towards a glass half empty assessment rather than a more upbeat account. This analysis will not be a sales pitch on the EU role in the region. While there are certain strengths and significant contributions the EU makes as an organisation the plain fact is that it is still far from being or amounting to the sum of its parts. That rather downbeat assessment is compounded and complicated by two factors or considerations: Firstly, as noted, the inherent economic crisis in the Eurozone that we have all been following closely and with concern in recent

* *Disclaimer:* The text is based on a talk which the author gave in a private capacity and does not necessarily reflect the views of his current organization or previous employers.

[1] *David Cameron:* leaving EU 'not in our national interest': (http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8890323/David-Cameron-leaving-EU-not-in-our-national-interest.html).

months - and which has understandably absorbed the organisation and constrained it to turn somewhat in on itself. Secondly, the objective and strategic intractability of the current state of the protracted conflicts in the region.

On a general point, one of the persistent paradoxes about the EU is that while in broad terms Europe/the EU tends to have a certain attractive resonance for those living in neighborhood countries, when it comes to specifics there is still a considerable lack of clarity or detailed grasp about the institutions themselves and specific features of the organization. That is perhaps not unusual or unexpected. Occasional straw polls among the ordinary citizenry of the EU member states can tend to produce disconcerting results. Confusion is still evident in some ranks when people are asked to differentiate between, for example, the European Council and the Council of Europe. Furthermore, if one is really frank, then in some parts of the post-Soviet space the generally warm and fuzzy idea of what the EU represents does not actually pertain. When one scratches the surface a degree of anti-western sentiment is indeed quite palpable, associated in various forms with perceived 'double standards' and, fairly or unfairly, with a lack of consistency.

Another issue: the EU External Action Service (EEAS) has not bedded down particularly well since its introduction in December 2010. Institutional and staffing problems are still to be overcome and this has not helped morale or effectiveness more broadly, both in the BXL directorates or the EU delegations abroad, which in turn affects perceptions from the outside. More on that later.

With regard to the EU's role in the region, five preliminary points: 1) On the one hand, the spotlight whether it likes it or not has been very much on the EU since it was thrust into a crisis management/conflict resolution role in Georgia in August 2008. But its mediation efforts have had limited results to date. 2) In the Georgia context, assorted political and bureaucratic hurdles have constrained the EU. 3) Brussels has also struggled (perhaps failed is too stark an assessment - but it continues to struggle) to develop effective strategic links between its mediation efforts on Georgia's conflicts, on the one hand, and its separate bilateral negotiations in several regards with either Georgia or Russia. 4) The EU's determination to respect Georgia's territorial integrity, while politically understandable, has impacted on the EU's acceptability as a mediator to some of the parties. The EU should seek to engage in a more nuanced and strategic way, while not necessarily compromising on its political positions. 5) While the policy formula it set with regard to Abkhazia and South Ossetia had a ring to it - non-recognition but engagement - the balance sheet so far shows full marks for non-recognition but low marks - some say zero - for engagement (variously put into Russian as '*vovlecheniye*', '*sblizheniye*' or '*vzaimodeistviye*').

With wider lens again, the security and political landscape in Georgia and the South Caucasus has clearly been transformed by the August 2008 war and Russia's subsequent recognition of both Abkhazia and South Ossetia. Security remains a problem - but better perhaps than before, arguably for the wrong reasons i.e. the consolidated Russian military and border guard presence; frontiers changed by force. The 16 year-old security mechanisms led by the UN (UNOMIG) and the OSCE (OSCE Mission in Georgia) have been dismantled. As mentioned, there are many more Russian soldiers and now FSB border guards in Abkhazia and South Ossetia than prior to the conflict, in violation of the August and September 2008 Sarkozy-Medvedev agreements. The multiparty peace talks in Geneva (also known as Geneva III, to distinguish it from previous Geneva processes over the past two decades) have the EU as one of the key mediators. The focus is on security and return of displaced people. But inside observers see few opportunities for substantive progress, given the parties' differences and intransigence. Of course, if you did not have such a process you would have to invent it. But it is hard to see that as currently configured it will have much traction in resolving a conflict situation that requires massive strategic patience.

At this point it is worth noting those areas where the EU role has made a significant contribution in recent years in the region. Five particular inputs should be highlighted:

1) The EU of course significantly upgraded its role in the conflict resolution process since August 2008. The then Presidency of the Council - France, and President Sarkozy in person - made a huge contribution to broker a ceasefire in 2008. 2) Since that time, the EU has offered strong political backing to Georgia's territorial integrity; pledged significant aid for Georgia's reconstruction, as part of a staggered $4.3 bn dollar package[2]. 3) It created an additional EU Special Representative position for the Georgia crisis (to complement the work of the then EUSR for the South Caucasus, Amb Peter Semneby); and deployed a monitoring mission (EUMM) in the Georgian-controlled territories. The EUSR post is, as of August 2011, once again fused or combined into the role of one envoy - Ambassador Philippe Lefort. At least the EU has scrapped an earlier ill-advised decision to do away with the envoy role in favour of someone double-hatted within the Brussels bureaucracy. 4) Crucially, in the aftermath of August 2008, the EU set up an international fact-finding mission into the circumstances of the war - the Tagliavini Commission, led by Ambassador Heidi Tagliavini, which reported and issued its findings in autumn 2009. 5) In the same time-frame, the EU launched an Eastern Partnership (EaP) initiative to support its ties with

[2] Ex post evaluation of MFA operations in Georgia Framework contract ECFIN-160-2005 (http://ec.europa.eu/ economy_finance/evaluation/pdf/georgia_eval_en.pdf).

Georgia, Armenia, Azerbaijan and Ukraine, Moldova, Belarus. In 2011 the new European Neighbourhood Policy (ENP) agenda with the mantra of 'more for more' conditionality and more explicit conflict-related component also has prompted considerable narrative and commentary. But the substance and implementation on that still remains to be seen.

While the list of what the EU has done in response to the Georgia crisis appears to be on the face of it a robust third-party intervention, the EU's achievements can best be described as mixed. There are many objective factors that limit the scope for a breakthrough in the mediation - such as Russia's security and political stakes in the region, including in Abkhazia and South Ossetia. What fundamentally limits the scope for the EU is the 'stuckness' or intractability of the strategic and other level of the conflicts. There is a lack of any readiness locally, or from Moscow, to shift from the 'new status quo'. But the problems are not just external. Many political and bureaucratic factors within the EU undermine the effectiveness of its engagement. Most importantly, the member states are divided over Russia, which results in different states favouring divergent approaches to the region. On the bureaucratic front, the different EU institutions involved have not always been on the same page; their mandates and policy lines should be better co-ordinated.

On the EU members states (MS) - and where the South Caucasus is concerned - the EU tends to be quite split on how it looks at the region: e.g. those countries firstly that have bi-lateral embassies in the capitals, although perspectives might differ; those that do not have embassies and therefore only tend to follow developments through the prism of e.g. discussions in Brussels. That latter group contains some member states which have very little interest in the region at all. The southern neighbourhood and specifically the events of the Arab Spring are a considerable focus of political attention and also a particular and perhaps increasing draw on resources.

On co-ordination issues there was hope that the Lisbon Treaty reforms might improve the situation. But clearly this has not been sufficient. The EU institutional reforms do not address the differences between state interests of the EU members. On the institutional front, the ongoing re-design and the advent of the External Action Service (EEAS), it was hoped, might solve some of the bureaucratic hurdles in the longer term. But the current state of flux and accompanying staffing and portfolio changes look as though they have had an adverse effect in the short to medium term. Teething problems in the External Action Service have meant that morale in the EEAS ranks is not high.

The EU's engagement in the context of Georgia's conflicts can best be characterized as a cross between negotiation and mediation. The EU negotiates

with Russia and Georgia independently on a wide range of bi-lateral issues, many of which have direct relevance to the EU's mediation efforts between all parties involved in these conflicts. But the EU has not taken robust enough policy positions in these bi-lateral settings to play a truly effective role and has allowed its internal divisions to undermine the leverage and conditionality (through ENP and the drafting of Association Agreements) which it could bring as a mediator.

A self-evident point perhaps - but the conflicts involving Georgia are playing out at three different levels: the local, regional, and geopolitical. The local Georgian-Abkhaz and the Georgian-Ossetian conflicts are deeply interconnected with the regional Georgian-Russian conflict. Both of these levels, framed by geopolitical standoffs between Russia and the US/EU, are still entrenched, notwithstanding Reset or *perezagruzka* between Washington and Moscow; and show few signs of being ready for any clear resolution. But the EU's overarching primary focus on the Georgian-Russian conflict can tend to ignore local deep-seated grievances, not least at the Goergian-Abkhaz and Georgian-South Ossetian level. Unless all levels of conflict are addressed in a comprehensive way with strong strategic incentives and disincentives applied to each side the EU's mediation efforts will not be as effective as they could be.

The EU, while partial - not least on the territorial integrity issue - should try to build some traction to provide an alternative for Abkhazia and South Ossetia to their incremental further drift into the Russian orbit. Technical support to engagement policies will have limited impact if not coupled with strong political backing. The Abkhaz say that international organizations like the EU urge them to build trust through CBMs with the Georgian side. But the trust that needs to be built as a first priority, they underline, is between the EU (international organizations) and the Abkhaz.

To highlight, then, three key points on the EU/Georgia side at this stage but which have import for wider implications:

- The EU should seek to foster a deeper strategic link between its bi-lateral negotiations and its mediation efforts.

- The multitude of actors representing the EU (from the member states to the various EU institutions) should seek to address co-ordination challenges in a more substantive way.

- In complex conflicts the EU should focus on all levels of conflict in a comprehensive way and on parallel tracks. In this case, it should aim to address both the Georgia-Russia as well as the Georgian-Abkhaz and Georgian-South Ossetian conflicts. Of course, there is a need also to be realistic: engagement *per*

se is not a silver bullet and will not resolve the conflict on its own. Moreover, it does not address the interstate dimension of the conflict.

The overall problem here is that Moscow tends to view the EU role in the neighbourhood still as something of a 'zero/sum' rather than as a 'win/win' paradigm. On issues like EUMM, there is no prospect of the issue of access for that monitoring mission (into Abkhazia and South Ossetia) changing any time soon. Some would say that will always be ruled out.

Finally, six main considerations stand out on the constraints facing the EU in the Nagorno Karabakh context:

– On the NK issue, the EU has a reactive rather than proactive strategy towards conflict resolution, consigned as it is to a role at one remove.

– Limitations are partly objective given the intractability of the situation itself; and the lead role of the OSCE (under the Minsk Group co-chairs), and therefore the constraints on the EU inserting itself into that process, other than to look for a support role.

– More broadly, one could argue that the EU has so far failed to use either the ENP or the EaP to leverage reform in countries like Armenia and Azerbaijan. In the NK context, the EU is still not particularly actively involved in conflict resolution and is yet to give a stronger commitment to close political integration with its Eastern partners. We follow with interest the progress on negotiations on DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement) to see what that will bring[3].

– A challenging question indeed is what more can the EU do other than to voice support of the Minsk Group and fund some civil society initiatives at the Track II level. The French role in the Minsk Group co-chair troika is understandably protective of that role and notes that it is an EU representative in that process. [It is an open question now whether the new EUSR (French national, Ambassador Philippe Lefort) might be able to work more closely with the French co-chair mechanism, notwithstanding the different institutional hats that are worn.

– Some in Yerevan might say that Armenia is often overlooked compared to Georgia's more eye-catching developments in recent years and Azerbaijan's key energy role in the region and beyond. However, that view does not adequately reflect the critical importance of Armenia to regional security.

– Relations with Turkey continue to be a big challenge. Whether the EU still has any gravitational pull or holds any attraction for Ankara within that context is a key question. Ankara insists that the EU needs Turkey more than Turkey needs

[3] EU to start talks on DCFTA with Georgia and Moldova in early 2012 (http://www.eastern partnership.org/ community/events/eu-start-talks-dcfta-georgia-and-moldova-early-2012).

the EU. Where the South Caucasus is concerned Turkey is an increasingly dynamic actor in the region;one perhaps for later discussion.

– There can be absolutely no complacency over the NK conflict. The trends and military posturing in recent years have prompted growing concerns and are deeply worrying. The bottom line in all this is that regional co-operation focused on reconciliation is essential to the EU interests; and to normalization of a region that remains still a series of *culs de sac,* obstacles, and dead-ends. A region on paper and in name - but still not one in reality. The EU needs to upgrade its political engagement in the region in order to head off a worrying shift into political standoff in 2012/13. That will be a critical period for the countries of the South Caucasus (as indeed for all of the eastern neighbourhood); and self-evidently for the whole of the EU.

In conclusion, as the EU High Representative Cathy Ashton said in April 2011 the EU will crucially be judged by two things:

1) How it copes with the economic crisis; and
2) How it handles and interacts with its neighbourhood[4].

It is difficult to argue with that assessment – but at present any evaluation would view the organisation as facing a considerable challenge and with a massive amount to do.

[4] European Union External Action (http://eeas.europa.eu/ashton/speeches/index_en.htm).

ИНТЕГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕС: РОЛЬ ЕС В РАЗРЕШЕНИИ КОНФЛИКТОВ В РЕГИОНЕ

КРЕЙГ ОЛИФАНТ, Старший советник по вопросам Европы и Центральной Азии организации "Сейферуорлд"

РЕЗЮМЕ

Ограниченная вовлеченность ЕС в политические процессы на Южном Кавказе в основном обусловлена двумя факторами: финансово-экономическим кризисом в ЕС и некоординированностью позиций стран ЕС в отношениях с Россией, в зоне стратегических интересов которой находится Южный Кавказ.

В то же время ЕС сыграл активную посредническую роль во время августовских событий 2008 г. в Грузии, а в 2009 г. стартовала программа "Восточное партнерство" – инициатива по развитию политических и экономических связей как со странами Южно-Кавказского региона, так и с Украиной, Молдовой и Беларусью.

В отношении Карабахского конфликта ЕС придерживается принципов мирного урегулирования путем развития регионального сотрудничества.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОМПОЗИЦИЯ ЮЖНОГО КАВКАЗА И ПОЯСЫ ЕГО БЕЗОПАСНОСТИ

НИКОЛАЙ ОГАНЕСЯН, доктор исторических наук, профессор, член-корреспондент НАН РА, Заслуженный деятель науки Армении



Южный Кавказ, или Закавказье, является одним из динамичных регионов мира с точки зрения административно-территориального деления и государственно-политической композиции, особенно после того, как указанный регион в конце XVIII и начале XIX веков был включен в состав Российской империи.

Динамика изменений представляет следующую картину.

В 1783 г. Грузия по Георгиевскому трактату вошла в состав Российской империи. В начале XIX в. все территории, составлявшие Восточную Армению: Ереванское, Нахиджеванское, Карабахское ханства и Ордубадский уезд,–освободившись от персидского ига, также вошли в состав Российской империи. Эти изменения заложили основу новых территориально-административных изменений в регионе. В 1801 г. Манифестом русского императора Павла Первого, Грузия, вопреки прежним договоренностям, была лишена государственности и объявлена провинцией Российской империи. В 1828 г. на базе освобожденных от персидского владычества армянских земель–Ереванского и Нахиджеванского ханств и Ордубадского уезда–была сформирована Армянская область, вместо обещанного Армянского царства. Она просуществовала до 1840 г., когда по рескрипту царя Николая Первого Область была ликвидирована, пополнив ряды образованных на территории Южного Кавказа провинций. Административно-территориальное деление этих провинций еще раз претерпело изменения в 1867 г., когда по царскому "Положению" на Южном Кавказе была внедрена модель разбиения на губернии. Южный Кавказ был разделен на пять губерний: Кутаисскую, Тифлисскую, Елизаветпольскую, Бакинскую и Ереванскую. Но при этом царскими властями были допущены грубые ошибки с точки зрения национально-этнического размежевания. Например, если исконная армянская область Нахиджеван справедливо была включена в Ереванскую губернию, то другая исконно армянская область–Карабах–была включена в состав Елизаветпольской губернии. Аналогичные

ошибки были допущены и при формировании Тифлисской и Бакинской губерний, что вызвало недовольство грузин и других народов региона. Нам кажется, что именно тогда был завязан узел этнополитического противостояния и именно здесь надо искать корни будущих конфликтов, продолжающихся и поныне в Закавказском регионе.

Деление на губернии сохранилось вплоть до распада Российской империи в 1917 г. После этого началась настоящая вакханалия в вопросе политической композиции Закавказья. 9 марта 1917 г. Временное правительство России создало Особый Комитет Закавказья (Озаком). В ноябре того же года этот Комитет был заменен новым органом–Закавказским комиссариатом, который взял на себя функции правительства по всему Закавказскому региону. Наконец, 10 февраля 1918 г. был создан новый государственный орган–Закавказский сейм, который 9 апреля 1918 г. провозгласил независимость Закавказья, отделившегося от России, а 10 апреля 1918 г. была образована "Закавказская Федеративная Демократическая Республика". В нее вошли все территории, населенные армянами, грузинами и кавказскими татарами. Эта республика просуществовала всего лишь полтора месяца. 26 мая 1918 г. Грузия объявила о своей независимости, 27 мая–Азербайджан, а 28 мая–Армения. Закавказская Федеративная Республика прекратила свое существование.

Но если появление Грузии и Армении в качестве независимых государств вполне понятно, ибо два древнейших народа–грузины и армяне–тем самым восстановили свою утерянную государственность, то появление Азербайджана как государства вызвало недоумение, потому что до этого история не знала такого государства. Как справедливо отмечает американский историк-политолог Пол Гобл, "Армяне–древнейшая нация, которая полностью консолидировалась по меньшей мере 2300 лет тому назад, азербайджанцы же не существовали как отдельный народ до этого века (т. е. XX в.–*Н. О.*). До этого они просто были частью турецко-персидского мира"[1]. Именно появление Азербайджана в качестве государства инициировало новый, современный виток этнополитических конфликтов, в том числе и возникновение проблемы Нагорного Карабаха, не существовавшей до появления Азербайджана на политической арене.

Азербайджан сразу же после образования предъявил серьезные территориальные претензии к соседям–Армении и Грузии. Азербайджанское мусаватистское правительство в середине 1918 г. объявило армянские области

[1] *Goble P.*, Coping with the Nagorno-Karabakh Crisis. "The Fletcher Forum of World Affairs", vol. VI, Summer, 1992, P. 19.

Карабах, Зангезур и Нахиджеван азербайджанскими территориями. Оно считало азербайджанскими территориями также грузинские области Саингило (Закатала и Кахи) и Марнеули. В 1920 г. Азербайджан официально обратился в Лигу наций с просьбой о приеме Азербайджана в эту организацию. Вместе с этой просьбой в Лигу наций была представлена также карта Азербайджана, в границы которого были включены армянские территории Карабах, Зангезур и Нахиджеван. Лига наций, рассмотрев обращение азербайджанского правительства о приеме в Лигу наций, пришло к заключению, что невозможно точно определить масштабы территории, на которые распространяется азербайджанская власть, а также точно определить границы Азербайджана. Исходя из этого, "Комитет решил, что положения Устава не позволяют принять Азербайджан в Лигу наций"[2].

Своим отказом Лига наций фактически признала незаконность территориальных претензий Азербайджана к Армении, включая Карабах, Зангезур и Нахиджеван, и Грузии, имея ввиду Саингило и Марнеули.

Мы должны признать, что в этом вопросе Лига наций оказалась на высоте и заняла более принципиальную позицию, чем ООН. Мы имеем ввиду следующее обстоятельство. Азербайджан после распада СССР в 1991 г., став независимым государством, официально принятой Декларацией заявил, что является законным правопреемником Первой Азербайджанской Республики, существовавшей с мая 1918 г. по апрель 1921 г. Но всем хорошо известно, что Нахиджеван и Карабах не входили в состав Первой Азербайджанской Республики. Несмотря на это, ООН приняла Азербайджан в свои ряды вместе с Нахиджеванской Автономной Республикой и Нагорно-Карабахской Автономной Областью, входившими в состав Советского Азербайджана. Иначе говоря, Азербайджану Лига наций отказала в членстве из-за его притязаний на Нахиджеван и Карабах, а ООН закрыла глаза на это обстоятельство и приняла Азербайджан не в границах Первой Азербайджанской Республики, как говорилось в азербайджанской декларации, а вместе с исконными армянскими территориями.

Армяно-азербайджанский территориальный спор продолжался с мая 1918 г. по апрель 1920 г. Местное армянское население Карабаха, составлявшее 95-процентное большинство, неоднократно решительно декларировало о своем желании стать частью Армении[3]. В апреле 1920 г. в Азербайджане, а

[2] "Caucasian Boundaries 1802-1946. League of Nations. Letter from the President of the Peace Delegation of the Republic of Azerbaijan to His Excellency M. Paul Hymass, President of the First Assembly of the League of Nations". Geneva, P.715.

[3] См. "Nagorno Karabakh. Working Paper Submitted to the United Nations Economic and Social Council. Commisson on Human Rights". 50-th Session. 31 January to 11 March. Agenda Item 12.

в ноябре того же года и в Армении была установлена советская власть, и у армян возникла надежда, что спор будет разрешен справедливо, т. е.–в их пользу. И действительно, 1 декабря 1920 г. Революционный комитет Азербайджана декларировал, что "С сегодняшнего дня прежние границы между Арменией и Азербайджаном объявляются аннулированными. Нагорный Карабах, Зангезур и Нахиджеван признаются составной частью Армянской Социалистической Республики"[4]. Но радость армян была преждевременной.

Вскоре руководство Азербайджана изменило свою позицию и отказалось от принятой им же декларации о том, что вышеупомянутые территории признаются составной частью Армении. Азербайджанское руководство свой отказ мотивировало тем, что актом передачи Нагорного Карабаха Армении "мы восстанавливаем в Азербайджане антисоветские группы"[5]. В спор вмешалось Кавказское бюро Российской коммунистической партии (большевиков), которое 4 июля 1921 г. отвергло претензии азербайджанского руководства и постановило включить Нагорный Карабах в состав Советской Армении, но на следующий день, 5 июля 1921 г., отменило свое же решение и приняло новое–о включении Нагорного Карабаха в состав Азербайджана[6]. Руководство Армении и весь армянский народ выразили протест в связи с этим постановлением. Но протест был проигнорирован, и в 1923 г. в составе Азербайджана была образована Нагорно-Карабахская Автономная Область (НКАО). В одном из документов, представленных в ООН, отделение Карабаха от Матери-Родины–Армении и передача Азербайджану квалифицируются как "подарок Советскому Азербайджану"[7]. А американский исследователь К. Мигдалович считает, что Сталин пересмотрел решение Кавказского бюро по Нагорному Карабаху, чтобы "доставить удовольствие Турции"[8].

Такова вкратце история несправедливого решения проблемы Нагорного Карабаха и его включения в состав Азербайджана.

Question of Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in any Part of the World. By *Hrair Balian,* Human Rights Advocates, Bern, P. 2.

[4] "Коммунист", Ереван, 7 декабря 1920 г.

[5] "Нагорный Карабах. Историческая справка". Ереван, 1988, с. 31.

[6] См. Центральный партийный архив Института марксизма-ленинизма, Москва, ф. 17, оп. 13, д. 384, л. 67.

[7] "Nagorno-Karabakh. Working Paper Submitted to the United Nations", P. 2.

[8] *Migdalowitz C.,* Congressional Research Service Issue Brief. Armenia-Azerbaijan Conflict. Updated August 17, 1995. Foreign Affairs and National Defense Division. Congressional Research Service. The Library of Congress, Washington, 1995, P.2.

Решения 1921–1923 гг. не были приемлемыми для армян НКАО. Они не смирились с этим и разными способами в 1921–1988 гг. продолжали борьбу за свои права, пытаясь изменить статус Нагорного Карабаха и воссоединиться с Арменией.

За этот период в составе Грузии образовались Абхазская Автономная Республика и Южно-Осетинская Автономная Область.

Вот в такой композиции Южный Кавказ встретил закат и распад Советского Союза. Начало серьезным волнениям в Советском Союзе в 1988 г. положил Нагорный Карабах. Этот факт получил общее признание. Американский исследователь-конфликтолог Дж. Николь утверждает, что "первый региональный этнический конфликт начался в 1988 г. в Нагорном Карабахе. Второй начался в декабре 1990 г. в Южной Осетии, в Грузии, а третий начался в августе 1992 г. в Абхазии, в Грузии"[9]. Аналогичной точки зрения придерживается профессор Мерилендского университета Т. Гарр, утверждающий, что "первый характерный этнический конфликт после Холодной войны начался в Нагорном Карабахе"[10]. А по мнению немецкого ученого-юриста О. Лухерхандта, события в Нагорном Карабахе "явились существенным вкладом в инициацию того процесса, который спустя три года привел к распаду Советского Союза"[11].

На этом историческом этапе Нагорный Карабах, Абхазия и Южная Осетия объявили о своем выходе, соответственно, из состава Азербайджана и Грузии и были провозглашены независимыми республиками. С этого момента произошло новое изменение в государственной композиции Южного Кавказа. Наряду с международно признанными тремя государствами – Арменией, Азербайджаном и Грузией, являющимися членами ООН, появились еще три – частично признанные Абхазия и Южная Осетия и непризнанная НКР, де-факто независимые государства, власти которых полноценно реализуют свои полномочия в пределах своих государств. В данном случае статус непризнанного государства не имеет такого уж большого значения, так как эти республики являются серьезными геополитическими факторами, влияющими на формирование политического климата в регионе, на обеспечение безопасности Южного Кавказа и сопредельных стран. Видимо, этим

[9] *Nichol J.* CRS Issue Brief. Transcaucasus Newly Independent States: Political Developments and Implications for US Interests. Updated August 17, 1995. Foreign Affairs and National Defense Division. Congressional Research Service. The Library of Congress, Washington, 1995, P. 7.

[10] *T Gurr.* Peoples Against the States. "Ethnopolitical Conflicts and the Changing World System. International Studies Quarterly", 1994, 38, P. 353.

[11] *Lucherhandt O.* Nagorny Karabakh's Right to Independence According to International Law. Boston, 1993, P. 69.

можно объяснить то обстоятельство, что ни ООН, ни Евросоюз, ни такие ведущие страны современности, как США, Россия и Франция, не игнорируют или не сбрасывают их со счетов. Наоборот, они считаются с ними как с определеным геополитическим, торгово-экономическим, коммуникационным и даже военным фактором и включают их в сферу своих геополитических интересов.

Южный Кавказ претерпел новые изменения с точки зрения государственно-политической композиции в августе 2008 г., в период русско-грузинской войны, в которой Грузия потерпела поражение, и Россия официально признала независимость Абхазии и Южной Осетии.

После этих событий государственно-политическая композиция Южного Кавказа выглядит следующим образом.

Во-первых, три полностью и международно независимые государства–Армения, Азербайджан и Грузия, являющиеся членами ООН. *Во-вторых*, два неполностью или частично международно признанных государства–Абхазия и Южная Осетия, не являющиеся членами ни ООН, ни какой-либо из ее структур. *В-третьих,* одно де-факто независимое государство–Нагорно-Карабахская Республика, которая терпеливо ожидает своей очереди признания и близка к реализации своих политических устремлений на основе права на самоопределение.

Вот эти шесть государств сейчас представляют государственно-политическую панораму Южного Кавказа, как имеющей стратегическое значение геополитической единицы. И для всех государств и международных структур, проявляющих реалистический подход к этому региону, исходным является, в какой-то степени, учет существования этой шестерки и ее интересов.

Мы не думаем, что государственно-политическая композиция, возникшая в результате августовской русско-грузинской войны 2008 г., окончательна и не следует ожидать новых вариантов урегулирования этнополитических конфликтов. Мы не должны забывать, что история не любит однообразия, которое порождает скуку и противопоказано историческому прогрессу.

Теперь коротко об образовании поясов или зон безопасности на Южном Кавказе.

Под влиянием этнополитических конфликтов в регионе сформировались пояса безопасности–внутренней и внешней.

В основе внутреннего пояса безопасности лежат позиции Армении, Азербайджана и Грузии в отношении существующих этнополитических кон-

фликтов. Этот пояс самый опасный в той ее части, которая касается, прежде всего, Азербайджана по Карабахской проблеме, а также Грузии, так как и Азербайджан и Грузия не отказываются от намерения решить проблемы с помощью военной силы, вплоть до развязывания новой войны.

Второй, то есть внешний, пояс состоит из двух зон. В первую зону входят государства, соседствующие с Закавказьем – Россия, Турция, Иран, Туркмения и Казахстан. Они имеют возможность стать непосредственными участниками решения или урегулирования названных конфликтов. Но следует иметь в виду, что и векторы их политики, в первую очередь, России, Турции и Ирана, имеют разные направления.

Во вторую зону внешнего пояса мы включили бы более отдаленные государства, не имеющие непосредственных границ со странами, вовлеченными в конфликт. Это – США, Франция, Украина, Италия, Польша, Греция, Сирия, Ливан, а также Пакистан, Саудовская Аравия и другие. Среди них, наряду с Россией, решающую роль играют США и Франция. Франция в какой-то степени представляет ЕС, а в более широком смысле – европейское сообщество.

Думаем, что динамика развития безопасности региона в положительном или негативном смысле в большой степени зависит от совпадения или противостояния этих двух поясов. Эту ситуацию надо всегда иметь в виду при решении Нагорно-карабахского, Абхазского и Южно-осетинского конфликтов.

Это в особенности касается Нагорно-Карабахской Республики, которая не может бесконечно ждать наступления часа "икс", когда, наконец, державы откажутся от сверхпрагматичной политики "двойных стандартов" и признают право армянства Нагорного Карабаха на самоопределение. Нам представляются возможными три варианта решения Карабахской проблемы.

Первый вариант: Нагорно-Карабахская Республика объявляет, что прошла все этапы, необходимые для образования независимого государства по современным стандартам, что она уже независимое государство, признанное своим собственным народом, и не нуждается в признании внешних сил.

Второй вариант: НКР обьявляет о *миацуме* (объединении) с Арменией. Известно, что движение в Карабахе началось под общеармянским лозунгом *"миацум"*, т. е. возврат к историческим корням и реалиям.

Третий вариант: нет никакого варианта возвращения Нагорного Карабаха под азербайджанскую юрисдикцию. Поезд давно ушел.

Все возвращается на круги своя.

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL AND POLITICAL COMPOSITION OF THE SOUTH CAUCASUS AND THE ZONES OF ITS SECURITY

NIKOLAY HOVHANNISYAN, Doctor of History, Professor, Corresponding member of NASA, Honored Scientist of Armenia

SUMMARY

The South Caucasus or Transcaucasia is one of the dynamic regions of the world in terms of its administrative and territorial division and political composition.

After the collapse of the Soviet Union, Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia announced their withdrawal from Azerbaijan and Georgia and were declared independent republics. This was a new change in the composition of the South Caucasus. In addition to the internationally recognized states – Armenia, Azerbaijan and Georgia – there are also officially non-recognized Karabakh and partially recognized Abkhazia and South Ossetia. These are *de facto* independent states fully exercising their authority within their states. In this case the unrecognized status does not really matter that much, because these republics are serious geopolitical factors affecting the formation of the political climate in the region and ensuring the safety of the South Caucasus and neighboring countries. Apparently this can be explained by the fact that neither the UN nor the EU, nor today's leading countries (the US, Russia and France) ignore them. On the contrary the non-recognized states are treated as certain geopolitical, trade and economic, communication and even military factors.

Under the influence of the recent ethno-political conflicts in the region internal and external security zones were formed.

At the heart of the internal one there are the positions of Armenia, Azerbaijan and Georgia on the existing ethno-political conflicts. This zone is the most dangerous in terms it applies to the Azerbaijani stance over the Karabakh issue, as well as Georgia's approach to the South Ossetia and Abkhazia; Azerbaijan and Georgia will not give up the intention to solve their problems by military force.

The external zone consists of two ones. The first zone includes the neighboring countries of the Caucasus – Russia, Turkey, Iran, Turkmenistan and Kazakhstan. The second zone includes more distant states not having borders with the countries of the region. These are the United States, France, Ukraine, Italy, Poland, Greece, Syria, Pakistan, Saudi Arabia and others.

SECURITY IN AN AGE OF HETEROPOLARITY

YEREVAN, ARMENIA
17-18 NOVEMBER 2011



James DerDerian

Visiting Researcher, Centre for Advanced Security Theory, Copenhagen University
Professor of International Studies (Research), Watson Institute, Brown University

1

GLOBAL MEDIA PROJECT

GLOBAL MEDIA PROJECT

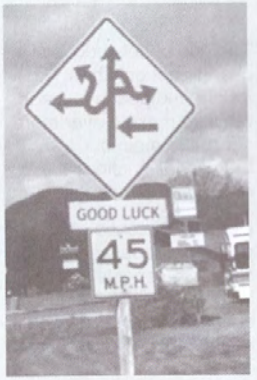
What *makes* 'us' safe?

2

REGIONAL SECURITY

- Bounded territoriality, Shared interests, and distribution of power
- Buffer states play key role
- Simple or complex
- Level of autonomy from system and subsystem levels of security
- Dependent, independent or interdependent

Who securitizes the region?
Who de-securitizes?



3

NETWORK SECURITY

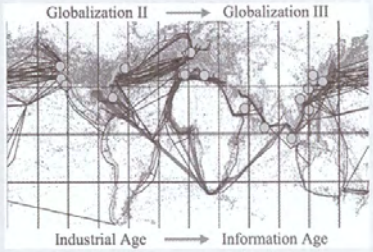
- A network produces effects as well as conveys information
- A network can be a force-multiplier and produce unintended consequences
- Networks are critical to media, cultural and economic flows



4

NETWORK SECURITY

- The rise of networks can change not only how war is fought and peace is made, but also make it ever more difficult to maintain the very distinction of war and peace.
- Does the potential risk posed by negative synergy, cascading effects, and unintended consequences outweigh the actual benefits of networks?



Office of Force Transformation graphic

5

GLOBAL SECURITY AS A STRATEGY

- **Global security** – in the broadest sense of how we understand, manage, and better an endangered world – faces new global configurations of power
  - ***Globalizing forces*** (economic, cultural, religious, ethical, backlash)
  - ***Transborder flows*** (financial, population, environmental, viral)
  - ***International institutions*** (tribunals, advocacy, sanctions)
  - ***Complex networks*** (media, social, criminal, terrorist)
- Global issues no longer reducible to single:
  - *Type of actor* (individual, state, or system)
  - *Form of power* (military, economic, cultural)
  - *Field of study* (political science, international relations, international political economy)
- Global security requires a combination of traditional and critical approaches:
  - multi-disciplinary
  - multi-perspectival
  - multi-national
  - multi-media

6

BIPOLAR DISORDER?

- Nixon and Brezhnev signing SALT I, represents the bipolarity of the Cold War.
- Cold War as a tense but stable period in which two powerful, opposing nations determined the balance of power.
- This analysis has been extended to define the nature of bipolarity, which at its end – the Cold War's thaw – brings chaos, disorder, and uncertainty.

7

UNIPOLAR MOMENT?



- The United States as a lone superpower after the collapse of the Soviet Union.
- Liberals contrast post-Cold War America to historic imperial powers, see unipolarity leading to a just world order.
- Realists see unipolarity leading to over-commitment, produces new balance of power.

8

MULTIPOLAR REDUX?

- Three or more states holding relatively equal power in military, economic, and cultural affairs
- Often traced back to the Congress of Vienna, which produced a European system of order if not a just international system.
- Current system heading toward multipolarity as American hegemony wanes?



9

OR APOLAR ANARCHY?

- "Be careful what you wish for. The alternative to unipolarity would not be multipolarity at all. It would be apolarity – a global vacuum of power. And far more dangerous forces than rival great powers would benefit from such a not-so-new world disorder"

  (Nial Ferguson: *A World Without Power*, 2004)



10

CORRECT ANSWER: HETEROPOLARITY

- In **heteropolar** world, diverse range of different actors are able to produce profound global effects through interconnectivity.
- Varying in identity, interests, and strength, ranging from fundamentalist terrorists to peace activists, new global actors gain advantage through the broad bandwidth of information technology rather than through the narrow stovepipe of territorially-based sovereign governments.
- Enhanced by IT, non-state actors have become super-empowered players in international politics.
- Traditional forms of diplomacy and statecraft have become transformed by heteropolarity.







WWF

11

CHARACTERISTICS OF HETEROPOLARITY

- World is not divided between opposing poles or among various state actors, but through complex networks of differentiated, unorthodox and distinct international actors.
- Networked IT provides new global actors the means to traverse traditional political, economic, religious, and cultural boundaries.
- Technologies of weapons of mass destruction, networked terror, accidental crises, and global media transforming global security.
- Changes not only how war is fought and peace is made, but the very distinction of war and peace.
- Heteropolarity broadens the scope of diplomacy to include non-governmental organizations, multi-national corporations, high-powered individuals, and other actors.

12

GLOBAL SECURITY



- Global Security Matrix 3.0 is an interactive map of the security actors, threats and vulnerabilities.
- Reflexively poses critical question of security and diplomacy.

13

THE MATRIX & EDUCATION

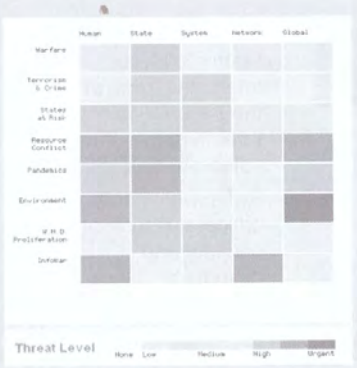
- Educational as well as analytical tool.
- Four sections: **Explore**; **Witness**; **Discuss**; and **Apply**.
- Questions the traditionally state-centric perspective of security studies
- Reinterprets the roles of threats and actors.
- Designed not just for academics and university, but also by secondary school students, educators, policymakers, and the media.



A screen shot of the 'Explore' section of the Matrix 3.0

14

INNOVATION THROUGH VISUALIZATION AND INTERACTIVITY



A screen shot of the 'Threat Ranking Tool

- The Matrix challenges outdated models of security by initiating a dialogue across bring different perspectives and age-levels in international relations.
- Security experts and students provide rankings of these and other categories individually and in the aggregate of the 'Threat Ranking' portion of the Matrix.

15

DIPLOMACY

16

DIPLOMACY

"One may say that the art of negotiation, according as its conduct is good or evil, gives form to great affairs and may turn a host of lesser events into a useful influence upon the course of the greater... It is thus easy to conclude that a small number of well-chosen negotiators posted in the different states in Europe may render to their sovereign and their state the greatest services; that a single word or act may do more than the invasion of whole armies because the crafty negotiator will know how to set in motion various forces native to the country in which he is negotiating, and thus may spare his master the vast expense of a campaign. Nothing can be more useful than a timely diversion thus set on foot."

Callières, *De la manière de négocier avec les Souverains, 1716*

17

DIPLOMACY

"Above and before all else, diplomacy is a system of communication between strangers. It is the formal means by which the self-identity of the sovereign state is constituted and articulated through external relations with other states. Like the dialogue from which it is constructed, diplomacy requires and seeks to mediate otherness and the use of persuasion and force, promises and threats, codes and symbols. It is also, according to American humorist Will Rogers, 'the art of saying "Nice doggie" until you can find a rock.'"

James Der Derian, "Diplomacy," entry for the *Oxford Companion to Politics of the World, 1993*

18

DIPLOMACY OR ANTI-DIPLOMACY?



- Factors contributing to a challenge to diplomacy include: espionage, speed, terrorism, and war.
- Anti-diplomacy challenges the typically state-centric and -authorized ways of viewing diplomacy.
- US foreign policy since 9/11 has moved away from traditional diplomacy in favor of the use of pre-emptive and preventive force

19

SECURITY AND DIPLOMACY AFTER 9/11





- In a 2002 speech, President Bush declared: 'The gravest danger to freedom lies at the perilous crossroads of radicalism and technology. We will not leave the safety of America and the peace of the planet at the mercy of a few mad terrorists and tyrants. We will lift this dark threat from our country and from the world.'
- When the 'Digital Age' and the 'Age of Terror' converge, what are the prospects for the future?

20

THE DIPLOMAT

DS: *You say you were just joking when you famously remarked: "If the U.N. Secretariat building in New York lost 10 stories, it wouldn't make a bit of difference."*

JB: It was an offhand comment, and it was a metaphor about the excesses of government. And I still think it's true. It had nothing to do with 9/11.

DS: *No one thought it was about 9/11. They thought you were bashing the U.N.*

JB: Well, you could take several stories off the buildings of most U.S. government agencies and we'd all probably be better for it too.

From: "Questions for John Bolton: The Diplomat" - New York Times Magazine, November 4, 2007:

http://www.nytimes.com/2007/11/04/magazine/04wwln-Q4-t.html



21

'THE OBAMA FACTOR'

'It's the networks, stupid.'
Roger Cohen, New York Times, 26 May



- 'MAC - mutually assured connectivity - has replaced the MAD - mutually assured destruction - of cold-war days.'
- 'Obama has been a classic Internet-start up, a movement spreading with viral intensity and propelled by some of Silicon Valley's most creative mind…He could not have achieved this without a sense of history, a conviction that the nature of the post-post-9/11 world - the one beyond war without end - is going to be determined by sociability and connectivity.'
- 'In the globalized world of MySpace, LinkedIn and the rest, sociability is a force as strong as sovereignty.'

22

RETURN TO DIPLOMACY

Even before Obama: U.S. Defense Secretary Robert Gates stressed the need to commit more money and resources to "soft power" tools– including diplomacy, economic assistance, and communications, citing that the American military could not single-handedly solve every world crisis.



23

GATES ON DIPLOMACY

"What is clear to me is that there is a need for a dramatic increase in spending on the civilian instruments of national security – diplomacy, strategic communications, foreign assistance, civic action, and economic reconstruction and development. Secretary Rice addressed this need in a speech at Georgetown University nearly two years ago. We must focus our energies beyond the guns and steel of the military, beyond just our brave soldiers, sailors, Marines, and airmen."

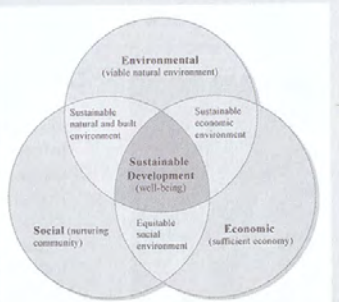
24

THE FUTURE OF DIPLOMACY: SUSTAINABLE OR DISPOSABLE?

25

SUSTAINABILITY

- Sustainability is characteristic of a process or state that can be maintained at a certain level indefinitely.
- Sustainability has been closely linked with *sustainable development*, a socio-ecological process that balances the needs of humans with those of the natural environment indefinitely.
- Sustainable development has been divided into three critical yet important parts: environmental sustainability, economic sustainability and social-political sustainability.



The Concept of Sustainable Development

26

SUSTAINABLE DEVELOPMENT

- The original definition of sustainability and sustainable development comes from the 1987 Bruntlandt Report (Our Common Future, World Commission on Environment and Development in 1987): **"Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."**
- Can this definition go beyond environmental affairs?



27

SOCIAL-POLITICAL SUSTAINABILITY



- According to the United Nations Department of Economic and Social Affairs, issues surrounding International Law, Finance, Information for decision-making and participation, Integrated decision-making, Poverty, and International cooperation for an enabling environment all fall under the umbrella of its Division for Sustainable Development.
- Thus, sustainability is not limited to the environment; it also implies economic, social, and political needs as imperative.

28

SUSTAINABLE DIPLOMACY



So, how do we create–

and

is it possible to maintain–sustainable diplomacy?

29

VISUALITY SHOW, DON'T TELL

30

Those interested in advancing specific points of view these days are picking up the 800-pound pencil of filmmaking, in part because digital technology has made it easier to deliver complicated political messages in a visual narrative.
But the cluster of serious, point-of-view documentaries may also represent something else, a coup d'etat on the status quo.

David Carr, writing in the *New York Times*

31

In the course of working together, Shultz and Drell coined the term 'quantum diplomacy' – a reaction to the impetuous nature of the beast.
"Sid said, 'As soon as you observe something in physics it changes, so it's very hard to really observe something,'" Shultz recalled. "I said, 'Boy, in diplomacy, you put a TV camera around something, it's not the same.'"

'Preventing Armageddon: 2010 Drell Lecture examines the road to nuclear arms elimination',
Stanford Report (January 26, 2010)

32

IN THE FIELDS WITH WHICH WE ARE CONCERNED,
KNOWLEDGE COMES ONLY IN LIGHTNING FLASHES.
THE TEXT IS THE LONG ROLL OF THUNDER
THAT FOLLOWS.

THE ARCADES PROJECT, P. 456.

33

CLASSICAL MEANS THAT THINGS ARE ORDINARY.
QUANTUM MEANS THAT THINGS ARE WEIRD...
IN SITUATIONS WHERE CLASSICAL LAWS ARE VALID,
WE CAN PREDICT THE FUTURE. IN SITUATIONS WHERE
QUANTUM LAWS ARE VALID, WE CAN OBSERVE THE PAST
BUT WE CANNOT PREDICT THE FUTURE .

FREEMAN DYSON,
'THE "DRAMATIC PICTURE" OF RICHARD FEYNMAN',
NEW YORK REVIEW OF BOOKS, 14 JULY 2011

34

THE ALTERNATIVE TO DIPLOMACY...



- Armed dolphins carrying toxic dart guns have been trained by the US military to shoot terrorists and pinpoint spies underwater.

35

ПЕРСПЕКТИВЫ СТАБИЛЬНОСТИ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ: ПОЛИТИКА КОНВЕНЦИОНАЛЬНОГО "УСТРАШЕНИЯ" И ПОЛИТИЧЕСКОГО СДЕРЖИВАНИЯ

СЕРГЕЙ МИНАСЯН, кандидат исторических наук, заместитель директора Института Кавказа



Введение: После «Пятидневной войны» августа 2008 г. между Россией и Грузией Южный Кавказ претерпел существенные изменения, при этом многие параметры региональной безопасности и стабильности значительно трансформировались. На фоне деактуализации Абхазского и Юго-осетинского конфликтов по результатам «Пятидневной войны» Карабахский конфликт приобрел особое значение как с точки зрения перспектив региональной безопасности, так и обеспечения стабильности Южного Кавказа[1].

Последняя встреча президентов Армении и Азербайджана, состоявшаяся 24 июня 2011 г. при посредничестве их российского коллеги Дмитрия Медведева в Казани, закончилась практически полным провалом: несмотря на активную подготовительную работу посредников из Минской группы ОБСЕ, руководство Азербайджана отвергло предложения российского президента. Казанская встреча в очередной раз наглядно продемонстрировала, что достижение компромиссного урегулирования пока что очень затруднительно. Конфликтующие стороны демонстрируют настолько диаметрально противоположные подходы, что не могут пойти даже на формальные взаимные уступки. Более того, максимальный уровень уступок, на которые гипотетически могла бы пойти любая из конфликтующих сторон в переговорном процессе, абсолютно не удовлетворяет минимальных ожиданий политических элит и/или общественности противостоящей стороны.

Внешние факторы также не способны поколебать неуступчивость конфликтующих сторон. Предлагаемые международными посредниками в лице Минской группы ОБСЕ Мадридские принципы по урегулированию Карабахского конфликта не удовлетворяют ни армянские, ни азербайджанскую стороны, которые считают, что в случае их принятия пойдут на слишком неоправданные и не воспринятые общественностью уступки. Хотя надо признать, что

[1] О динамике и основных параметрах региональной безопасности после «Пятидневной войны» подробнее см. *Минасян С.* Три года без войны: Послевоенная нестабильность или Новый *status quo* в регионе Южного Кавказа? "Свободная мысль", 2011, № 9.

Армению Мадридские принципы устраивают несколько больше, чем Азербайджан, так как подразумевают фактическую международную легитимизацию независимого статуса Нагорного Карабаха вместе с соединяющим его с Арменией сухопутным коридором. Однако из переговорного формата вытеснена самая главная конфликтующая сторона – непризнанная Нагорно-Карабахская Республика, с которой Баку отказывается вести переговоры, переводя их в двусторонний формат лишь с участием Армении и Азербайджана, что также не может способствовать успеху переговорного процесса.

Международное сообщество, естественно, не очень радо отсутствию прогресса на переговорах, однако сам факт их проведения уже является положительным явлением, оправдывающим многолетнюю деятельность Минской группы и содействующим сохранению хрупкого перемирия. Наряду с этим представляется, что за два десятилетия сложных переговоров среди самих посредников практически утвердилось мнение, что в условиях неготовности общественности и элит конфликтующих сторон к взаимным компромиссам любое искусственное ускорение переговорного процесса под прямым давлением внешних факторов не способно трансформировать или тем более окончательно урегулировать Карабахский конфликт. Ускоренно навязанное "извне" решение может лишь изменить формат конфликта и существующий баланс сил (скорее всего, сделав ситуацию еще более неустойчивой и взрывоопасной).

Как бы то ни было, ресурсы и готовность поддерживать перемирие в Карабахе у международного сообщества есть, а вот желания что-то кардинально менять и тем более силой принуждать стороны к урегулированию – нет и в скором будущем не будет. Во всяком случае за все последнее десятилетие не было заметно иного, кроме периодических громких заявлений лидеров государств-сопредседателей и стандартных резолюций, принимаемых в различных международных форматах. По всей видимости, мировое сообщество не хочет вовлекаться в кажущееся малоперспективным и требующее приложения серьезного политического капитала урегулирование, вынуждено смирившись и поддерживая существующий статус-кво.

Статус-кво в Карабахском конфликте и региональная стабильность: два синонима одной неизбежности?

Статус-кво является одним из ключевых и наиболее используемых терминов, применяемых экспертами и политическими деятелями при оценке ситуации вокруг Карабахского конфликта. Более чем естественно, что статус-кво оценивается ими исключительно в соответствии с их политическими пристрастиями. Однако главная характеристика статус-кво, вне зависимости от

его политизированных оценок, в том, что в обозримой перспективе он попросту неизбежен и безальтернативен. Нынешний статус-кво–всего лишь результат сложного внешнего и внутреннего военного, политического, экономического и иного рода баланса сил. Вполне возможно, что он является достаточно неприятной перспективой, но надо признать, что ничего лучшего ни международное сообщество, ни сами конфликтующие стороны с их неготовностью к взаимным уступкам (и неспособностью существенно изменить баланс сил) предложить пока не могут.

Немаловажным качеством жизнестойкости статус-кво также являются два десятилетия его сохранения. В значительной степени статус-кво приемлем и для официальных Еревана и Степанакерта. Лишь Азербайджан, проигравший в войне 1990-х гг. и желающий вернуть себе Карабах любыми способами, в том числе, угрожая возобновлением боевых действий, не может смириться с сохраняющейся уже второе десятилетие политической реальностью и стремится изменить существующий статус-кво.

Для этого у Баку в настоящее времени есть лишь одна возможность – угрожать возобновлением боевых действий, усиливая милитаризацию и региональную гонку вооружений, публично демонстрировать постоянное повышение военных расходов, основываясь на доходах, получаемых от продажи своих энергоносителей, инициировать перманентные перестрелки на линии фронта. Хотя многие эксперты утверждают, что военная риторика Азербайджана является лишь масштабным блефом, призванным заставить армянские стороны пойти на односторонние уступки, тем не менее другие всерьез говорят о вероятности возобновления новой войны в Карабахе. Азербайджанские лидеры при всякой возможности пытаются озвучивать миллиардные цифры своего военного бюджета, демонстрировать масштабные закупки новых вооружений и военной техники. Однако свои угрозы Баку не может реализовать уже почти целое десятилетие. Это говорит или о сохраняющемся военно-техническом балансе, или же о наличии серьезных внешнеполитических ограничений. Скорее всего справедливы и то и другое: сложная комбинация военных и политических факторов не позволяет президенту Ильхаму Алиеву решиться на новую войну[2].

В таких условиях–при невозможности достижения в среднесрочной перспективе компромисса и перманентной опасности новой эскалации–важнейшей задачей карабахского урегулирования становится именно сохранение стабильности вокруг Нагорного Карабаха. Тем самым статус-кво и сохранение

[2] Об основных военно-политических параметрах Карабахского конфликта подробнее см. *Дериглазова Л., Минасян С.* Нагорный Карабах: Парадоксы силы и слабости в асимметричном конфликте. "Аналитические доклады Института Кавказа", № 3, январь 2011.

стабильности фактически становятся синонимами и характеристиками перспектив дальнейшего развития событий вокруг Карабахского конфликта.

Сохранение стратегической стабильности в биполярный период было ключевой целью лидеров США и СССР за полвека жесткого противостояния двух ядерных сверхдержав, фактически предотвратившей войну на самоуничтожение между ними. Сама стабильность была обеспечена благодаря взаимному использованию сверхдержавами *стратегии сдерживания* в ее двух взаимодополняющих формах – политического сдерживания и военного "устрашения".

Теории сдерживания: концептуальный анализ

Согласно военно-стратегическим теориям периода Холодной войны, подтвержденным многолетним опытом сохранения международной и региональной безопасности, под "сдерживанием" понимается предотвращение нежелательных военно-политических действий одной стороны в отношении другой (обычно, уступающей ей в количественном отношении своего силового потенциала) с помощью угрозы причинения ей неприемлемого ущерба. Сдерживание предполагает совокупность военных, политических, экономических, дипломатических, психологических и иных мер, направленных на убеждение потенциального агрессора в невозможности достижения им своих целей военными методами.

Надо учесть, что в мировой англоязычной политологической литературе "сдерживание" имеет два термина – *containment* и *deterrence*, которые различаются в политологическом и военно-стратегическом смыслах. В СССР при фактическом использовании механизмов сдерживания в военно-стратегическом планировании, в силу ряда специфических особенностей, во многом связанных с цензурой и централизованным политико-идеологическим контролем над научной деятельностью, теория сдерживания не была столь четко выражена в научной сфере, создав некоторую путаницу в русскоязычных терминах. Как признают сами советские/российские эксперты в данной сфере, теория сдерживания в бывшем Советском Союзе разрабатывалась "со значительным опозданием к развитию его материальной основы"[3].

Термин *deterrence* (который лингвистически правильнее переводить как "устрашение"), получивший широкое распространение в американской политологической мысли в конце 1950-х – начале 1960-х гг. и вошедший в практику стратегического планирования США при министре обороны Робер-

[3] *А. А. Кокошин.* Ядерное сдерживание и национальная безопасность России. "Вестник Российской Академии наук", т. 69, № 10, 1999, с. 893.

те Макнамаре, подразумевает "сдерживание противника путем устрашения" и неотвратимости возмездия и нанесения непоправимого ущерба. В период Холодной войны и биполярного противостояния сверхдержав речь шла о сдерживающем потенциале ядерного оружия. В данном же случае речь идет о сдерживании обычными (конвенциональными) вооружениями. В военно-теоретических трудах последнего времени такой вид сдерживания принято называть "неядерным", или "конвенциональным", военным сдерживанием.

Как отмечают военные эксперты, неядерное сдерживание стало возможным и эффективным лишь в последнее время, когда наряду с повышением точности и поражающей мощи обычных вооружений технологическое развитие многих государств "достигло таких значений, когда разрушение отдельных элементов инфраструктуры, коммуникаций, систем управления может привести к катастрофическим последствиям, способным отбросить государство в его развитии назад на многие годы"[4]. Вместе с тем в определенных случаях конвенциональное сдерживание может быть более эффективным и убедительным для сдерживания вероятного противника, чем ядерное – в силу того, что принять решение о применении обычного вооружения принципиально легче, чем ядерного, ведь "ахиллесовой пятой" ядерного сдерживания всегда являлось восприятие серьезности намерений и готовности применить ядерное оружие в качестве аргумента на действия/бездействие противостоящей стороны.

В свою очередь термин *containment* (авторство которого приписывается классику американской политической науки и дипломатии периода Холодной войны Дж. Кеннану) использовался в качестве политико-экономических шагов по противодействию противнику в реализации его внешней политики, как, например, сдерживание Советского Союза со стороны США и противодействие распространению коммунистической идеологии. Применительно к тематике нашей работы данное понятие предполагает совокупность мер политического и дипломатического характера, направленных на сохранение стабильности и недопущение возобновления боевых действий в зоне Карабахского конфликта, с действенным вовлечением третьих стран и великих держав. Именно оценка сдерживающей позиции внешних акторов в вопросе недопущения возобновления боевых действий позволяет в нашей работе причислить их к политическому сдерживанию.

При этом в силу того, что любые исторические или теоретические аналогии в политической науке весьма условны, естественно, не следует искать полного зеркального совпадения концепций сдерживания и устрашения периода

[4] *В. М .Буренок, О .Б. Ачасов.* Неядерное сдерживание. "Военная мысль", 2007, № 12, с. 12.

Холодной войны с ситуацией в Карабахском конфликте. Важно лишь концептуальное сходство, способствующее лучшему пониманию современных региональных процессов, с использованием опыта сохранения региональной стабильности в условиях, когда одна из конфликтующих сторон (Азербайджан) надеется на перевооружение своей армии и военный реванш с учетом финансовых средств от продажи энергоносителей, а противостоящие ей стороны (Армения и Нагорный Карабах) – готовы к продолжению перманентной асимметричной гонки вооружений*.

Конвенциональное сдерживание и военно-технические ограничения возобновления боевых действий

Конвенциональное сдерживание "работает" лишь тогда, когда в представлениях военно-политического руководства страны есть осознание того, что силовой потенциал противника способен нанести ей непоправимые потери в случае возобновления боевых действий. Поэтому важно проанализировать военно-технические возможности сторон по нанесению "дистанционных" ударов по уязвимым и значимым объектам. Как и при планировании американскими и советскими стратегами ядерного сдерживания времен Холодной войны, основными целями уже конвенционального сдерживания также являются не столько вооруженные силы и военные объекты противника, сколько инфраструктурные и промышленные предприятия, а также военно-политическое руководство. Ведь сдерживание или "устрашение" противника – категория, в первую очередь, политическая, а не военно-техническая. Смыслом "сдерживания' путем "устрашения" является недопущение реализации противником политического акта (в полном соответствии с хрестоматийным определением Клаузевица) – начала военных действий.

По результатам боевых действий 1990-х гг. карабахские войска вышли на географически удобные границы с господствующими высотами, которые намного легче оборонять (особенно после того, как они были усилены эшелонированной линией фортификационных укреплений), и поэтому у армянских сторон нет никаких рациональных причин первыми начинать боевые действия. Так как угрозы возобновления военных действий раздаются исключительно со стороны официального Баку, политика военного сдержи-

* Под асимметричной гонкой вооружений в данном случае понимается система военно-технических мер, направленных на поддержание военного баланса одной из сторон приобретением "оружия противодействия" (например, в ответ на закупки Азербайджаном боевых самолетов и вертолетов или бронетехники армянская сторона ставит на вооружение более экономные системы ПВО или ПТУР). Военно-политическим измерением асимметричной гонки вооружений является способность одной из сторон поддерживать и компенсировать военный баланс за счет льготных поставок вооружения страной-союзником или сотрудничества в рамках военно-политического блока.

вания ("устрашения") применяется исключительно армянскими сторонами, незаинтересованными в возобновлении боевых действий и стремящимися путем повышения "цены войны" сдержать начало новой войны в Карабахе. Очевидно, что в случае с Азербайджаном, кроме решения чисто военных задач, приоритетными целями армянского сдерживания являются в первую очередь объекты промышленной добычи и переработки энергоресурсов, пути их транспортировки и сопутствующая инфраструктура.

Как свидетельствуют заявления военно-политического руководства Армении, в последние годы система военного сдерживания приобретает особое значение в долгосрочном военно-политическом планировании армянских Вооруженных сил[5]. При этом, как отмечает начальник Главного штаба ВС Армении генерал-полковник Ю. Хачатуров, развитие средств стратегического сдерживания является одним из приоритетных направлений реформирования войсковой структуры Армении, так как "на современном этапе военное сдерживание с точки зрения обеспечения обороной безопасности РА считается наиболее важным и актуальным вопросом. То есть вероятному противнику должно быть ясно, что в случае нападения на нас он понесет несравнимо большие потери, чем ожидаемые в случае военной агрессии приобретения (неприемлемые потери)"[6].

При анализе военного потенциала сторон Карабахского конфликта следует рассматривать в первую очередь те виды вооружений и военной техники (ВВТ), которые могут иметь практическое значение в качестве силовых "инструментов" сдерживания, т. е. способных наносить эффективные "противоценностные" удары по чувствительным объектам в глубине территории противника (уничтожение или нанесение серьезного урона которым могут иметь для противника критическое значение и удержать его от развязывания боевых действий). С учетом слабости военно-воздушных сил конфликтующих сторон и относительной эффективности их ПВО "дистанционным оружием сдерживания", в первую очередь, являются тактические и оперативно-тактические ракетные комплексы, а также крупнокалиберные реактивные системы залпового огня (РСЗО). В отдельных случаях (если в зону обстрела попадают крупные населенные пункты и важные промышленные или энергетические объекты) в аспекте конвенционального сдерживания в зоне Карабахского конфликта могут рассматриваться также ствольная артиллерия калибра 152 мм и выше и РСЗО среднего калибра*.

[5] См. «Министр обороны Армении подчеркнул необходимость продолжения политики ВС по принуждению к миру» (http://www.regnum.ru/news/1339182.html 23.10.2010).

[6] *Ю. Г. Хачатуров.* Реформирование войсковой структуры – приоритетная задача оборонных реформ в РА. "Армянская армия" (военно-научный журнал Института национальных стратегических исследований им. Д. Канаяна Министерства обороны РА), 2011, № 1–2 (67–68), с. 19 (на арм. языке).

Несмотря на имеющийся широкий арсенал дальнобойных ракет, Азербайджан более уязвим с военно-технической точки зрения ввиду возможности ответного удара по ключевым энергетическим и промышленным объектам. Армянские силы могут нанести существенный урон промышленным, инфраструктурным и коммуникационным объектам в глубине территории Азербайджана, что в долгосрочной перспективе негативно скажется на его экономическом и политическом развитии. С военно-политической точки зрения возможности Азербайджана в вопросе ответного удара по целям на территории Армении ограничены с учетом вероятности вовлечения России и ОДКБ в обеспечение безопасности Армении (об этом подробнее будет сказано ниже).

Еще с конца 1990-х гг. на вооружении армянской армии находятся крупнокалиберные РСЗО *WM-80*[7], а также оперативно-тактические ракетные комплексы 9К72 "Эльбрус" (или *"Scud-B"* по натовской классификации)[8]. Весной 2011 г. появилась информация о том, что на вооружении армянской армии находятся новые крупнокалиберные 300-мм РСЗО "Смерч"[9]. Это существенным образом усиливает потенциал сдерживания Армении, так как долгое время основным аргументом Азербайджана в его угрозах возобновить военные действия являлось наличие у него именно данного типа РСЗО* (а также

* Например, в зону обстрела даже ствольной артиллерии и РСЗО среднего калибра карабахской армии попадают многие азербайджанские густонаселенные районы и крупные города с совокупным населением в сотни тысяч человек, а также многие важные коммуникационные и энергетические объекты Азербайджана.

[7] 8 ПУ 273-мм РСЗО WM-80 китайского производства (с максимальной дальностью стрельбы, в зависимости от типа ракеты, от 80 до 120 км) были закуплены Арменией в конце 1990-х и в начале 2000-х гг. Впоследствии в СМИ появлялась информация о закупках Арменией модернизированных ракет с увеличенной дальностью стрельбы.

[8] В том числе 8 пусковых установок 9П117М и, как минимум, 32 ракеты Р-17, переданных Армении из состава 176-й ракетной бригады 7-й гвардейской армии в рамках раздела советского военного имущества в середине 1990-х гг. Ракеты Р-17 имеют дальность стрельбы до 300 км при круговом вероятном отклонении при стрельбе на большую дальность до 0,6 км. В то же время, согласно данным армянских военных экспертов, в последние годы предприятиями армянского ВПК была осуществлена модернизация этих систем, значительно повышены точность попадания и способность ракет преодолевать системы ПВО вероятного противника.

[9] См. *Sarkis Harutyunyan.* Armenian Military "Interested" in Russian Rocket Systems. RFE/RL – Armenia (http://www.azatutyun.am/content/article/24228862.html, 6 June, 2011).

* В 2004–2005 гг. Азербайджан закупил в Украине 12 ПУ РСЗО 9А52 "Смерч" с дальностью стрельбы, в зависимости от типа ракеты, от 70 до 90 км. Однако в Украине имелись только кассетные осколочно-фугасные ракеты 9М55К с дальностью стрельбы до 70 км, оставшиеся при разделе ВВТ бывшей Советской армии.

закупленных в Израиле мультикалиберных РСЗО *"Lynx"* [*] и тактических ракетных комплексов 9К79-1 "Точка-У" [**]). Наличие данных систем, как надеялись в Баку, позволило бы вести "дистанционные" боевые действия, не штурмуя эшелонированную линию фортификаций карабахских войск и не неся при этом тяжелых потерь. Однако с появлением на вооружении армянских войск новых РСЗО и ракетных систем дальнего радиуса действия Азербайджан уже не сможет позволить себе подобной "роскоши".

Своеобразной точкой отсчета стал парад 21 сентября 2011 г. в честь двадцатилетия независимости Армении. На параде впервые были публично продемонстрированы оперативно-тактические ракетные комплексы 9К72 "Эльбрус" и тактические ракетные комплексы 9К79 "Точка" (в ходе парада были представлены не менее 4 ПУ ТРК «Точка»), а также ЗРК С-300 ПС/ПМ. Кроме того, также впервые были показаны беспилотные летательные аппараты (БПЛА) армянского производства "Крунк-25" ("Журавль"), разработанные и произведенные на предприятиях местного ВПК, а также другие виды ВВТ[10].

При этом военно-политическое руководство Армении воздержалось от показа недавно поступивших на вооружение 300-мм РСЗО "Смерч" и закупленных

[*] В 2006–2009 гг. Азербайджаном в Израиле было закуплено 6 ПУ РСЗО *"Lynx"*. Указанные системы залпового огня имеют возможность осуществлять стрельбу тремя типами ракет (122-мм "Град", 160-мм *LAR* и 300-мм *"Extra"*) с достаточно высокой точностью попадания. Заявленная дальность стрельбы 300-мм ракетами *"Extra"* – до 150 км. Было закуплено 50 штук 300-мм ракет *"Extra"*, однако данных об их успешных учебных стрельбах не имеется. Примечательно, что в связи с закупкой Казахстаном дивизиона аналогичных РСЗО с 300-мм ракетами (получивших название "Найза") и ряда других систем ВВТ весной 2009 г. разразился серьезный скандал и были арестованы высокопоставленные сотрудники Министерства обороны этой страны. Выяснилось, что выпускаемые израильскими фирмами *Israel Military Industries* и *Soltam Systems LTD* указанные РСЗО и артиллерийские системы в ходе учебных стрельб показали существенные конструктивные и технологические недостатки и недоработки. В силу недостатка информации нельзя утверждать, что закупленные Азербайджаном данные системы также имеют похожие недостатки, однако примечательно то, что Азербайджан пока еще не возобновляет массовые закупки подобных вооружений в Израиле, что может наводить на некоторые размышления (см. подробнее: *А. Коновалов, Т. Кучуков.* Вызвал огонь на себя. "Время", 14.04.2009 (http://www. time.kz/index.php?newsid=9969); "Сделка с казахами заморожена – израильский производитель военной техники увольняет работников" (http://izrus.co.il/dvuhstoronka/article/2009-03-30/4159.html, 03.30.2009)).

[**] В 2008 г. Азербайджаном в Украине было закуплено 3 ПУ тактического ракетного комплекса 9К79-1 "Точка-У" (максимальная дальность стрельбы – до 120 км). Возможно, в последующие годы в Азербайджан были поставлены дополнительные пусковые установки данного ракетного комплекса.

[10] См. *Holdanowicz Grzegorz.* Armenia Shows New UAV. "Jane's Defence Weekly", Vol. 48, Issue 40, October 5, 2011, P.22.

летом 2011 г. в Молдове 220-мм РСЗО 9П140 "Ураган" [*], что укладывается в традиционную для армянской армии концепцию "стратегической неопределенности", когда недавно приобретенные и/или наиболее современные и мощные системы ВВТ публично не демонстрируются, затрудняя контрдействия вероятного противника. Например, лишь спустя два десятилетия – в ходе нынешнего парада – впервые были продемонстрированы находящиеся на вооружении с начала 1990-х гг. ОТРК *"Scud-B"*, а ЗРК С-300 были публично показаны почти через десятилетие после их поступления в войска ПВО Армении и Нагорного Карабаха.

Новым элементом при анализе потенциалов стратегического сдерживания и серьезным вызовом для азербайджанской концепции "дистанционной войны" стало уничтожение карабахскими силами ПВО азербайджанского беспилотника в небе над Нагорным Карабахом почти за неделю до праздника – утром 12 сентября 2011 г. Использование беспилотников израильского производства (а также их модификаций, собираемых из израильских комплектующих на предприятии в Азербайджане) для разведки и целеуказания в связке с РСЗО и тактическими ракетами, по мнению азербайджанских военных, должно было намного повысить эффективность возможной "дистанционной войны" в Карабахе. Отметим, что борьба с БПЛА является очень серьезной технической задачей для сил ПВО ввиду их малых размеров и малой радиолокационной заметности. Так что уничтожение азербайджанского БПЛА (как было заявлено, он был уничтожен с использованием технических средств, разработанных на предприятиях ВПК Армении) стало очень неприятным сюрпризом для азербайджанской стороны.

Поэтому теперь азербайджанское военно-политическое руководство встает перед серьезным выбором, ибо смещение если не количественного, то качественного военно-технического баланса в пользу армянских сторон по ракетным системам ведения так называемой "дистанционной войны" значительно дезавуирует серьезность и действенность военных угроз Баку. Азербайджан может начать полномасштабные боевые действия, что приведет к активному использованию всеми конфликтующими сторонами тяжелой артиллерии, РСЗО, тактических и оперативно-тактических ракет. Но это однозначно приведет к огромным людским и материальным потерям, уничтожит всю энергетическую и коммуникационную инфраструктуру Азербайджана–без каких-либо гарантий на быструю победу или блицкриг. Особенно с учетом того фактора, что боевые действия будут исчисляться даже не неделями, а днями: мировое сообщество большего просто не допустит.

[*] Летом 2011 г. Арменией в Молдове было приобретено 11 пусковых установок 9П140 РСЗО "Ураган" и 12 транспортно-заряжающих машин 9Т452 к ним.

Другой опцией для Азербайджана может стать отказ от использования крупнокалиберных РСЗО и тактических ракет в надежде, что и армянские стороны аналогично откажутся от того же в случае возобновления боевых действий, что представляется более чем маловероятным. Но даже если гипотетически допустить подобную возможность, то тогда Азербайджан будет вынужден ограничиться лишь приводящими к тяжелым потерям лобовыми прорывами карабахских фортификационных линий, укрепляемых уже второе десятилетие с использованием господствующих высот, находящихся преимущественно под контролем карабахских войск. Но в таком случае сами фортификационные линии, лобовой прорыв которых в стиле "Сталинградской битвы" возможен лишь ценой очень тяжелых потерь для азербайджанской армии (исчисляемых даже не тысячами, а десятками тысяч жизней солдат), уже выступают не менее действенными и эффективными факторами сдерживания Азербайджана. Тут надо учитывать и то немаловажное обстоятельство, что в качестве ограничителя возобновления боевых действий конвенциональное сдерживание включает в себя не только фактор нанесения неприемлемого ущерба вероятному противнику. Важную роль играет и то, что в военно-стратегической науке принято называть "сдерживанием путем лишения", т. е. сдерживание ввиду осознания вероятным инициатором начала боевых действий невозможности достижения скорой и убедительной победы.

Очевидно, что Азербайджану с военной точки зрения очень трудно сделать выбор между этими двумя альтернативами. В любом случае цена войны будет слишком высокой, а ее перспективы – более чем неопределенными. Поэтому, как представляется, у азербайджанского военно-политического руководства остается лишь одна возможность, которую оно и пытается благоразумно использовать, – наращивать региональную гонку вооружений, надеясь экономически и политически истощить Армению и Нагорный Карабах.

Однако при этом забывается одна очень существенная деталь. В отличие от Азербайджана, Армения имеет возможность поддерживать паритетную асимметричную гонку вооружений за счет безвозмездных и льготных поставок оружия своим военно-политическим союзником Россией, а также в силу преференций своего членства в ОДКБ. То, что Азербайджан покупает, Армения зачастую получает почти бесплатно, тем самым лишь увеличивая свой военно-технический потенциал сдерживания.

Таким образом, асимметричная гонка вооружений в зоне Карабахского конфликта лишь повышает порог и снижает вероятность начала боевых действий. Это, конечно же, не дает полной гарантии невозобновления военных действий, но создает серьезные ограничители. Пока одна из сторон военного конфликта не удовлетворена его итогами, перманентная опасность возобновления войны и попыток реванша будет сохраняться. Но стабильность в зоне Карабахского конфликта будет сохранять уже новый создающийся баланс – можно его назвать "балансом угроз" (по терминологии С.Уолта), – который вынуждает стороны придерживаться хрупкого и нестабильного мира в течение долгого времени.

Политическое сдерживание и внешние ограничения возобновления новой войны

Уже отмечалось, что вовлеченности или же давления мирового сообщества в карабахском урегулировании абсолютно недостаточно для достижения серьезного соглашения. Вместе с тем невысокая вероятность "внешнего урегулирования" сохраняется лишь в нынешней ситуации относительного перемирия. Однако в случае возобновления боевых действий в зоне конфликта вполне возможно, что международное сообщество, сочтя ситуацию опасной для региональной безопасности или способной вызвать тяжелые гуманитарные последствия, может отреагировать в форме "классического" принуждения к миру, несмотря на все технические и институциональные ограничения. Можно провести аналогию с действиями коалиционных международных сил под эгидой США в 1991 г. в Кувейте или стран НАТО в 1999 г. в Косово, а также с односторонним вовлечением России в боевые действия в Южной Осетии в августе 2008 г. и т. д.

Как бы то ни было, внешняя вовлеченность продолжает эффективно содействовать сохранению перемирия и недопущению возобновления боевых действий, причем в самых различных комбинациях. Они варьируются от внешнего консенсуса о неприемлемости новой войны до ограничительного фактора возможного политического или военного вовлечения третьих стран в случае возобновления конфликта, т. е. фактически принимая формы политического сдерживания и внешних ограничений возобновления боевых действий.

Естественно, что важнейшим элементом политического сдерживания является бескомпромиссная позиция мирового сообщества, отвергающего саму вероятность возобновления боевых действий. Нынешний переговорный формат в рамках Минской группы является более чем нетипичным примером тесного сотрудничества между державами, которые при этом одновременно находятся в состоянии фактического соперничества во многих регионах мира и, в особенности, на постсоветском пространстве. Но при этом государства-сопредседатели (США, Франция, Россия) имеют как минимум единую позицию в вопросе недопущения новой войны в Карабахе. Следовательно, страна, которая инициирует новую войну в Нагорном Карабахе, столкнется с резкой консолидированной реакцией ведущих мировых держав с весьма серьезными последствиями как для нее самой, так и для ее лидеров лично.

Отчасти подтверждением этого является наличие неформального эмбарго на поставки вооружений Азербайджану странами НАТО. Как отмечает азербайджанский журналист Джансур Сумеренли, примерно в апреле 2011 г. появилась информация, что США и ЕС обратились к руководству ряда европейских натовских и постсоветских стран (Чехии, Болгарии, Польше, Словакии, Украине, Румынии и даже Турции) с призывом воздержаться от поставок вооружений и военной техники Азербайджану с целью сохранения военного баланса в зоне Карабахского конфликта. В связи с этим, ряд стран уже отказался продолжать переговоры о продаже ВВТ Азербайджану (Польша, Словакия и Болгария), а Чехия, например, отложила переговоры о продаже Баку учебно-боевых самолетов *L-159*. Даже Турция была вынуждена отказаться от планов поставок в Азербайджан 155-мм САУ "Фыртына", так как германская фирма, поставляющая комплектующие к ней, в частности, двигатель, запретила реэкспорт данной артиллерийской системы в эту страну[11].

Другим элементом сохранения стабильности и политического сдерживания является возможность прямого вовлечения внешних акторов в случае возобновления конфликта. В настоящее время Армения является единственной страной в регионе Южного Кавказа, которая имеет гарантии безопасности и предоставления прямой военной помощи от третьей страны (России) и военно-политического блока (ОДКБ). Хотя между Турцией и Азербайджаном также имеется договор о военной помощи, заключенный в августе 2010 г., однако его положения более чем расплывчаты и не содержат обязательств о прямом вовлечении Турции в боевые действия на стороне Азербайджана в случае возобновления Баку военных действий в Карабахе.

В августе 2010 г., в ходе государственного визита президента Д. Медведева в Армению, наряду с другими документами, был подписан дополнительный Протокол № 5 к Договору 1995 г. о порядке функционирования российской военной базы на территории Армении. Согласно этому документу, расширилась географическая сфера ответственности 102-й РВБ, включающая уже всю территорию Армении (а не только вдоль периметра бывших границ СССР с Турцией и Ираном, как в прежней редакции Договора), а также продлен срок ее нахождения (вместо прежних 25 лет – на 49 лет)*. Кроме того, в соответствии с Протоколом, Россия взяла на себя обязательство обеспечивать Вооруженные силы Армении современным и совместимым вооружением и военной техникой.

[11] См. *Дж. Сумеренли.* Азербайджан склоняется к российскому оружию: в сотрудничестве со странами НАТО в области оборонной промышленности наступил кризис. "Партнерство во имя мира": приложение к газете "Зеркало", 18.06.2011 (http://www.zerkalo.az/2011-06-18/partnerstvo/20482-).

* Отсчет ведется с 1997 г., т. е. после ратификации и вступления в силу Договора 1995 г. Тем самым, срок нахождения российских войск на территории Армении продлевается до 2046 г. (см.: "Полный текст проекта Протокола о российской военной базе в Армении" (http://news.am/rus/news/28027.html, 17.08.2010)).

В Армении склонны подписание этого документа интерпретировать как гарантии безопасности и военной помощи со стороны России в случае войны с Азербайджаном[12]. Формально двусторонние и многосторонние (в рамках ОДКБ) обязательства России в сфере безопасности и взаимной обороны распространяются только на международно признанные границы Республики Армения, но не на территорию Нагорного Карабаха. Вместе с тем, вполне вероятно, что в силу чрезвычайной милитаризации региона и радикальности позиций конфликтующих сторон боевые действия не ограничатся лишь территорией Нагорного Карабаха и могут перекинуться по периметру протяженной границы между Арменией и Азербайджаном[13].

Очевидно, что Россия не хочет вовлечения в боевые действия вокруг Нагорного Карабаха, ведь в случае военной "разморозки" конфликта Москва окажется в трудном положении. Прямая военная помощь Армении со стороны России немедленно приведет к разрыву отношений с Азербайджаном, в том числе и в энергетической сфере. С другой стороны, невыполнение двусторонних и многосторонних обязательств по оказанию военной помощи Армении может лишить Россию репутации надежного партнера, дискредитировать функционирование ОДКБ как военно-политической организации, привести к выводу российской военной базы с территории Армении и потере единственного военно-политического союзника Москвы на Южном Кавказе. Потеряв Армению, Москва одновременно также потеряет политическое влияние и рычаги воздействия на Азербайджан и на весь Южный Кавказ.

Поэтому не удивительно, что совсем недавно, в ходе встречи с журналистами в мае 2011 г., тогдашний начальник главного оперативного управления российского Генштаба генерал-лейтенант Андрей Третьяк заявил, что в случае начала военных действий в Нагорном Карабахе Россия в полной мере выполнит свои обязательства перед Арменией в сфере взаимной обороны[14].

[12] См. "Сейран Оганян: Россия будет обеспечивать безопасность Армении независимо от того, откуда будет исходить угроза" (http://www.azatutyun.am/content/article/2137538.html, 25.08.2010).

[13] О роли ОДКБ в контексте региональной безопасности Южного Кавказа подробнее см. *С. М. Минасян.* ОДКБ и Южный Кавказ: Актуальные проблемы стабильности и региональной безопасности. "Рабочие тетради" (приложение к военно-научному журналу «Армянская армия» Института национальных стратегических исследований им. Д. Канаяна Министерства обороны Республики Армения), 2011, № 1–2.

[14] См. *Kucera, Joshua.* Russian General: We Will Intervene to Protect Armenia. "EurasiaNet.org," (http://www.eurasianet.org/node/63627, June 6, 2011).

В любом случае Россия более чем какой-либо иной внешний актор заинтересована в поддержании военного баланса и невозобновлении боевых действий, тем самым сохраняя свое военно-политическое влияние в регионе, одновременно оказывая содействие Армении, замораживая Карабахский конфликт и привязывая к себе Азербайджан.

При этом не надо забывать и того фактора, что несмотря на достаточно тесные армяно-российские отношения, Азербайджан (в отличие от той же Грузии, например) никогда не рассматривался как прозападное государство, которое заслуживает однозначной политической и иной поддержки и симпатии США и европейских стран. Наоборот, Баку постоянно находится под критикой западных организаций и правительств по ситуации в сфере защиты прав человека и проблем с демократическим развитием. В совокупности с фактором влиятельных лоббистских организаций Армянской диаспоры в США и Европе это помогает официальному Еревану эффективно балансировать между военной опорой на Россию и ОДКБ, с одной стороны, и углублением сотрудничества в сфере безопасности и обороны с США и странами НАТО – с другой, повышая уровень политического сдерживания в вопросе недопущения новой войны в Карабахе.

Заключение

Фактически, теория сдерживания эффективно реализуется в Карабахском конфликте уже в течение почти двух десятилетий. Несмотря на угрозы возобновления войны, на сохраняющейся с мая 1994 г. линии соприкосновения сторон происходят лишь эпизодические обстрелы снайперов и рейды разведывательно-диверсионных групп с применением максимум крупнокалиберного стрелкового оружия и гранатометов, не приводя к обмену артиллерийскими ударами или действиям крупных подразделений карабахских или азербайджанских войск. Долговременная действенность теории сдерживания в Карабахском конфликте, как показывает наш анализ, в перспективе уже зависит не только от военно-технической составляющей, но и от ее многоуровневых военно-стратегических, политических, экономических и морально-психологических элементов.

Комплексная особенность синтеза конвенционального устрашения и политического сдерживания в Карабахском конфликте в том, что они состоят как из чисто военно-технических (способности армянских сторон наносить "противоценностные" удары), так и политических (гарантии безопасности Армении со стороны ОДКБ и России) элементов. Дополнительную стройность данной системе сдерживания придает также четкая позиция международного сообщества, выступающего против возобновления боевых действий в зоне Карабахского конфликта. Данная позиция лишает Баку надежд на некие "геополитические качели" и поддержку со стороны западных стран в случае российской военной помощи Армении. Примечательно, что политическая составляющая реализуемого Арменией и Карабахом конвенционального сдерживания будет играть свою роль, даже если не будет достигнута декларируемая цель армянской политики сдерживания – недопущение развязывания Азербайджаном широкомасштабной войны.

Следовательно, при эффективной реализации политика сдерживания в Карабахском конфликте может создать условия для долговременного мира. Как отмечал премьер-министр Израиля Ицхак Рабин, оценивая возможности израильской политики при анализе аналогичного примера долговременного конвенционального сдерживания в течение почти полувекового существования Государства Израиль, «чем дольше Израиль будет успешно сдерживать арабского лидера или коалицию от развязывания войны, тем лучше будут выглядеть долговременные перспективы сохранения мира»[15].

Вместе с тем, надо учесть, что как и любая военно-стратегическая концепция, сдерживание не является механизмом для окончательного урегулирования существующих этнополитических конфликтов. Полноценное урегулирование возможно лишь на основе компромиссного подхода, поддерживаемого обществами всех конфликтующих сторон, а не под взаимными угрозами войны или под страхом ответного возмездия.

Главной и единственной целью конвенционального сдерживания, применяемого армянскими сторонами, и политического сдерживания в виде позиций международного сообщества и влиятельных внешних акторов является сохранение в зоне Карабахского конфликта стабильности и хрупкого мира. По всей видимости, нынешняя ситуация статус-кво продлится еще достаточно долго. Однако то, что кажется невозможным сейчас, может стать реальностью в среднесрочной перспективе, при сохранении двух важнейших условий: 1) невозобновления боевых действий и 2) сохранения нынешнего переговорного формата при активной поддержке и давлении мирового сообщества.

[15] Цит. по: *Mark A.Heller*, Continuity and Change in Israeli Security Policy. "Adelphi Paper", N 335, IISS, Oxford University Press, London – New York, 2000, P.12.

THE PROSPECTS OF STABILITY IN THE SOUTH CAUCASUS: THE POLICY OF CONVENTIONAL "DETERRENCE" AND POLITICAL CONTAINMENT

SERGEY MINASYAN, PhD in History, Deputy Director of the Caucasus Institute

SUMMARY

In fact, the theory of deterrence is effectively implemented in the Karabakh Conflict for nearly the past two decades. Long-term effectiveness of the theory of deterrence in the Karabakh Conflict – as the analysis shows – is dependent not only on the military-technical component, but also on its multi-level military-strategic, political, economic, moral and psychological elements.

The comprehensive feature of the synthesis of conventional deterrence and containment policy in the Karabakh Conflict is that it consists of both a purely military-technical (the capability of the Armenian side to do "unacceptable damage") and political (security guarantees for Armenia from Russia and CSTO) elements. The containment system becomes more solid because of the clear position of the international community that opposes the resumption of hostilities in the zone of the Karabakh Conflict not giving Baku any hope for possible support of the Western countries in the case of the Russian military assistance to Armenia. Consequently, when implemented effectively, the policy of containment in the Karabakh Conflict can create certain conditions for lasting peace.

However, one must bear in mind that like any other military-strategic concept the deterrence is not a mechanism for the final settlement of existing ethno-political conflicts. A complete solution is possible only on the basis of compromise approach, supported by the public of all the conflicting parties and not under the mutual threat of war or retaliatory punishment.

IS ESTABLISHING OF A COMMON SECURITY FRAMEWORK FOR THE SOUTH CAUCASUS COUNTRIES POSSIBLE? A COMPARISON WITH THE EXPERIENCE OF BALTIC STATES

STEPAN GRIGORYAN, Dr., Chairman, Board of the Analytical Center on Globalization and Regional Cooperation



Presently, 20 years after gaining independence by Armenia, Azerbaijan and Georgia, the South Caucasus may be seen as a whole only in the context of geography. Unfortunately, for many reasons, including the unsolved conflicts, the region has no common political, economic or cultural identity.

The countries of the region have been moving away from each other quite fast. The appearance of a two-block system with dividing lines has become quite obvious. In fact, a new competitive system has begun to develop in the SC, the main participants being Azerbaijan and Turkey on the one side, and Armenia and Russia on the other side. Signing a Strategic Partnership and Mutual Aid Agreement during the visit of the president of Turkey to Azerbaijan on 16 August 2010[1], by which Ankara undertook to be the guarantor of Azerbaijan's security and territorial integrity is the clearest example. In turn, Russia exploited Baku's statements about the possibility of settling the Karabakh conflict by force and has increased its military and political presence in Armenia. Thus, a bilateral agreement was signed in the course of a visit by the president of Russia to Armenia on 20 August 2010, according to which the period of presence of the Russian military base in Armenia was extended to 49 years, and the mission of the base was also expanded[2].

Thus, one may ask: How the situation could be changed, so the South Caucasus region might become a common political, military and economic space?

Most significant components able to provide the existence of the region and regional cooperation are: 1. geographical proximity promoting immediate

[1] Agenda for Armenian Foreign Policy 2011 (http://www.acgrc.am/Agenda%20for%20Armenian%20Foreign%20Policy%202011.pdf); 20 знаковых событий 2010 года 2010 Декабрь 23 (Четверг): (http://www.contact.az/topics_ru.asp?id=5499&pb=3&vr=ru&yr=2010&mn=12&day=23&mdn=1).

[2] Сотрудничество Армении с Российской федерацией (http://www.edu.ru/files/CountryRF.pdf; РОССИЙСКО-АРМЯНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ (http://www.mid.ru/bdomp/ns-rsng.nsf/6bc38aceada6e44b432569e700419ef5/5893c88ff104642bc32574c900280e2c!OpenDocument).

contact of countries in the region; 2. presence of common goals and aims of countries organised into a single region (in foreign as well as in internal policy); 3. common acceptance of main challenges and threats arising in the world and in immediate neighbourhood of the region; 4. common image and acceptance by citizens of the countries what a region is and what does neighbourhood mean; 5. existence or lack of regional conflicts, and also several other components.

We will compare the situation in the Baltic and South Caucasian regions for the most important of the above mentioned components able to provide creation of a region and regional cooperation:

1. Geographic proximity. In both cases the geographic component is favourable, as countries of both Baltic region and the SC are immediate neighbours. However, this is a necessary but not sufficient condition for a region to exist.

2. Existence of common targets and aims of countries organized into a region. As it can be seen, twenty years ago, right after gaining independence, the Baltic countries defined their targets and aims quite clearly: construction of democratic countries, headed for integration into the European structures, including the European Union, provision of their security within the framework of the Euro-Atlantic Alliance (NATO). It is very important that these goals were set and solved by Lithuania, Latvia, and Estonia. Meanwhile, there was high political and public consensus inside these countries on these matters.

What is the situation on these matters like in the South Caucasus: although Armenia, Azerbaijan, and Georgia have also declared construction of democratic states their main aim, this is being realised in actual life rather inconsistently and with great difficulty. Abuses of human rights, restriction on the freedom of speech, election fraud have been rather common phenomena in our countries. Only Georgia should be set aside from here, where after the Rose Revolution there is a tendency towards democratisation of the society and a more consistent strive to hold political and administrative reforms in the country.

There are also great differences in positions of the SC countries concerning integration into NATO and the EU. If Georgia, in the name of its official authorities and actually all political forces, has announced about its strive to become a member of the European Union and NATO, then in case of Armenia and Azerbaijan, entrance into NATO and the EU has not yet been included into the foreign policy agenda.

3. Common perception of main challenges and threats. As far as an outsider can observe, the Baltic countries are able to realise better what the main challenges and threats aimed at them are. With some reservation, they all agree that most significant problems for the Baltic countries stem from the "East". In case of the South Caucasus the situation is much more complicated. For Georgia main threat comes from the "North", i.e. from Russia (Turkey is one of the three strategic partners of Georgia together with the USA and Ukraine, and Georgia has friendly relations with Armenia and Azerbaijan). For Armenia main threat still stems from Turkey even today, at least this perception can be traced with most of the political elite of Armenia, although quite often in real life threats for Armenia originate from the "North", too. It is sufficient to remember the "gas problem" Russia organised for the CIS countries in December 2005 raising the prices of gas two to four times for Armenia, Georgia and Ukraine in the very middle of winter. Unfortunately, the process of normalisation of Armenian-Turkish relations that began in 2008 has not really changed the traditional stereotypes in Armenian society about Russia being a friend forever, and Turkey – an eternal enemy.

Nevertheless, it should be noted here, that even having such a complicated situation in the region, all the three countries of the South Caucasus respond to global threats like international terrorism, drug spreading, etc. similarly. Armenia, Azerbaijan and Georgia sent peacekeepers to Afghanistan and Kosovo (and before 2010 were involved in the operation in Iraq).

Evidently, countries of the region frequently respond to global challenges and threats in the same way, which gives a chance for rapprochement of their positions in such matters. It would be rather interesting if the countries of the region were able to come out from the same positions also in the case of the Iranian nuclear program. This could contribute positively to the settlement of the "Iranian crisis", as Armenia and Azerbaijan, being Iran's immediate neighbours, are interested in the peaceful solution of the problem. It is clear that further sanctions against Iran, including possible military solution of the crisis, are due to cause serious tension in the South Caucasian region. If the SC countries realised this, they could play a more active, even mediating, role in the present situation making Iran's position more conceivable and accessible for the world community.

4. **For the region to function as a single unit it is necessary to have a common image and acceptance of what the region is.** It means a region is not merely a geographic unit, but also its image and perception of the SC by its citizens as a single whole. It is worth mentioning the problem of attitude towards one's neighbours. Thus, the Baltic countries started building their relations with one

another, with their neighbours within the region, as well as outside of it, right after becoming independent, quite quickly and efficiently. It means that the principle of good neighbourly relations and serious attitude towards regional cooperation (coordination of positions on main issues with international organisations, settlement of any disputable matter through negotiations, mutual solidarity, etc. The best example is the coordination of work of Estonian, Latvian and Lithuanian delegations at the Parliamentary Assembly of the Council of Europe) lay as the cornerstone of policy of these countries. At least this is how it can be perceived from Armenia.

Unfortunately, we cannot see the same in the case of the South Caucasus. The idea of united Caucasus, quite popular in Georgia, is not supported in Armenia and Azerbaijan. Georgia's president Mikheil Saakashvili is one of the proponents and active supporters of the idea of united Caucasus. During the official visit of Armenian president Serzh Sargsyan to Georgia in November 2011, President Saakashvili stated that solution of the regional conflicts might be possible by accomplishment of the idea of united Caucasus. As Mr. Saakashvili said, "Our concept is based on the idea of united Caucasus. I believe that all regional conflicts were inflicted by imperial forces, whose main principle is 'divide and rule'", and "it is in the interests of all Caucasian countries to unite, to have a common economic space and to create a political community. That will become true; our small countries have no alternative."

5. Existence or lack of regional conflicts. In case of the Baltic region we see absence of regional conflicts. As to the South Caucasus, then here we can observe several grave conflicts (Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia) that have gone through the war phase and at present are in "frozen situation". The fact that these conflicts haven't been settled is a serious factor hindering regional South Caucasian cooperation.

What should be done by the authorities and the society of the SC countries to start more active trilateral cooperation in the region? There are some mechanisms, tools that could be used to build a common political and economic space in the South Caucasus:

- Authorities of the South Caucasian states should perform real democratic reforms, respect human rights and abstain from limiting the freedom of speech, so different views about the future of the region could be heard and, most importantly, good possibilities for active dialogue between civil societies of Armenia, Azerbaijan and Georgia would be created. In addition, while cooperation with the OCSE and the Council of Europe is concerned, the practice of imitating democratic reforms should be abandoned.

- Integration processes related to the European and Euro-Atlantic structures should be continued, with fulfilment of all obligations taken within the NATO IPAP[3], ENP Action Plan and the Eastern Partnership programme[4].

- Opening of the border between Armenia and Turkey and normalisation of Armenian-Turkish relations in general could become an important instrument. We would like to invite attention to this aspect: opening of the border between Armenia and Turkey and normalisation of Armenian-Turkish relations in a short term might provide conditions for trilateral cooperation in the South Caucasus.

- Civil society institutions in Armenia, Azerbaijan and Georgia should act more actively towards democratisation of their countries and stimulate regional cooperation.

Of course, there is also another, more 'natural' way of unification – the cooperation of three regional countries with each other in different spheres, followed by finding out common interests and goals. Afterwards, moving towards creation of common institutions in political and economic spheres would become faster. It should be noted that unfortunately Azerbaijan does not agree to involve Armenia in regional economic and energy projects until the Karabakh conflict is solved, so realisation of the united Caucasus concept is postponed indefinitely.

Today Azerbaijan connects regional cooperation and involvement of Armenia in it with the solution of the Karabakh conflict, i.e. it thinks that cooperation with Armenia will be possible only after the Karabakh conflict is settled. Meanwhile, one should recall the 60-year post-war experience of European integration, which showed that it is through the process of economic, scientific and cultural cooperation that most complicated conflicts between states are settled.

---

[3] Regional Security in the South Caucasus:The Role of NATO (http://www.silkroadstudies.org/docs/publications/OLD/NATO_FINAL.pdf);

NATO: Education and Training, NATO Website (http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/11-20/ch_7.asp).

[4] "The European Union and security sector reform" edited by David Spence and Philipp Fluri, London, 2007;

"European neighbourhood and partnership instruments in Armenia" quarterly newsletter, first issue, February 2010;

"The EU's Eastern Partnership: One year backwards", Jos Boonstra, Natalia Shapovalova, May 2010.

ВОЗМОЖНО ЛИ ПОСТРОЕНИЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАН ЮЖНОГО КАВКАЗА? СРАВНЕНИЕ С ОПЫТОМ БАЛТИЙСКИХ СТРАН

СТЕПАН ГРИГОРЯН, Директор Правления Аналитического Центра по глобализации и региональному сотрудничеству

РЕЗЮМЕ

Сегодня – через 20 лет после приобретения независимости Арменией, Азербайджаном и Грузией – Южный Кавказ по ряду причин, в том числе нерешенным региональным конфликтам, можно рассматривать как единое целое лишь с географической точки зрения.

Анализ реалий в Прибалтийском регионе показывает, что для обеспечения полноценного регионального сотрудничества необходимы: наличие общих целей и задач, единое восприятие главных вызовов и угроз глобальной и региональной безопасности, сходные представления граждан государств о региональном сотрудничестве, отсутствие региональных конфликтов и т. д.

THE ROLE OF NATO IN THE WIDER BLACK SEA

Mr. GEORGE VLAD NICULESCU, Director of Programs in Brussels, Centre for East European and Asian Studies Bucharest & Affiliated Expert, European Geopolitical Forum, Brussels



In geopolitical terms, the South Caucasus is a critical element of the Wider Black Sea (WBS) regional security system. The regional security dynamics in the South Caucasus is tightly linked to security evolutions in the WBS. For example, the dynamics of the so called "frozen conflicts" over Abkhazia and South Ossetia in Georgia and of the Armenian-Azerbaijani conflict on Nagorno-Karabakh has affected regional cooperation in the WBS, including NATO's practical support to regional security cooperation initiatives. Furthermore, the WBS is a "lynchpin for wider regions" and a corner stone in the strategic outlook of many Eurasian actors[1]. Stability in the WBS is essential for all stakeholders from Europe, Central Asia and the Middle East, primarily due to the significance of the region as a transportation corridor for global energy supplies. Conversely, since the South Caucasus is a geopolitical knot of the WBS, its security would be affected by geopolitical changes within Europe, Central Asia and the Middle East.

Given NATO's focus on political dialogue and practical cooperation with Partners, including the three South Caucasus states, within bilateral frameworks, and the relevance of NATO's relations with Russia, Ukraine, and, to a certain extent, with Moldova for security and stability in the South Caucasus, NATO's regional role in the South Caucasus might be best outlined against a WBS geopolitical backdrop.

The WBS region could also offer the best geopolitical approach to highlight the linkage of the regional security dynamics in the South Caucasus with the security of the EU. After Bulgaria and Romania joined NATO, in 2004, and the European Union, in 2007, the WBS has become the geo-strategic connection of the South Caucasus to European security. The states from the region are facing persistent security challenges dating back to the collapse of the USSR. The EU's enlargement has brought the protracted conflicts in the closer proximity of the EU, and a relapse into large-scale

[1] *Dr. M. Terterov, Dr. A. Kreutz, G. Niculescu,* "The Changing Dynamics of the Wider Black Sea in Regional Security and External Relations" (http://www.gpf-europe.com/upload/iblock/283/wider_black_sea_security_report_final_banner.pdf).

violence in either conflict would have serious consequences for the EU. Therefore, building regional stability in the South Caucasus should be an important priority for the EU and an objective which can only be pursued through the management and eventual resolution of those conflicts.

Why Does the Wider Black Sea Matter for NATO?

Black Sea littoral states are either members (Bulgaria, Romania and Turkey), or Partners of NATO (Russia, Ukraine, and Georgia). Armenia, Azerbaijan and Moldova are not littoral states, but geopolitically they belong to this region since developments in those countries are important for Black Sea regional stability and security. All these countries participate in the Euro-Atlantic Partnership Council and the Partnership for Peace, the key NATO partnership frameworks offered to non-member countries of Eastern Europe.

NATO has always been an Alliance defending the common values of member states, not only their territories. In the 1990s, with the creation of the Euro-Atlantic Partnership Council and the Partnership for Peace, NATO added to its grand strategy a new dimension: promoting its core values beyond the borders of member states by means of Euro-Atlantic integration and partnership on the Northern and Eastern coasts of the Black Sea.

The Black Sea region is surrounded by a belt of "frozen conflicts". In each of these conflicts brutal warfare and ethnic cleansing have occurred and could reoccur. Transnational crime has found safe heavens in most of these places destabilizing the legitimate governments of the region, threatening Europe with illicit traffic, and ultimately posing a threat to the Euro-Atlantic community by its capability to traffic weapons and technologies to terrorist organizations. "Frozen conflicts", and hence organised crime do affect Euro-Atlantic security and NATO's core values and interests.

The Black Sea region lays at the core of the main transport routes of the Caspian energy to Europe. The energy reserves of the Caspian are becoming increasingly important to European allies and to stability of the world oil prices. This increase will be delivered to Europe across and around the Black Sea region. NATO could contribute to strengthening security of these vital energy transport routes, given their strategic importance for many European Allies.

NATO's Mandate

NATO's mandate in the region has been codified in a series of communiqués issued by Allied Heads of State and Government (HOSG). At the Istanbul summit (2004), HOSG noted "the importance of the Black Sea region for Euro-Atlantic security"[2].

[2] "Istanbul Summit Communique" (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21023.htm).

They also noted that "littoral countries, Allies and Partners, are working together to contribute to further strengthening security and stability in the area"[3], and that "our Alliance is prepared to explore means to complement these efforts, building upon existing forms of regional co-operation."[4] At the Riga (2006) and Bucharest (2008) summits, Allied HOSG commended initiatives to strengthen cooperation, security and stability in the Black Sea region, and re-affirmed NATO's continued support to relevant regional efforts. The Lisbon Summit Declaration (November 2010) re-stated the importance of the Black Sea region for the Euro-Atlantic security, welcomed progress in consolidating regional cooperation and ownership, and expressed NATO's readiness to support those efforts based on regional priorities, as well as on dialogue and cooperation among the Black Sea countries and with the Alliance.

The only reference to the South Caucasus in the Lisbon Summit Declaration is an expression of concern for the persistence of the protracted regional conflicts. NATO HOSG reiterated on that occasion their support for the peaceful settlement of those conflicts within existing negotiation formats, as well as for the territorial integrity, independence and sovereignty of Armenia, Azerbaijan and Georgia.

'Soft' Rather than 'Hard' Security Cooperation

Whilst NATO appreciates the importance of the region, the Alliance has no ambitions to play a military role in the Black Sea, outside of the forces belonging to littoral Member states. Sometimes, at the request of littoral Member states, NATO deploys occasional naval groups to the region. However, such annual visits are intended to extend the same courtesies to Bulgaria and Romania, as are extended to all Allies.

Challenges emerging from the Black Sea region – transnational crime; narcotics, arms and people trafficking – should be considered non-traditional threats. They cannot be responded to with the traditional tools of 'hard' power. NATO continues to invest considerable 'soft security' assets, in order to confront non-traditional challenges emanating from this region.

Partner countries from the Black Sea region are engaged in the whole plethora of cooperation programs with NATO in areas like: defense institution building; education, training and exercises; information sharing; border and coast guards; civil emergency planning; security of energy routes; air surveillance; cyber defense; scientific and environmental co-operation; public diplomacy. These programs aim to support domestic reforms, enhance military interoperability, and contribute to the fight against terrorism, and against other global security risks.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem.

NATO-Russia cooperation is deemed as having strategic importance for the Euro-Atlantic Area. The NATO-Russia Council is the main framework for dialogue and cooperation on various issues of mutual interest, such as: Afghanistan, non-proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery; counter-piracy; counter-terrorism; disaster response. However, NATO has repeatedly urged Russia to meet its commitments with respect to Georgia in the aftermath of the 2008 war, and has called on the reversal of its decisions on the recognition of South Ossetia and Abkhazia as independent states.

Since the Bucharest summit in 2008, ***Georgia*** (like Ukraine) is a recognized candidate for NATO membership without having set a deadline or a timetable for the eventual signature of the Washington Treaty, and for the subsequent accession process. The NATO-Georgia Commission and the Annual National Program constitute the frameworks for Georgia's relations with NATO. Stability and successful political and economic reform in Georgia are deemed important to Euro-Atlantic security. The Alliance is supporting through concrete cooperation activities the implementation of democratic, electoral, judicial, as well as security sector and defense reforms in Georgia.

Armenia and ***Azerbaijan*** have agreed on Individual Partnership Action Plans (IPAP) with NATO. These documents are clearly setting out their cooperation priorities with the Alliance, and ensure that the various mechanisms in use correspond directly to these priorities. NATO is providing focused, country-specific advice on reform objectives. Objectives covered fall into the general categories of political and security issues; defense and military issues; public information; science and environment; civil emergency planning; and administrative, protective security and resource issues.

A stable, democratic, and economically prosperous ***Ukraine*** is important for Euro-Atlantic security. While respecting Ukraine's current political option for a "non-bloc" status, Ukraine's Distinctive Partnership with NATO has involved political dialogue in the NATO-Ukraine Commission, and assistance for reforms and practical cooperation to help Ukraine meet the objectives formulated jointly with NATO in the Annual National Program.

NATO's Restrained Influence on Regional Security in the Wider Black Sea

To assess NATO's influence on the regional security dynamics in the WBS with a focus on the South Caucasus one might look at two levels of analysis: the policy level, and the geopolitical level.

Overall, the conclusion is that, since the 2004 Istanbul summit when the Black Sea first appeared on the radar screens of NATO policy, Alliance's interest and engagement with the WBS has been restrained in the area of "soft security" cooperation. This trend is likely to continue unless major geopolitical changes related to the neighboring regions (i.e. the Middle East, Central Asia, and Europe) would require a comprehensive review of NATO's commitments and engagement with the WBS more broadly, and with the South Caucasus in particular.

At the policy level, one may be looking at public documents of NATO, including political declarations at various levels, policy statements, and strategic documents since 2004 to date.

For example, the Euro-Atlantic Partnership-Refocusing and Renewal, adopted in 2004, was stating as geographic priority of the Euro-Atlantic Partnership "the special focus on engaging with Partners in the strategically important regions of Caucasus and Central Asia"[5] with a view "to enhance stability across the Euro-Atlantic area by encouraging and supporting reform"[6]. As a consequence, a Special Representative of the Secretary General for Caucasus and Central Asia, and Liaison Officers for Caucasus and Central Asia, respectively, were appointed and deployed in the two regions. This priority was defined at a time when the second wave of enlargement bringing NATO membership on the Western coasts of the Black Sea had been recently completed, the Rose Revolution in Georgia had created high expectations on the democratization of the countries around the Black Sea, and NATO's military engagement in Afghanistan had created logistic requirements for NATO deployed troops which were prevailing over the geopolitical concerns of the Russian Federation.

In contrast, the document on "Active Engagement in Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy"[7] (adopted by NATO foreign ministers in April 2011) is placing under the same umbrella all of NATO's partnerships, i.e. the Euro-Atlantic Partnership, the Mediterranean Dialogue, the Istanbul Cooperation Initiative, as well as partnerships with other international organizations, and with partners across the globe, while allegedly preserving their specificity.

Promoting regional security and cooperation is one of the strategic objectives included in this policy document. However, it has been more vaguely defined than in 2004 by scrapping the geographical priorities which had been linked to the Caucasus

[5] "The Euro Atlantic Partnership- Refocusing and Renewal" (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21015.htm).

[6] Ibidem.

[7] "Active Engagement in Cooperative Security" a More Efficient and Flexible Partnership Policy" (http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-Partnership-Policy.pdf).

and Central Asia since the Istanbul summit. This might look like a setback for those who were aiming at strengthening NATO's contribution to regional security and cooperation. However, this was probably motivated, on the one hand, by a much wider range of regional priorities stemming from all NATO's partnerships, and, on the other hand, by having had realized that setting out geographical priorities had proved sometimes counter-productive against enhancing support for NATO-led operations and missions and promoting democratic values and reforms. For example, one might be wondering why NATO would give priority to partnership activities in Uzbekistan or Turkmenistan, countries which repeatedly breached democratic values and didn't pursue any kind of reforms, over Sweden, Switzerland or Finland, which are widely recognized as democratic countries and as active contributors to NATO operations and partnership work. In the foreseeable future, the flexible formats "28+n" will be offering the only viable partnership mechanism that would enable NATO's involvement in regional consultations, and, potentially, cooperation. However, these formats would only be thematic- or event- driven, although specific geographical themes shouldn't be hard to figure out.

At the geopolitical level, there is a wide range of relevant literature which might be considered to identify factors restraining NATO's influence in WBS regional affairs.

For example, the most recent working paper of the European Geopolitical Forum on the "Changing Dynamics of the Wider Black Sea in Regional Security and External Relations"[8] highlighted the continued geopolitical significance of the Black Sea over time. It also reckoned that Turkey was no longer the focal point of the West's geopolitical outlook in the WBS, while a "pragmatic triangle"[9] consisting of Russia, Turkey and Ukraine would be shaping many regional processes. It went on noting that, like very often in the history of the 19th and 20th centuries, external powers are exerting influence through smaller WBS countries.

The implication of the geopolitical trends above is the prospect of a rather modest role for NATO in the WBS. In fact, over the last decade, NATO's role in the WBS has been either directly or indirectly restrained by the major regional players: Turkey and Russia. The United States will very likely spare its "limited containment policy"[10] (in the words of the working paper above) for Turkish Middle Eastern policy, rather than spending the scarce political capital still available in Ankara on shaping Turkish WBS policy, while the US re-set policy *vis-a-vis* Russia, is pulling NATO in the same direction.

[8] See *Dr. M.Terterov, Dr. A. Kreutz, G. Niculescu,* "The Changing Dynamics of the Wider Black Sea in Regional Security and External Relations" (http://www.gpf-europe.com/upload/iblock/283/wider_black_sea_security_report_final_banner.pdf).

[9] Ibidem.

[10] Ibidem.

The European Union, driven by two of its key members which, at the same time, are important members of NATO - France and Germany - has no interest in seeing a stronger involvement of NATO in the WBS and in the Caucasus either. The EU is actually aiming at, on the one hand, sparing a leading Western role for itself, and, on the other hand, at avoiding to create additional means for Turkey to extract concessions on further EU enlargement, and to upset Russia which might be anxious of a stronger regional role for NATO. In fact, the game played by France and Germany during the Bucharest summit discussion on NATO membership for Georgia and Ukraine was a strong argument in this vein, as it was the speed of the French president Nicolas Sarkozy, in August 2008, at that time holding the presidency of the EU, to intervene on behalf of the EU in the Georgian-Russian war.

The smaller WBS countries, either members or Partners of NATO, including Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Georgia, Moldova and Romania, have had relatively little leverage on the Alliance to broaden the scope of its engagement in the region. Some of them might actually not have been seriously interested in such an evolution.

Implications for Armenia

Armenia, which might be concerned by the rising regional power of Turkey, and by the need to strengthen reliance on Russia for ensuring its national security, might deem a restrained NATO influence in the WBS as bad news. Closer Russian-Turkish political ties might be both reassuring in case the two regional powers would constrain Azerbaijan's military build-up around Nagorno-Karabakh (N-K), and dangerous in case Ankara and Moscow might conclude a deal on the South Caucasus, which would pay lip service to Armenian interests in N-K. The current Western preoccupation with finding solutions to its own problems stemming from the global economic crisis, and the re-focusing of its political attention on the developments in the Mediterranean in the aftermath of the Arab spring might also play against current Armenian policy for maintaining the *status quo* in N-K.

It is probably the right time for Yerevan to review its national security strategy in line with the changing geopolitical and geostrategic context in the WBS with a focus on adopting more flexible policies on both N-K and its bilateral relations with Turkey and Azerbaijan. The connectivity of Armenia to the regional flow of energy resources, and, more broadly, to the trading networks between the Caspian Sea and Europe might also be envisaged in this context. Current Western policy to create political and economic incentives for Azerbaijan to continue pursuing the peaceful settlement of the N-K conflict might also be helpful on the short and medium term, but it could hardly replace an Armenian security policy review over the longer term.

Conclusions

The dynamics of NATO's role in the South Caucasus has been considered against the backdrop of the Wider Black Sea since both geopolitical and policy reasons make the South Caucasus a too narrow geopolitical scope for the analysis of NATO's policies. In fact, in contrast to the situation before the Russo-Georgian war in 2008, the South Caucasus is currently very rarely referred as such in NATO's statements, except for the cases where the Alliance is expressing concerns over the settlement of the "frozen conflicts".

Although there is no specific NATO regional policy or strategy, the geopolitical focus on the Wider Black Sea (adding Bulgaria, Moldova, Romania, Russia, Turkey, Ukraine to the South Caucasian *trio*) is offering a more nuanced outlook to the regional role of NATO. Since the Istanbul summit in 2004, NATO has repeatedly recognized the strategic importance of the Black Sea region for Euro-Atlantic security, and it has displayed a rather vague mandate to contribute to regional cooperation therein. However, NATO has been playing a role in the WBS region restrained by both policy and geopolitical factors to "soft security cooperation" and to bilateral dialogue and practical cooperation with individual countries.

This has eventually resulted into restrained regional influence which was shaped by: the growing regional influence of Turkey and Russia; the US decreasing interest for and engagement with the region driven by its global priorities; the interest of European key players -in particular France and Germany- to keep NATO's regional profile relatively low; the failure of medium and smaller WBS countries to boost NATO's engagement with the region, in spite of certain efforts having been made by some of them, at different stages.

The current situation is likely to go on unchanged unless a major geopolitical shockwave would strike one of the neighboring regions: the Middle East, Central Asia or Europe. Iran might be the biggest candidate to generating such a shockwave; Afghanistan or the loss of control in one of the major Central Asian former Soviet Republics might be another potential source; eventually, the breakdown of the EU under the burden of the Euro crisis might also trigger a more active WBS role for NATO. However, at this stage, discussing Central Asian or European scenarios would be just pure speculations.

Perhaps surprisingly for some, the outburst of a new war in the South Caucasus stemming from the "frozen conflicts" is little likely to create the critical mass to trigger a policy change regarding NATO's involvement in the WBS, and in the South Caucasus in particular, at least as long as the relations within the "pragmatic triangle", i.e. Russia -Turkey - Ukraine, would remain stable. The "Little War which Shook the

World"[11] (i.e. Georgia-Russia war of 2008), to paraphrase the title of Ron Asmus' best seller, is the most recent evidence in this respect.

However, the EU might have the posture, the motives and the instruments to raise its profile in the WBS and in the South-Caucasus, aside Turkey and Russia, provided it would be able to re-shape its current policies governing the Eastern Partnership. To that end, a change of current Franco-German approach to these regions is critical, while the competition for resources with Southern Mediterranean countries would also matter a lot.

[11] See R. D. Asmus, "A Little War That Shook the World, Georgia, Russia, and the Future of the West", Palgrave Macmillan 2010.

РОЛЬ НАТО В БОЛЬШОМ ЧЕРНОМОРСКОМ РЕГИОНЕ

ДЖОРДЖ ВЛАД НИКУЛЕСКУ, Директор Брюссельских программ Бухарестского Центра восточно-европейских и азиатских исследований и аффилированный эксперт Европейского геополитического форума в Брюсселе

РЕЗЮМЕ

Южный Кавказ является важной составляющей региональной системы безопасности Большого Черноморского региона (БЧМР). Прибрежные государства – или члены НАТО (Болгария, Румыния. Турция), или партнеры Альянса (Россия, Украина, Грузия). Хотя Армения, Азербайджан и Молдова не являются прибрежными государствами, однако происходящие там процессы имеют важное значение для безопасности и стабильности всего БЧМР.

Начиная со Стамбульского саммита в 2004 году, НАТО, постоянно отмечая важность БЧМР для евроатлантической безопасности, в то же время по геополитическим соображениям ограничивается "сотрудничеством в сфере мягкой безопасности" с государствами, не являющимися членами Альянса, а также двусторонним диалогом с ними. Для Армении, которая озабочена растущим влиянием Турции в регионе, ограниченная вовлеченность НАТО в региональные процессы является дополнительным источником беспокойства. Мало вероятно, чтобы без значительных геополитических потрясений на Ближнем Востоке, в Центральной Азии или Европе данная политика НАТО была пересмотрена.

REVIEW PERSPECTIVES OF THE RA NATIONAL SECURITY STRATEGY

VAHRAM TER-MATEVOSYAN, Dr., Senior Researcher,
Institute of the Oriental Studies, NAS RA



Introduction

During the last 10 years most of the CIS and Southeast European countries initiated a rigorous enterprise of elaborating National Security Documents (NSD). In each country case both the document and its devising process were unprecedented in their shape and substance. Through mostly interagency collaborations and international consultations a new political document came into existence which some claim to be the second most important political document after the Constitution. These documents, named *concept* in some countries and *strategy* in others, conceptualized in considerable detail the states' security interests, priorities, risks and threats, as well as visions about the future. Furthermore, because of external institutional and time constraints, as well as lack of former experience some of these documents failed to integrate or pay enough consideration to critical aspects of conventional National Security Documents – establishing avenues for their continuous reviewing, updating and re-examinations, promulgation of the distinctive nature of these documents among state institutions, promoting academic and societal perceptions on national security issues, etc.

Between 2005 and 2007, as a part of a process of deepening cooperation with NATO, the South Caucasian states adopted their respective national security documents. Armenia adopted its National Security Strategy in 2007[1]. Notwithstanding the political importance of that document, a significant organizational redesign, more institutional commitment and resource allocation are still required to advance the competent implementation of the first ever national security document. This paper aims to evaluate the current format of national security management of Armenia, makes specific structural and policy recommendations toward systemic reforms which will significantly improve the management of national security policy.

For the last couple of years academic and political circles paid varying degrees of attention to these documents - while some countries brought it to the forefront of

[1] REPUBLIC OF ARMENIA NATIONAL SECURITY STRATEGY (approved at the session of National Security Council at the RA President office on January 26, 2007), Official web site of MOD RA, http://www.mil.am/eng/index.php?page=49.

policy-making process others marginalized it. The central crux pertains to the interdependence of national security documents, consolidation of democracy and integrationist trends of international socialization of states, particularly post-Soviet ones.

Contextualization of National Security Concept

Combination of increased complexity of national security issues, rapidly transforming regional security landscape, pervasive geographical imperative of physical insecurity, ever intensified militarization and arms race in the region, unsatisfactory intensity and pace of democratic reforms and low pace in developing institutional flexibility and responsiveness requires the Armenian government to seek a more streamlined and responsive system for national security policy advice and implementation. Although an overarching national security strategy framework was finalized in 2007, a significant organizational redesign, more institutional commitment and resource allocation are still required to advance the competent implementation of the first ever national security document.

There are three major approaches to the study of national security: the concentric-circle, the elite-versus-participatory policymaking and the systems analysis[2]. The concentric-circle approach, which is oversimplified with presumption of rationality in decision-making, puts the president at the centre of the national security policy process; the president's staff and the national security establishment provide advice and implement national security policy. The farther the institutions are from the centre, the less their importance as national security policy objects. We believe the concentric-circle approach is the most suitable method to study the national security of Armenia.

Evolution of national security, both as a concept and as a practical policy-making tool, needs constant revision and updating to avert erroneous visions on the world, the region and our own security. There are many options to achieve that objective – starting from the conceptualization of national security policy through implementation to definition.

Days are gone when the coherent definition and implementation of national security were the only privilege of the state apparatus. Various civil society and research institutions have been extensively engaged in considering, debating and studying national security in order to have a genuine national consensus on critical issues rather than merely taking our security and ability to defend ourselves for granted. Those debates and public discussions also indicate that the definition, which is a crucial component of understanding the parameters of

[2] *Sam C. Sarkesian, John A. Williams and Stephen J. Cimbala,* US National Security: Policymakers, Processes and Politics, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 2008, P. 16–17.

national security calculations, change with time and circumstances. For instance, although physical security is the core of national survival, other important factors such as good perceptions abroad, strong and vibrant economy at home, and effective leadership all combine to bolster national security.

There are several ingredients which constitute the basics of national security – national and territorial defense, territorial integrity, rule of law, democracy, binding identity, norms and cultures, prevalence of individual rights and freedom, state and society's entitlement to make its own choices and decisions on the economy, the political system, social standards, religious and other freedoms, the environment, etc. We clearly see an expansion of the definition of national security which leads to another no less important question – how secure is the expansion of the definition? Will it lead to inflation of national security boundaries with inherent complications concerning the responsibility and state's ability to efficiently manage it?

National security can be defined and measured in terms of single or multiple conflicts, threats, socio-political upheavals and intensive external interactions. National security priorities can also be set and reoriented according to hierarchy of measured threats and successes. In an American case the "national security has been invoked by the executive branch to justify or cloak excessive or unauthorized conduct, undeclared wars, unconventional covert operations, unaccountable secret decisions and unprecedented limitations on citizens' rights"[3]. Thus, according to Sorensen, the formulation of the national security by the executive branch was best attuned to realities of the era that the term became pervasive. However, Don Snider, who had been the staff-member of the National Security Council in the White House in 1987 as the Director of Defense Policy and served in both the Reagan and Bush Administrations, contends that the executive branch traditionally does not conduct long-range or strategic planning in a substantive or systematic manner, instead it mainly does episodic planning for particular events as they rise to prominence[4]. Effective participation of the executive branch in strategic policy planning is largely dependent upon multiple factors and it is not quite accurate to downplay its impact. The executive branch devises the fundamental components of national security and that argument is the case in newly independent countries with little or no experience in strategic planning. The number of qualified human resources in the government and experienced practitioners are important factors to bring together the first efforts of national security strategy elaboration. However, in later stages National Security

[3] *Sorensen*, P. 7.

[4] *Don Snider*, The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision, March 15, 1995, Strategic Studies Institute, 2nd edition, P. 15.

Council's staff should assume a critical role in coordinating, overseeing, improving and advancing of the implementation of the national security strategy.

The experience of the world models of national security policy suggests that there is no ideal system or model for managing national security policy. The National Security Council's decisions and management can be too rigid or formal and too informal, for certain times it may speak with only one voice or one opinion or too many voices. In some cases decision-making authority can be concentrated either in the hands of NS Advisor to the detriment of other key figures in the government[5]. It all essentially reflects the principal condition that national security policy has to be the president's and the latter should feel comfortable with it.

The prevailing patterns indicate that states tend to chose from three types of national grand security strategies: value-based, material-based and security-based. States also tend to choose a national grand security strategy not only in times of compelling threats, but also of stability and transformation. Armenia chose a security-based national grand strategy in the times of stability and socio-political transformation. Devising a new document is by no means a sufficient step to put that document into motion or guarantee the wilful participation of policy-makers in its implementation. On the organizational level the national grand strategy requires sub-strategies and rigorously articulated implementation strategies which will bind together various agency interests and motivate them to work actively towards implementation of national security priorities.

In general terms, the format of national security management is widely borrowed from the American example. The National Security Council, which was erected in 1947, became a critical actor in the US national security affairs. Many countries followed that pattern but tended to downplay the importance of adopting methods of improving the national security decision-making and implementation policy. After foundation, it took the NSC 13 odd years to play a key role in the American politics. From 1960s to 2000s American political circles have been pondering upon various patterns of reforming it. Since 1986, Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act required the President annually to submit an articulation of national grand strategy. The American presidents, however, have not been quite consistent to meet that demand and submitted their respective national security strategies with a great deal of breaks in between. However, since 1986 all the grand national security strategies, elaborated by the national security decision-makers in the US, became a better document than the previous one. They were increasingly improved with each document becoming more focused, more

[5] National Security Policy Organization in Perspective, ed. by *Lawrence J. Korb and Keith D. Hahn*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington and London, 1981, P. 1

efficiency oriented. Critics may counter argue that the American state has different structure and different legacy of managing national security affairs. Without questioning that claim those countries, which followed the US pattern, need to be consistent at least to learn from the US experience of managing national security affairs. Therefore, with all due appreciation of the current elaboration efforts of national security strategy, the Armenian government should always be inclined to critically review its national grand strategy and reevaluate the methods of its implementation. Taking into consideration the features of the domestic politics the basis of frequency can be the starting year of the new president.

Review perspectives

This section aims to evaluate those conditions and circumstances, which insist a state to revise, update and renew its existing National Security Strategy. The prime objective of any such review is to revisit the National Security Strategy that is achievable abroad and sustainable at home. Vigilant national security policy is a particularly urgent topic for the South Caucasian volatile region. As it was mentioned in the introduction during the last 3-4 years Armenia, Georgia and Azerbaijan have adopted their respective national security strategies/concepts based on national interests and priorities. Though those documents contained mid-term and long-term strategies designed to provide sound and safe ground for sustainable development of the South Caucasian Republics, recent regional turmoil made it clear that certain conventional perceptions on security strategy planning needed revision.

Having presented the detailed account of the elaboration of the NSD of Armenia now we want to make one step further and to estimate under which circumstances and contexts states (in the given case Armenia) can set to review their national security documents, which are supposed to be devised by the national security establishment of a particular state taking into consideration all the possible interests and threats. Hence, the next aim of this research is to generate a solid methodological and theoretical ground, which can be applicable to national security revisions.

The elaboration of the National Security Strategy of the Republic of Armenia brought into surface certain features, which were unknown in Armenia before. Those features include delineation of the National Security Document as an important cornerstone for sustainable development of the Armenian state and society; the successful experience of interagency commission working on the elaboration of the national security strategy and etc. In other words, Armenian state officials and intellectuals invested an unprecedented amount of efforts, energy, skill and passion into that document. With that said, it is unproblematic to envisage that if not elaborated even further the national security strategy can be viewed as a situational approach to certain external and internal dynamics.

Rapidly emerging geopolitical and global realities oblige state institutions to keep working continually on having solid methodological, theoretical and practical standings in different circumstances. The self-evident importance of security on state and individual levels has not been perceived as a clear-cut concept and is always open to various interpretations. It made a great leap forward though - from being identified as an imprecise, underdeveloped and ambiguous symbol in the 1960-1980s into being seen as fairly-developed management concept nowadays.[6] Although the concept of security, along with other contested ones like 'power', 'state', 'ideology' and 'democracy' generated enormous literature, however, some scholars are sceptical about the agreed definitions of the security. A recent study has identified six different schools of thought concerned with security.[7] The traditionalist perception of security was outward and external threat-oriented. This approach clearly dominated during the process of elaboration of the national security strategies in the South Caucasian Republics. The other approach, which is less common, is a development-oriented perception of security mainly applicable in the USA and some European states. Security certainly has multiple dimensions and perspectives (*Realist Perspectives, Neo-liberal Institutionalist Perspectives, Kantian Internationalist Perspectives, Socialist Perspectives, Functionalist and Neo-Functionalist Perspectives, Social Constructivist Perspectives, Neo-Marxist Perspectives, Postmodernist Perspectives, Feminist Perspectives, Critical perspectives, Perspectives on Health Security, Demographic, Migration, Economics and Environmental Security*), however, for practical reasons and for easier methodological orientation, the distinctions are often drawn between internal and external threats. Although these approaches are methodologically justified, from theoretical and practical perspectives they are vulnerable since National Security Documents in our region are mutually exclusive and based on the conflicts of interests. In addition, the competing interests of much larger regional powers continue to exert influence in the region.

With this empirical background we can now proceed to delineate those circumstances, which are vital to make the decision-makers to reconsider, review and update national security priorities and reflect them in the National Security Document. The analyses and recommendations provided here are derived from the Armenian context, but some of them may be applicable to mainly those post-Soviet states, which are belligerent parties.

[6] *Lawrence Freedman*, "The concept of security", in *Encyclopaedia of government and politics*, ed. Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, 2nd ed., (London and New York: Routledge, 2004) 2: 752

[7] *Steve Smith*, "The contested concept of security" in Booth, K. (ed.) Critical security studies, Boulder: Lynne Rienner, 2002.

Each comprehensive review of the National Security Strategy of Armenia should address the following principal questions.

1) The regional, trans-regional and worldwide interests, goals and objectives of Armenia which are vital to the national security of Armenia;

2) The foreign policy, worldwide commitments and national defense capabilities of Armenia to deter aggression;

3) The proposed short-term and long-term uses of the political, economic, military, and other elements of national power of Armenia to achieve the goals and objectives referred to in paragraph (1);

4) Each national security strategy report shall be transmitted both in a classified and unclassified form.

It is generally agreed that the geopolitical landscape, as well as domestic and historical settings determine the shape and substance of the state's security preferences. It is particularly the case for those states which found themselves in ethnic and territorial conflicts. Those factors gave irreversible momentum to the political establishments of the newly independent post-Soviet states to determine the national interests and major threats for the relatively short period. However, after a decade of independent existence the leaders of those countries came to realize that in this extensively intermeshed world conditions and circumstances have the habit to change very rapidly. Once the statehood and the role of the state in the regional security and political architecture became more sustainable, the leaders became prone to plan more long-range policies.

One of the objectives of the NSS of Armenia was to frame and strategically devise the short-term and long-term visions of the Armenian statehood. However, we think that, quite naturally, there is a great possibility that a variety of new issues can come up, past problems can be solved and new conditions can be created. Newly emergent issues can have cross-cutting impact on national security and depending on their size and proportions can overshadow those which were once coined existential threats or interests. We differentiate view paradigms when the elites can consider reviewing national security documents.

Natural and environmental disasters (catastrophic natural disasters, infectious diseases, chemical spills, man-made disasters), which may be weighted or predicted based on historical experience, can have unprecedented impact on the national security. They are capable of dramatically changing the fate of an entire generation. Their unexpected nature and horrendous implications can be dramatically decreased if NSC of Armenia has a reliable crisis management policy. Crises planning, which is more often viewed as an unrewarding effort,

needs to be brought to the forefront for providing national and foreign policy guidance for the military's planning effort and adding political and economic options to military ones through interagency planning.

It is generally agreed that natural crisis management requires long-time investment, which can prove to be futile. That claim is inaccurate and dysfunctional from national security perspectives. Sarkesian meticulously defines the strategic repercussions that underestimation of crisis management can have on the national security of any state.[8] In 2007, the US came to revise its homeland security strategy to emphasize the disaster preparedness, because "effective preparation for catastrophic natural disasters and man-made disasters can nevertheless increase the security of the homeland"[9].

National security preferences often change when a new administration comes to power. Ideally, the election campaign is a good opportunity for candidates to expose themselves and their political teams to discuss national security matters. On the other hand, some statements, which candidates make to please the constituency and to challenge the incumbent are irresistible, have the habit of transforming into unachievable expectations. Candidates later not only regret about the promises, but those promises "make excellent fodder for a media eager to find daylight between what NSS practitioners say they will do and what they actually do".[10] National security execution is a vibrant and dynamic policy and the new administration should strive to leave its positive contribution in improving the execution of the NSS. As a matter of fact it is a widely agreed process to submit a new National Security Strategy to the Parliament within two-four months that the new president (or re-elected one) is sworn to the office. The president-elect, therefore, needs to convene a national security team, which together with the NSC staff should be quick to devise and elaborate a new National Security Strategy. The new NSS can enhance the efficiency of the governmental agencies and create new and revitalized bonds of commitments. In that way, the NSS can become a focal point of domestic discourse with a large societal participation. New leadership with new strategic visions can be positioned to embrace qualified human resources and encourage competitiveness. Competitiveness can also be guaranteed among previous and in-coming administrations.

National security documents can also be submitted to revisions by the outgoing administration as well, which may seek to take account of lessons it learned

[8] Sarkesian *et al*, P. 135.

[9] New Security Strategy Emphasizes Disaster Preparedness, http://www.washingtonpost. com/wp-dyn/content/article/2007/10/09/AR2007100901026_pf.html.

[10] Improving the Practice of National Security Strategy: A new Approach for the Post-Cold War World, ed. *Clark A. Murdock*, CSIS Significant Issues Series, v. 26, no. 1, P. 37.

during its tenure and leave the benefits of its thinking. This may sound unrealistic given politically busy engagements that outgoing administration can have, but the NSC staff can be a valuable asset in that regard. The final report on National Security Strategy of each administration can be elaborated along with the process of devising a new one for the incoming administration. Through that process the NSC staff can combine, compare and critically analyse the deeds and misdeeds, achievements and failures of the previous administration so that the new administration would be better positioned to devise a new national security policy planning.

National Security Strategy can also be submitted to review when one of the critical components or objectives of that national security can be claimed to be achieved. For instance, given the current processes of Turkish-Armenian rapprochement it is feasible to expect that one day the formulations and phrases reflected in the NSS concerning Turkey can be amended or deleted. Can that condition be imposed or claimed by foreign agencies which methodologically facilitated the elaboration process of the NSS? Can ideological and political preferences change so drastically that new elites would deem previous treat assessments as obsolete and even ridiculous? However, certain trends keep having the same essentials as they had in the past and more likely that they will have the same profile and characteristics as they have in the current NSD. For instance, the military threat from Azerbaijan has increasing capability and political plausibility, which largely define the threat orient character of the Armenian National Security Strategy. However, in other dimensions solid foundations are established in order to define some aspects of national security more as a politically framed opportunity rather than threats. These alterations should find their place in the NSD.

When speaking of the need to redefine the National Security Document Lowenthal also urges to clarify whether it "*means redefining the goals and interests, the instruments, the importance of various factors in the milieu, or all of these*" [11]. That very important hint was made back in the 1990s, when the US was in the process of extensive estimation of the implications of post-Cold war realities. Lowenthal's differentiation of techniques while undertaking the difficult enterprise of redefinition of national security strategy bears a few caveats which are important for our case. Goals, interests, instruments, the milieu, one can also add shape and structure of power, society as well as ideological circumstances tend to change radically nowadays and not always concomitantly. One feature can lead to another and galvanize dynamic discourse both on the policy-making and

[11] *Mark M. Lowenthal, "National Security As a Concept": Does it need to be redefined?,* CRS Report for Congress. Major studies and issue Briefs of the congressional Research Service, A microfiche project of University Publications of America, 1993 Supplement. P. 3

on the societal levels. The issue then becomes how to manage and coordinate the overlap of various security policy facilitations techniques.

Some even may claim that, when viewed broadly, the basic goals, interests, instruments and milieu of Armenian national security policy are unchangeable. That point of view basically neglects the driving conditions of power politics and engenders an ossified system with low immunity to various challenges. The growth, solidness, changes and practical evolution of the National Security Strategy is a necessity as states and societies become more and more intermeshed and interdependent.

Another important parameter, which can help to frame the changing character of the NSS is to emphasize the changing nature of goals, interests, instruments and milieu. For a vibrant and effective national security management states should be able to comply with the requirements of cognitive and habitual (even nostalgic) shifts. The ability to estimate and turn to new issues and threats, leaving already solved and less acute problems, is one of the priority of the national security policy planning. The crux in that circumstance is that initially new challenges and issues "are less stark and less immediate" than more conventional ones, it also makes it more difficult to get policy makers to concentrate on them and garner public support for policies to deal with them[12]. The policy makers may become nostalgic in developing specific habits to previous national security policies which may lead to underestimation of emergent acute issues.

In times of search for new strategic prisms the President's role is crucial for not allowing the strategic vacuum be filled with irrational diversification, widening and narrowing of primary and secondary threats and mishmash of political considerations, which can be mostly done haphazardly and unwisely. President's managing skills are also critical in hindering "any blind rush to new long-term commitments"[13], which may require more resources to undo. There is a little possibility that one day there will be shortage of subjects competing for the label of new national security priority. In that regard, the challenging task of a state leader would be to disentangle matters of national interests from matters of national security, which is to suggest that not every matter of national interest can be a matter of national security[14]. In that case disproportionately applied agenda of the national security can be overloaded with issues that can distract or attract critical resources, which could have been helpful in other circumstances. In some cases, including the Armenian one, loosely defined matters of national interests even prevailed national security issues.

[12] *Lowenthal,* P. 5.

[13] *Theodore Sorensen,* Rethinking National Security, Foreign Affairs, 1990, v. 69, 3, P. 6.

[14] *Sorensen,* P. 6.

Think tanks, former distinguished government officials, professional associations, the academic literature, and specific interest groups tend to radiate various ideas on improving the National Security Strategy. The NSC staff should facilitate and foster such initiatives and create conducive intellectual environment for their input.

Within few months of swearing to the office the President should delegate the NSC to launch a reorganization of the NSS implementation policy by accepting proposals from contributors. Each president wants to tailor the national security system according to his management style as we have highlighted above. In addition to meeting that need the NSC should also address the imbalances, policy integration processes and find ways to correct decisions with less presidential involvement. The NSC should carry out that important mission with great sensitivity, discretion and confidence. The NSC should ensure that each actor in the national security policy gets his chance to inject his views, generate considerations, plans and options, impose his analyses and suggest options he thinks ought to be considered in order to avoid "the kind of backbiting and internal dissension that can spill over into the press"[15]. However, the NSC staff should also analyze the received information, prepare its own options and present them to the President.

The NSC staff should pave a considerable attention to developing coordinated papers and having follow-up mechanisms. Without having tools of policy implementation the NSC should follow its next no less important functions – overseeing the process, following up on decisions, making sure decisions are properly executed, that people know what the decisions are, what the reasoning behind them is, and what their implications are. Otherwise, the governmental agencies tend to follow their own course of action and in accordance with their own predilections[16]. The former National Security Advisor Brent Scowcroft has once noticed that "*policy implementation is a poor stepchild of the whole government process*" and "*there must be somebody in the NSC [staff] with the time and the patience to go through cables and memos, and to talk with the bureaucracy to ensure that what in fact is happening is what the president thought would happen when he signed a piece of paper*" [17].

Odeen gives three recommendations for an effective NSC.

– The division of responsibilities between the White House and departments should be delineated as clearly as possible, with a goal of keeping the White House focused on those issues whose impact clearly demands Presidential involvement or which cuts across several departments. Other matters should be left to the departments.

[15] National Security Policy Organization in Perspective, P. 5.

[16] National Security Policy Organization in Perspective, P. 6.

[17] National Security Policy Organization in Perspective, P. 9.

The President must select people willing to exercise the full range of functions outlined above – institutional as well as personal advisory roles.

The capability, experience and effectiveness of the individuals selected for these positions must receive careful attention. They must be protective of the President's interests and loyal, yet able to work well with the Departments[18].

Conclusions

Review of national security document essentially requires a comprehensive assessment of deficiencies in order to eliminate former occurrences of strategic inefficiency and errors. Understandably some features of existing doctrines will endure. Effective strategic planning is a responsibility requiring able craftsmanship which is properly integrated, focused in goals, coherent in relating means to ends, integrated in terms of resource allocation, focused in terms of identifiable goals.

Forthcoming years will be crucial for President's Administration and for the National Security Council's Staff of Armenia. These institutions are entitled to work closely on evaluation of the implementation of the national security of Armenia. The NSC staff has specific departments for that purpose which will hopefully carry out that challenging workload.

[18] *Odeen,* Organizing for National Security, International Security, 1980, v.5, No 1, P. 129.

ПЕРСПЕКТИВЫ ПЕРЕСМОТРА СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РА

ВАГРАМ ТЕР-МАТЕВОСЯН, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института востоковедения НАН РА

РЕЗЮМЕ

Основной политический документ государства – Стратегия национальной безопасности, предопределяющий стратегические ориентиры по обеспечению безопасного стабильного развития государства, хотя и разрабатывается на перспективу, однако нуждается в постоянном обновлении по мере достижения поставленных целей или в соответствии с коренными изменениями в безопасностной среде. Данный процесс осуществляется путем постоянной экспертной оценки стратегических перемен и выработки на ее основе новых приоритетов. Это требует слаженной работы ответственных за данную область государственных структур, в первую очередь – аппарата Президента и Совета национальной безопасности.

ПЕРЕЗАГРУЗКА МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА С ПРИМЕНЕНИЕМ "УМНОЙ СИЛЫ" КАК ФАКТОР БЕЗОПАСНОСТИ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ

ГАЙК КОТАНДЖЯН, генерал-майор, доктор политических наук (РФ), ведущий приглашенный исследователь-профессор Национального университета обороны США, научный эксперт по контртерроризму (НУО США), Начальник ИНСИ МО РА, действительный член Российской Академии военных наук



Уважаемый г-н Председатель!

Уважаемые коллеги!

В моем докладе проходящее в настоящее время испытания на политическую прочность понятие "перезагрузка" рассматривается в его более конкретном модернизационном содержании – в аспекте стратегических интересов инновации системы научно-образовательной подготовки стратегических руководящих кадров Республики Армения в области национальной и оборонной безопасности, а также мирного разрешения Карабахского конфликта. Перезагрузка содержания и научно-образовательных технологий подготовки стратегических кадров нового поколения рассматривается как эффективный ресурс для наращивания "умной силы" на Олимпе государств Южного Кавказа, готовой к разработке новых стратегий сотрудничества в достижении прочного мира на Южном Кавказе.

В связи с вовлеченностью Армении в процесс интеграции национальной безопасности современных государств в систему глобальной безопасности проведение реформы образования в Армении, нацеленной на обеспечение соответствия мировым стандартам стратегического образования руководящих кадров в области национальной, региональной и международной безопасности, приобретает особую актуальность[1]. И состоявшаяся недавно моя специализированная двухмесячная стажировка в ИНСИ НУО Верховным Главнокомандующим и Министром Обороны Республики Армения была

[1] PfPC Builds NATO Standard Curriculum for Professional Military Education. The Partnership for Peace Consortium (PfPC) of Defense Academies and Security Studies Institutes (http://www.pfpconsortium.org/node/4693).

нацелена на получение из первых рук наиболее передовых научно-образовательных технологий США.

Для Министерства обороны Армении сбалансированное сотрудничество с ведущими научно-образовательными учреждениями РФ и США, а также государств ОДКБ и НАТО в процессе реформирования стратегического оборонно-безопасностного образования является системообразующим приоритетом, исключающим отставание знаний нового поколения оборонно-безопасностных руководителей Армении от мировых достижений.

В этом плане симптоматично, что первая выездная международная конференция ОДКБ по проблемам разработки новой стратегической концепции коллективной безопасности была организована Институтом национальных стратегических исследований Министерства обороны Армении в сотрудничестве с Секретариатом ОДКБ и ведущими специалистами из государств–членов Организации. Особое значение данная конференция приобрела в связи с приглашением на нее представителей стран–сопредседателей Минской группы ОБСЕ[2]. При этом следует заметить, что с инициативой организации Конференции выступил ИНСИ МО РА, проект создания которого был разработан в ИНСИ НУО США в 2003–2004 годах. В превращенной форме данный факт сопряжения научно-образовательного опыта США, РА и ОДКБ отражает плодотворную идею "перезагрузки" стратегических отношений между РФ и США[3].

Продолжая сотрудничество с Россией в области традиционного военного образования, Армения ведет интенсивный поиск наиболее эффективных научно-образовательных технологий в рамках двустороннего оборонно-безопасностного сотрудничества с США, а также многостороннего сотрудничества с европейскими партнерами из числа членов НАТО в рамках ее Программ укрепления оборонного образования. С учетом того, что инновационное лидерство в данной области прикладной оборонно-безопасностной науки и прикладного стратегического образования принадлежит США, Минобороны Армении в лице ИНСИ МО РА развернуло непосредственное сотрудничество с Национальным университетом обороны США.

[2] См. *Гайк Котанджян.* Стратегическая концепция развития коллективной безопасности ОДКБ. Официальный сайт МО РА (http://www.mil.am/files/%20%D0%9A%D0%BE%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B6%D1%8F%D0%BD_RUS.pdf).

[3] "Приветствие Президента Республики Армения Сержа Саргсяна"; "Приветствие Генерального Секретаря ОДКБ Николая Бордюжи"; *Г. С. Котанджян.* Стратегическая концепция развития коллективной безопасности ОДКБ. "Материалы международной конференции "Организация Договора о коллективной безопасности и Южный Кавказ: перспективы мира и безопасности в регионе". "Рабочие тетради" ИНСИ МО РА, 2011 г., N 1-2.

Сегодня в качестве новой парадигмы эффективности международного сотрудничества в области безопасности политическая наука и политика национальной безопасности США определяют "умную силу", опираясь на ее формулирование Гарвардским профессором Джозефом Найем как мастерства применения знаний в принятии оптимальных стратегических безопасностных решений в отношении мягкой и жесткой силы[4]. Изучение опыта США в инновационом реформировании оборонно-безопасностного образования показывает большие преимущества американского подхода к формированию и интенсивному наращиванию "умной силы" посредством внедрения инновационных методов подготовки кадров стратегического звена руководства.

Моя недавняя научная стажировка в Центре технологии и политики национальной безопасности, Центре стратегического прикладного обучения, Колледже войны, Военно-индустриальном колледже, Колледже международной безопасности и Колледже менеджмента информационными ресурсами предоставила возможность разработки модели трансформирования Армянского Института национальных стратегических исследований в Национальный исследовательский университет обороны МО РА[5]. Данная модель предусматривает 5-летний процесс поэтапного строительства в составе ИНСИ МО РА новых центров стратегического анализа с последующим приглашением их исследовательских кадров для преподавания в учебных институтах Национального исследовательского университета обороны. Другими словами, учебный процесс предполагается строить в основном на базе продуктов новейших исследований, выдержавших апробацию в Инновационном центре технологий и политики национальной безопасности, а также в Национальном центре стратегических игр. Данный подход, применяемый американскими коллегами исключает старение содержания учебных материалов, столь привычное для процесса традиционного лекционного обучения в университетах постсоветских стран.

Внедрение в процесс обучения американского передового опыта по синтезированию исследований в области прикладной политологии и разработки

[4] См. "*Joseph Nye* on Smart Power". Harvard Kennedy School. John F. Kennedy School of Government. Interviewed on June 12, 2008, by Doug Gavel. July 3, 2008 (http://www.hks. harvard.edu /news-events/publications/insight/international/joseph-nye); *Hillary Rodham Clinton,* "Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations". Washington, DC, July 15, 2009; and "Remarks on United States Foreign Policy," Council on Foreign Relations, Washington, DC, September 8, 2010.NDU Press (http://www.ndu.edu/press/future-of-power.html).

[5] См. *Г. С. Котанджян.* Этнополитология конфликта. Основы военной политики и национальной безопасности Армении. Монография, Приложение-Проект НУО МО РА – Гарвард, Школа Государствоведения–ИНСИ МО РА. Ер., ИНСИ МО РА, 2010.

инноваций в политике национальной безопасности позволит обеспечить стратегический уровень и непрерывную новизну образования нового поколения принимающих решения кадров. Следует отметить важность творческого сопряжения методологической помощи Армянскому ИНСИ, оказанной НУО США и Гарвардским университетом при разработке компонентов будущего Национального исследовательского университета обороны РА[6].

На наш взгляд, сам процесс научно-образовательного строительства Армянского Национального исследовательского университета обороны в соответствии с наиболее прогрессивными достижениями в области стратегического обучения руководящих кадров может стать новым плодотворным направлением международного сотрудничества Армении. Создание Национального исследовательского университета обороны РА, являющееся инновационной по сути и высшей по уровню составляющей реформы военного образования Армении, может стать модернизационной основой для качественной "перезагрузки" интеллектуального потенциала системы национальной безопасности и обороны в соответствии с наиболее эффективными академическими технологиями ведущих научно-образовательных центров мира. Творческое внедрение в Армении этой модели в оборонно-безопасностную научно-образовательную систему может стать одним из решающих факторов обеспечения не только национальной безопасности и обороны РА, но и региональной безопасности на Южном Кавказе.

Опираясь на американское толкование "умной силы" завершающую часть своего доклада я хотел бы посвятить проблеме взвешенного разрешения Карабахского конфликта, разрешения, которое в процессе обсуждений с американскими и российскими аналитиками во время моей последней стажировки неизменно рассматривалось в качестве одного из важнейших факторов установления прочного мира на Южном Кавказе.

Сравнительный анализ Карабахского и Косовского конфликтов показывает не только различия, в основном историко-культурного качества, но и сходства в политико-правовом смысле в рамках инструментария современной политологии конфликтов. Оба конфликта характеризуются чертами национально-освободительной борьбы против угрозы колониального подавления интересов сохранения национально-этнической идентичности, соответственно, албанского и армянского населений Косово и Нагорного Карабаха путем реализации права на свободное самоопределение. Профессиональ-

[6] См. Building Partner Capacity Through Education: NATO Engagement with the Partnership for Peace. By *James M. Keagle and Tiffany G. Petros,* The Quarterly Journal, Winter, 2010 (http://www.pfpconsortium.org/file/4549/view).

ный сравнительный анализ динамики и структуры Косовского и Карабахского конфликтов вскрывает конфигурацию сопоставления их участников. При всем уважении к единоверным сербам наука требует руководствоваться принципом "Платон мне друг, но истина дороже". В данном измерении субъектами политико-правового сопоставления выступают следующие структурные пары подобия: Сербия – Азербайджан как угнетатели-колонизаторы, Косово – Нагорный Карабах как борцы за национальное освобождение и свободное самоопределение, а Албания с точки зрения поддержки национально-освободительной борьбы соотечественников сопоставима с Арменией[7].

В политико-правовом смысле Нагорно-Карабахская Республика образовалась в результате законосообразного референдума на основе Закона СССР периода перестройки "О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР"[8] в период его правоприменения – до подписания Алма-Атинской Декларации об официальном прекращении существования СССР[9].

Другой особенностью Карабахского референдума является то, что азербайджанское меньшинство в соответствии с вышеупомянутым Законом СССР было вовлечено в процесс подготовки референдума, хотя впоследствии по указке бакинских властей его бойкотировало. Об этом свидетельствуют сохранившиеся документы Комиссии по проведению референдума[10].

Важной политико-правовой особенностью Карабахского конфликта является также непрерывное функционирование в течение 20 лет – начиная с создания НКР, демократически формируемых законодательных и исполнительных органов власти, эффективно отправляющих экономические, социальные, политические и оборонные обязательства демократического

[7] См. "COMPARISON OF CONFLICTS IN KOSOVO AND NAGORNO-KARABAKH: ATTEMPTS OF POLITICAL MANIPULATIONS", in "THE SOUTH CAUCASUS: DEVELOPING A REGIONAL SECURITY ARCHITECTURE" BY MAJOR-GENERAL *HAYK KOTANJIAN*, CTF SUPERVISOR: PROF. SKEETS MEYER, DEAN, NDU-SNSEE DU-SNSEE, 2004 PP. 12-16 (http://www.harvard-bssp.org/files/2005/presentation/publications/KOTANJIAN_THE_SOUTH_CAUCASUS_DEVELOPING_ENG.pdf).

[8] См. ЗАКОН СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК "О ПОРЯДКЕ РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ, СВЯЗАННЫХ С ВЫХОДОМ СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ ИЗ СССР", 3 апреля 1990 г. N 1409-1 (http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumI D_37784.html).

[9] *А. Волков.* Алма-Атинская декларация. Образование СНГ. Устав СНГ [Электронный ресурс] // Центр по изучению стран постсоветского зарубежья РГГУ. 19.03.2007 (http://www.postsoviet.ru/page.php?pid=163).

[10] "Акт о результатах референдума о независимости Нагорно-Карабахской Республики", 10 декабря 1991 г., г. Степанакерт, Министерство Иностранных Дел. Нагорно-Карабахская Республика: (http://www.nkr.am/ru/referendum/42/).

государства перед своими избирателями и народом в целом – в соответствии с принятой всенародным референдумом Конституцией НКР[11]. И с точки зрения контроля за стабильностью обстановки на Южном Кавказе демократически избираемые власти пока не признанной, но легитимной НКР являются одним из эффективно функционирующих факторов обеспечения региональной безопасности[12].

Подчеркивая важность деятельности Минской группы ОБСЕ под сопредседательством РФ, США и Франции в удержании обстановки в Карабахе от развязывания новой войны, следует обратить внимание всех заинтересованных сторон на тот путь перезагрузки их "умной силы", который может привести к установлению прочного мира между Арменией, Азербайджаном и Нагорным Карабахом. Он лежит через признание Азербайджаном законности референдума 1991 г. и созданного по его итогам НКР. Участники конфиденциальных переговоров по итогам Карабахской войны 1992–1994 гг. свидетельствуют, что к возможности подобного эффективного разрешения конфликта вместе со своими армянскими контрпартнерами склонялся также бывший президент Азербайджана Гейдар Алиев[13].

Подготовка населения Азербайджана, Армении и Нагорного Карабаха к признанию НКР, а также к параллельным переговорам между Азербайджанской Республикой, Нагорно-Карабахской Республикой и Республикой Армения и о статусе некоторых территорий, входящих в зону безопасности НКР, и последующем возвращении армянских и азербайджанских беженцев на места их прошлого проживания – с гарантированием безопасности населения и стабильного развития всех трех независимых государств –

[11] КОНСТИТУЦИЯ НАГОРНО-КАРАБАХСКОЙ РЕСПУБЛИКИ. Принята на референдуме 10 декабря 2006 г. См. Официальный вебсайт "ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ АРЦАХ" (http://www.president.nkr.am/ru/constitution/fullText). В случае с Косово с 1999 года косовские албанцы продолжительное время не были в состоянии самостоятельно контролировать бывший Косовский край Сербии и по этой причине Косово до избрания парламента в 2004 г. находилось под управлением администрации ООН. После признания независимости в 2008 г. Косово продолжает находиться под протекцией СБ ООН и коалиционного военного контингента НАТО (Resolution 1244 (1999). Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999, United Nations, S/RES/1244 (1999), Official website of the UN (http://www.unmikonline.org/Documents/ Res1244ENG.pdf); 10 June 1999, NATO's role in Kosovo. NATO Basic Documents (http://www.nato.int/kosovo/docu /u990610a.htm).

[12] См. Nagorno-Karabakh Republic: The First 20 Years of de-facto Independence, by *Aram Avetisyan* and *Hovhannes Nikoghosyan*. "Foreign Policy Journal", October 26, 2011 (http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/26/nagorno-karabakh-republic-the-first-20-years-of-de-facto-independence/).

[13] "BLACK GARDEN: ARMENIA AND AZERBAIJAN THROUGH PEACE AND WAR", by *Thomas de Waal*, 2003 by New York University, pp. 210-211, 226, 268 (http://raufray.files.wordpress.com/2010/11/0814719449.pdf).

может стать одним из факторов установления прочного мира и безопасности на Южном Кавказе и его эффективной интеграции в международное сообщество.

Залогом подобного применения "умной силы" к разрешению Карабахского конфликта, в первую очередь, может стать "перезагрузка" позиции руководства Азербайджана от гонки вооружений, территориальных претензий к НКР и РА[14], основанных на фальсификации истории коренных народов Южного Кавказа[15] [16], и манипулятивного жонглирования отдельными нормами международного права к реалистическому компромиссу во всеобъемлющем разрешении конфликта в интересах прочного мира между армянским и азербайджанским народами. В значительной мере успех подобной "перезагрузки" будет предопределяться наращиванием безопасностного сотрудничества между Россией, США и Францией, а также между ними и всеми тремя сторонами Карабахского конфликта – Республикой Армения, Азербайджанской Республикой и Нагорно-Карабахской Республикой, разделяющими ответственность перед своими народами и мировым сообществом за безопасность и устойчивое демократическое развитие Южного Кавказа.

В значительной мере успех данной перезагрузки будет предопределяться подготовкой "умной силы" лидеров нового поколения Армении, Азербайджана и Нагорного Карабаха, готовых по-трезвому оценить стратегические преимущества сотрудничества между государствами и народами в сравнении с выбором новой разрушительной войны в регионе, выходящей далеко за географические границы Южного Кавказа.

[14] *Ильхам Алиев.* "Нынешняя Армения располагается на исконных азербайджанских землях". 16 октября 2010 г. (http.www.regnum.ru/news/1336729.html); "Под председательством Ильхама Алиева состоялось расширенное заседание Кабинета министров". 20 октября 2010 г. (http://www. president.gov.az/articles/919?/ocale=ru).

[15] См.: "ЗАЯВЛЕНИЕ АКАДЕМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА АРМЕНИИ: ГЛАВАМ ГОСУДАРСТВ И СОПРЕДСЕДАТЕЛЯМ МИНСКОЙ ГРУППЫ ОБСЕ ОТ ИМЕНИ КРУГЛОГО СТОЛА УЧЕНЫХ-ОБЩЕСТВОВЕДОВ АРМЕНИИ, СОСТОЯВШЕГОСЯ В ПРЕЗИДИУМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ НАУК, 27 ДЕКАБРЯ 2005 Г., ЕРЕВАН", ИА REGNUM (http://www.regnum.ru/news/568526.html).

Профессор ПАРУЙР МУРАДЯН. ДВА ИСКАЖЕННЫХ ИЗДАТЕЛЕМ ПАМЯТНИКА «К освещению проблем истории и культуры Кавказской Албании и восточных провинций Армении», т. I. Е., 1991, сс. 225–230. I. ГАНС ШИЛЬТБЕРГЕР. ПУТЕШЕСТВИЯ...

THE RESET OF INTERNATIONAL COOPERATION WITH THE USE OF "SMART POWER" AS A SECURITY FACTOR IN THE SOUTH CAUCASUS

HAYK KOTANJIAN, Major General, Doctor of Political Sciences (RF), Distinguished Visiting Fellow (NDU, US), Counterterrorism Fellow (NDU, US), Commandant of the INSS, MOD, RA, Full Member of the Russian Academy of Military Sciences

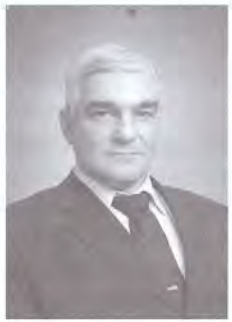
SUMMARY

Innovating Armenian strategic thinking in the realm of national defense and security, as well as in the peaceful settlement of the Karabakh conflict is deemed as of urgent necessity. The reset of the content and educational technologies – by introducing the US best practice – is seen as an efficient tool to enhance the "smart power" of the South Caucasus states' new-generation strategic leaders in order to devise new cooperation strategies pursuing a lasting peace in the region. A 5-year process envisaged for transforming the Armenian INSS into National Defense Research University is considered to be an important step toward that goal.

Then a parallel between the Kosovo and Karabakh conflicts as sharing similar facets of the national liberation struggle against the threat of colonial suppression is drawn. Yet, the NKR features certain political-legal specifics: its legitimate establishment through a referendum according to the USSR Law; due involvement of the NKR Azeri minority in the process of preparing the referendum (boycotted by the authorities of Azerbaijan); as well as the NKR's uninterrupted functioning as a democratic state for 20 years.

РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ

АНДРЕЙ РЯБОВ, доктор, приглашенный научный сотрудник Московского Центра Карнеги



Российскую политику на Южном Кавказе часто критикуют за отсутствие ясных целей, последовательности, за непредсказуемость и негибкость. Однако анализ этой политики за прошедшие двадцать лет с момента распада Советского Союза показывает, что большинство этих обвинений на самом деле лишено достаточных оснований. Несмотря на кажущуюся непоследовательность, политика России была четко ориентирована на сохранение за ней роли лидирующей державы в регионе. При этом главными задачами были противодействие угрозам безопасности РФ, исходящим с Юга, и обеспечение доминирования России на путях энергетического транзита из Центральной Азии и Среднего Востока в Европу. Но реализация этих задач в те или иные периоды строилась поразному, в зависимости от быстро менявшихся реалий Южного Кавказа. В ходе осуществления российской внешней политики в этом регионе, как представляется, были наработаны ее устойчивые принципы. Анализу задач, факторов реализации и принципов политики России на Южном Кавказе в их взаимодействии и посвящен этот доклад.

Обеспечение безопасности с Юга было приоритетом во внешнеполитическом курсе России в регионе еще с середины XIX века. Эта цель являлась главной во времена как Российской империи, так и Советского Союза. В этом смысле современная Россия стала их преемницей. Разница состоит в том, что во времена Российской империи главными угрозами безопасности считались опасения захвата территорий, исходившие от Ирана и Османской Турции. Во времена СССР территория этих стран рассматривалась как возможный плацдарм для нападения на Советский Союз. Для современной Российской Федерации характер угроз, исходящих с Юга, видоизменился. В первую очередь, Южный Кавказ расценивается как транзитный регион, через который с территории государств Ближнего и Среднего Востока в Россию проникают исламский терроризм и международные преступные сети. Возможность присоединения в будущем одного или нескольких государств региона к тем или иным военно-политическим организациям, например, к НАТО, в России также воспринимается как угроза. Но не в военном смысле, как это было во времена СССР, а как

фактор, способствующий снижению политического и экономического влияния РФ в регионе. Правда, в 90-е годы существовали еще и опасения в том, что набиравшая силу Турция воспользуется слабостью России и существенно потеснит ее не только на Южном Кавказе, но и на Северном. Во второй половине нулевых годов нынешнего столетия, по мере развития сотрудничества с Турцией в различных сферах, эти опасения у Москвы начали ослабевать. А после российско-грузинской войны августа 2008 года в правящих кругах России стало крепнуть мнение, что Турция может превратиться чуть ли не в самого надежного партнера РФ в Черноморском регионе. Впрочем, многие эксперты сомневаются в устойчивости подобной конструкции. Колебания во внешней политике Турции в регионе, наблюдавшиеся в 2011 году (фактическая приостановка сотрудничества с Россией по проекту «Южный поток», по существу солидаризировавшаяся с Западом негативная реакция на выборы президента Абхазии), заставили многих политиков и экспертов в России пересмотреть чересчур оптимистичные оценки перспектив российско-турецкого сотрудничества.

Следует отметить разницу в том, как понималась правящими кругами проблема безопасности в эпоху Российской империи и в нынешнее время. В XIX–начале XX веках существовали две линии безопасности. Одна проходила по Главному Кавказскому хребту и охватывала прилегающие территории Северного Кавказа, населенные многочисленными автохтонными народами, у большинства из которых складывались весьма сложные отношения с имперской властью. Вторая линия располагалась в Южном Кавказе (Закавказье, как его называли тогда и позднее,–во времена Советского Союза). Она совпадала с государственной границей империи. В настоящее время в связи с ухудшением ситуации на Северном Кавказе, фактическом превращении его в зону партизанских действий между силами безопасности и различными радикальными исламскими группировками этот регион с точки зрения интересов национальной безопасности России все чаще начинает рассматриваться в тесной связи с Южным Кавказом. Это лишь усиливает значимость последнего для России.

Вторая задача российской внешней политики в регионе, как уже отмечалось выше, состоит в том, чтобы обеспечить доминирование России на путях энергетического транзита из Азии в Европу. Это задача новая. Она возникла в 90-е годы прошлого века в связи с двумя причинами. Во-первых, после распада СССР коренным образом изменилась политическая карта Каспийского и Черноморского регионов. У возникших здесь новых национальных государств появились возможности выбора направлений международного сотрудничества и партнеров среди других стран и крупных

транснациональных компаний, взаимодействуя с которыми, они могли бы полнее реализовывать свои возможности как производителей и транзитеров. Во-вторых, в связи с бурным экономическим ростом в мире, наблюдавшимся начиная с первых лет нынешнего столетия, проблема расширения поставок энергоносителей в Европу стала одной из центральных в мировой политике. От того, как она будет решаться, как пройдут линии новых нефте- и газопроводов, в немалой степени зависело не только экономическое благосостояние России, но и ее влияние в Европе и мире. Для того, чтобы эти вопросы решались в благоприятном для Москвы направлении, ей требовалось проведение такой внешнеполитической линии, которая позволяла бы ей удерживать и по возможности укреплять влияние в странах региона.

Иногда задачи в области безопасности и обеспечения доминирования на путях энергетического транзита пересекались, вступали в противоречие друг с другом. Со всей очевидностью это проявилось в отношениях России с Арменией и Азербайджаном. Армения оказалась единственным военно-политическим союзником Москвы в регионе. Но несмотря на это, Москва была крайне заинтересована в сохранении тесного сотрудничества с Азербайджаном, рассматривая эту страну в качестве важнейшего партнера по вопросам, связанным с транспортировкой нефти и газа из Каспийского региона в Европу. Это в значительной мере предопределило позицию России в отношении урегулирования Карабахского конфликта, окончательно оформившуюся в середине 90-х годов. В Москве прекрасно понимали, что в случае возобновления вооруженной стадии конфликта, ей будет трудно занять четкую позицию, вытекающую из союзнических обязательств перед Ереваном. Но в то же время попытка встать над схваткой и выступить в роли бесстрастного посредника, пытающегося примирить воюющие стороны, приведет к потере влияния России одновременно и в Армении, и в Азербайджане. Поэтому в последние годы Москва предприняла столько попыток интенсифицировать диалог между Баку и Ереваном по Карабахской проблеме, рассматривая свои усилия как серьезное дополнительное препятствие на пути возможного возобновления военной фазы конфликта.

Крупные же инфраструктурные проекты в сфере экономики и проекты развития никогда не были приоритетом политики России на Южном Кавказе.

Однако методы реализации внешнеполитических целей Москвы на Южном Кавказе варьировались в зависимости от складывавшейся в регионе ситуации. Так, в процессе распада Советского Союза руководство России опасалось, что с Южного Кавказа, на котором уже полыхали кровавые конфликты, на территорию нового Российского государства будет импортирована нестабильность, которая лишь обострит ситуацию на беспокойном Север-

ном Кавказе, где уже набирали мощь этнические движения. Но попытка "бегства от региона", снятия с себя ответственности за происходящее там оказалась краткосрочной. Вскоре Россия, стремившаяся в начале 1992 года встать в строй демократических стран мира, изменила свою позицию. Во внешней политике, в том числе и в регионе Южного Кавказа, ставка была сделана на поддержку демократических стран против авторитарных и тех, которые подчеркивали верность советской политической традиции. Поэтому в армяно-азербайджанском конфликте демократическая Россия, в отличие от руководства бывшего СССР, взяла курс на поддержку демократической Армении против авторитарного Азербайджана, поддержанного Турцией с ее военно-полицейским режимом. В конфликте между Грузией и ее бывшей Абхазской автономией Москва поначалу также поддерживала демократически ориентированного президента Эдуарда Шеварднадзе, который Москве эпохи раннего Бориса Ельцина представлялся естественным союзником в борьбе с абхазским этносепаратизмом, к тому же апеллировавшим к советскому политическому наследию. Впрочем и этот подход вскоре был подвергнут серьезной коррекции, когда Москва во второй половине 1992 года столкнулась с фактором растущего черкесского национализма на Северном Кавказе, который стал рассматриваться в качестве серьезной угрозы территориальной целостности Российской Федерации. И лучшим способом борьбы с ним с учетом ограниченности ресурсов государства того времени была признана переориентация на поддержку родственным черкесским народам абхазам, восставшим против власти правительства Грузии. Так Россия, вопреки своей тогдашней линии на поддержку демократических режимов, фактически начала оказывать поддержку абхазским инсургентам, которые на первых порах не скрывали уважения к советской национальной политике и традициям советской государственности.

После того, как к 1994 году военная стадия конфликтов была повсеместно приостановлена, что нашло закрепление в соответствующих международно-правовых документах, в регионе Южного Кавказа возникла новая политическая ситуация. Она заключалась в том, что конфликты не были урегулированы на взаимоприемлемых условиях, а лишь заморожены на неопределенный срок. В Москве благоразумно сочли, что хотя эти результаты распада советской государственности в регионе, возможно, и не носят окончательного характера, но могут оказаться вполне устойчивыми, поскольку ни в регионе, ни за его пределами не было ни одного политического игрока, обладавшего достаточными ресурсами, чтобы предложить, а при необходимости и навязать Южному Кавказу всеобъемлющую модель урегулирования. Поэтому для сохранения своей роли как гаранта безопасности региона, в услугах которого будут нуждаться все конфликтующие

стороны, Россия взяла на себя функции миротворца и в зоне грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов. Руководство Грузии согласилось на эту новую роль Москвы, несмотря на значительные претензии к ней в ходе военного конфликта с абхазами, поскольку оно полагало, что только при участии России правительству в Тбилиси удастся возвратить контроль над бывшими автономиями. Для участия в урегулировании конфликта в Карабахе Россия вошла в состав Минской группы ОБСЕ, в которой играла заметную роль. Миротворчество России в конфликтах между Грузией и ее бывшими автономиями носило весьма специфический характер. Обладая мандатом ООН на поддержание мира в зоне грузино-абхазского конфликта, то есть призванная играть роль нейтрального посредника, Россия в то же время поддерживала эксклюзивные отношения с Абхазией. Вместе с тем было бы неверно утверждать, что в роли посредника Москва придерживалась последовательной антигрузинской позиции. Начиная с 1996 года, Россия в соответствии с решением саммита глав государств СНГ участвовала в экономической блокаде Абхазии. Граница с Абхазией была полностью закрыта 3,5 года. А окончательно санкции против этой бывшей грузинской автономии были сняты лишь в марте 2008 года. В мае 1998 года по инициативе тогдашнего министра иностранных дел РФ Евгения Примакова была предпринята попытка возвращения грузинских беженцев в Гальский район. Но она оказалась безуспешной, показав при этом ограниченность возможностей Москвы. Развивая союзнические отношения с Арменией на основе заключенного в 1997 году Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, Россия в то же время попыталась активизировать свои усилия и как миротворец в зоне Карабахского конфликта. По инициативе Е. Примакова сопредседатели Минской группы разработали план урегулирования проблемы Карабаха, который, однако, был отвергнут Азербайджаном. Иными словами, специфические формы миротворчества помогали России укреплять тесные отношения с одной из сторон конфликта, но при этом сохранять возможности влиять и на другую сторону. В результате роль России как ключевого игрока в сфере региональной безопасности сохранялась.

Россия начала отходить от роли гаранта послевоенного *status quo* в зоне грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов в первые годы нынешнего столетия. На то были две существенные причины. Во-первых, политические круги в Грузии чем дальше, тем больше разочаровывались в ставке на сотрудничество с Россией для восстановления территориальной целостности страны. Надежды стали возлагаться на сближение с Западным миром, прежде всего, с США и НАТО. Курс на евроатлантическую интеграцию Грузии был провозглашен уже после прихода к власти в результате

«революции роз» нового президента Михаила Саакашвили в ноябре 2003 года. Во-вторых, в первом десятилетии XXI века Южный Кавказ, как и все постсоветское пространство в целом, в результате активизации США и Европейского Союза становится зоной острого соперничества между Россией и Западом. Провозглашенный администрацией Джорджа Буша-младшего курс на продвижение демократии на Восток, особенно после того, как Грузия начала рассматриваться в Вашингтоне в качестве одного из форпостов демократизации на всем постсоветском пространстве, был воспринят в Москве не только как реальная угроза позициям России в регионе, но и как вызов ее внутренней безопасности. В российской политике в тот период набирали силу авторитарные тенденции, и поэтому возможность демократизации извне вызывала серьезные опасения. Окончательно диалог с Тбилиси по вопросам мирного урегулирования конфликтов был прерван Москвой после неудачной попытки Вооруженных сил Грузии вернуть контроль над столицей Южной Осетии Цхинвалом в августе 2004 года.

Эти события подтолкнули российское руководство к проведению более жесткой линии в отношении Грузии, что в конечном итоге и привело к августовской войне 2008 года. Участие РФ в прямом военном конфликте с одним из южнокавказских государств и последовавшее за этим признание независимости бывших грузинских автономий Абхазии и Южной Осетии могли стать поворотным пунктом в политике Москвы во всем регионе. Россия фактически отошла от роли страны, выступающей за сохранение *status quo* на Южном Кавказе, и превратилась в державу, ревизующую сложившийся здесь международный порядок, признанный мировым сообществом. Это дало значительные основания для обвинения российской внешней политики в «неоимпериализме». Однако есть основания полагать, что этот поворот в значительной мере был вызван неблагоприятным стечением обстоятельств. По мере нарастания напряженности в отношениях с Грузией в правящих кругах России в 2007–2008 годах развернулась дискуссия о выработке оптимальной с точки зрения интересов страны линии в отношении Абхазии и Южной Осетии. В конечном счете, политическое руководство РФ сочло целесообразным переход к курсу «сближение без признания», предполагавшему снятие всяческих барьеров в развитии социально-экономических и политических контактов между российскими государственными учреждениями, частными компаниями и неправительственными организациями, с одной стороны, и Абхазией и Южной Осетией, с другой. Но при этом было решено отказаться от дипломатического признания этих территорий, поскольку, как считалось, это может нанести значительный ущерб национальным интересам России не только в регионе Южного Кавказа, но и в целом в мире. Эта линия была окончательно оформлена в начале 2008

года. Лишь непредсказуемое развитие военных действий в ходе августовской войны заставило руководство России отказаться от недавно провозглашенного курса. В Москве не без основания полагали, что в случае возвращения к довоенному статусу, Россия лишится возможности выполнять функции миротворца в зоне грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов и тем самым лишится возможности военного присутствия на территории бывших грузинских автономий. Единственным способом сохранения этих позиций, несмотря на все очевидные издержки, было выбрано признание независимости Абхазии и Южной Осетии, которое позволяло уже на двусторонней основе решать вопросы о присутствии российских войск на их территории. Однако по понятным причинам после августовской войны Россия не стала развивать политику ревизионистской державы. Страна оказалась в ситуации дипломатической изоляции. Решение о признании независимости бывших грузинских автономий не поддержали не только страны Запада, что было не трудно предсказать, но и партнеры и союзники РФ по таким международным организациям как ОДКБ, ШОС, ЕврАзЭс. Да и ресурсов для продолжения подобной политики у Москвы не было. Поэтому Россия своими дальнейшими действиями попыталась убедить мировое сообщество, что решение о дипломатическом признании Абхазии и Южной Осетии было исключением из правил, а в целом же Москва остается сторонником курса на поддержание *status quo*. Не случайно, в годы президентства Дмитрия Медведева Кремль потратил столько усилий на ниве урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе. По инициативе главы российского государства состоялось несколько встреч с участием президентов России, Армении и Азербайджана. Скептики полагают, что эти действия России завершились провалом, поскольку никакого прогресса в мирном урегулировании карабахской проблемы достичь не удалось. Такая оценка, тем не менее, не представляется объективной. Принимая высокую вероятность возобновления военных действий в Карабахе, российское руководство действовало, исходя из той логики, что встречи глав конфликтующих государств снижают риск новой войны, а это, как уже отмечалось выше, в интересах России.

В обозримой перспективе можно предположить, что стремление Москвы придерживаться линии на удержание *status quo*, возникшего уже после августовской войны, может столкнуться с новыми вызовами. В первую очередь, на политику России все большее влияние будут оказывать давление проблем Северного Кавказа. Это давление в принципе способно дать неожиданные результаты. В условиях ослабления позиций федеральной власти в северокавказских республиках, скорее всего, усилится заинтересованность Москвы в поддержке своему курсу со стороны частично признанных

Абхазии и Южной Осетии. Частично подобные изменения уже происходят. В дальнейшем политические круги этих республик почувствуют новые возможности в двухсторонних отношениях с Россией и, несмотря на полную экономическую зависимость от нее, в политическом плане станут демонстрировать все больше самостоятельности. Нельзя исключить, что в случае дальнейшего обострения ситуации на Северном Кавказе появятся попытки установить сотрудничество с Грузией в борьбе с экстремизмом, но при этом "вывести за скобки" ее требования вернуть Абхазию и Южную Осетию[1].

Краткий обзор российской политики на Южном Кавказе за прошедшее двадцатилетие показывает, что у России выработалась определенная система принципов, которыми она неизменно руководствуется при реализации своих стратегических целей и задач.

Первый принцип, который по ходу изложения уже неоднократно упоминался, заключается в том, что проблемы региона настолько сложны и многоплановы, что ни в настоящее время, ни, по-видимому, в ближайшей перспективе ни одна держава, ни группа государств не будет в состоянии предложить Южному Кавказу новую и приемлемую для всех стран систему безопасности. Это означает, что политика удержания *status quo* в регионе лучше, чем намерения навязать Южному Кавказу модели урегулирования, которые заведомо не могут удовлетворить всех заинтересованных игроков. В контексте такого подхода сохранение конфликтов в нынешнем замороженном состоянии лучше любых попыток их "размораживания", поскольку его последствия невозможно предугадать.

Второй принцип состоит в том, что Россия в регионе предпочитает устанавливать прочные отношения на долгосрочной основе только с теми государствами, которые демонстрируют готовность учитывать ее интересы. Катастрофическая ошибка администрации Дж. Буша-младшего состояла в уверенности в способности США проводить политику в Черноморском регионе, объективно затрагивающую интересы России, в рамках односторонних подходов, не особенно считаясь с российскими интересами. Это в значительной мере и обусловило жесткую реакцию Москвы на обострение ситуации в Южной Осетии в начале августа 2008 года. Российские лидеры поверили в то, что США руками Грузии пытаются ослабить и уменьшить присутствие России в регионе. Кстати, пришедшая на смену Дж. Бушу-младшему администрация Барака Обамы попыталась исправить ошибки предшественников и подала четкий сигнал Москве о готовности учитывать

[1] См. *Шарашанидзе Т., Сухов И.* Северный Кавказ в контексте российско-грузинских отношений. "Россия и Грузия: в поисках выхода". Тбилиси, 2011, сс. 51–52.

российские интересы. И подобный подход принес позитивные результаты: обстановка в регионе за последние годы стала заметно спокойнее, а угроза вооруженного конфликта с участием великих держав отошла в прошлое. Успешное развитие российско-турецкого сотрудничества в Черноморском регионе в течение последних лет стало также возможным благодаря тому, что правительство Реджепа Тайипа Эрдогана в контактах с Россией повсеместно выражало готовность учитывать российские интересы и искать такие решения, которые в одинаковой степени были бы выгодны обеим странам.

Третий принцип заключается в том, что обеспечение безопасности региона Южного Кавказа должно быть делом, прежде всего, государств, расположенных в этом регионе или непосредственно граничащих с ними. Вот почему Россия всегда с настороженностью относилась к попыткам других глобальных игроков, в первую очередь, США и Евросоюза, предложить свои решения проблем безопасности для региона.

Главный же вызов этим принципам, с которыми Россия может столкнуться уже в ближайшее время, состоит в том, что регион Южного Кавказа постепенно выходит из рамок своей географической полуизоляции и становится частью формирующейся системы международных отношений на Ближнем и Среднем Востоке, где действует несомненно больше игроков, их интересы более сложны и многообразны. И последствия изменений балансов сил в этом огромном пространстве, будь то угроза войны против Ирана коалиции западных держав или приход к власти исламских фундаменталистов в ряде государств Ближнего Востока, переживших «арабскую весну», могут обернуться неожиданными угрозами безопасности для стран Южного Кавказа. Можно ли в этом случае обеспечить их безопасность с помощью имеющихся ресурсов и на базе существующих договоров и соглашений – этот вопрос остается открытым[2].

[2] Об этом подробнее см. *Коновалов С.* Москва оптимизирует военную группировку на юге. "Независимая газета", 15 декабря 2011 года.

RUSSIAN POLICY IN THE SOUTH CAUCASUS

ANDREY RYABOV, Dr., Scholar in Residence, Carnegie Moscow Center

SUMMARY

Despite the ostensible inconsistency, during the last twenty years Russia's policy in the South Caucasus was aimed at the maintenance of the role of the leading power in the region. The main objective was to resist the threats against Russia's security coming from the South, and ensure the Russia's dominance over the energy transit from Central Asia and the Middle East to Europe. Today, Russia considers the South Caucasus to be a transit region through which Islamic terrorism and international criminal networks from the Middle East states penetrate into its territory. Moreover, Russia is concerned about the possible accession of one or more regional states to military-political blocs, especially NATO. It is a factor which may cause a shrinking of Russia's political and economic influence in the region. Due to deteriorating situation and intensifying guerrilla warfare in the North Caucasus, this region is being considered in close connection with the South Caucasus.

О СЕВЕРОКАВКАЗСКОЙ ПОЛИТИКЕ ГРУЗИИ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКО-ГРУЗИНСКИХ ОТНОШЕНИЙ

ВАДИМ МУХАНОВ, доктор, старший научный сотрудник Центра проблем Кавказа и региональной безопасности МГИМО



Август 2008 года по многим параметрам представляется рубежным периодом для Грузии. В частности, до него не замечалось четкой политической линии республики в отношении Северного Кавказа. Более того, грузинская политическая элита с приходом к власти Михаила Саакашвили стала полностью игнорировать региональную политику в северокавказском направлении. Внешнеполитическая активность Грузии была направлена на евроинтеграцию.

С конца 2008 г. деятельность Саакашвили наполнилась еще одним мотивом – реванша и желанием достойного ответа. Сегодня, в 2011 году, мы можем спокойно перечислить целый ряд мер и проектов северокавказской направленности, что говорит о смене вектора политической активности грузинского истеблишмента.

Это – настойчивое приглашение северокавказской молодежи на языковые курсы и учебу в Грузию; создание и начало работы русскоязычного канала, вещающего на Северо-Кавказский регион; последовавшее за этим объявление о безвизовом режиме для жителей Северного Кавказа (только потом распространенным на всех жителей РФ); раскрутка и политические спекуляции на тему черкесского вопроса, завершившиеся в мае текущего года принятием резолюции грузинского парламента о якобы совершенном Россией геноциде адыгов (плюс к этому заигрывание с чеченцами и ингушами на подобную тему); организация многочисленных конференций, круглых столов и иных форумов по разнообразной тематике регионального характера с упором на очное участие северокавказских ученых (например, грузино-дагестанские отношения); налаживание прямых контактов с различными этническими группами, в том числе и малочисленными, которые проживают на российском Северном Кавказе.

Таким образом, налицо определенная стратегическая линия поведения, проводимая в последние годы Грузией, которую можно охарактеризовать как попытку сближения с региональными элитами и получения Тбилиси ведущей роли в

регионе. Эта линия поведения хорошо укладывается в озвученную грузинским президентом идею Кавказской конфедерации: Тбилиси – как центр всего Кавказа. Дескать, пора вернуть былое величие, те времена, когда все ездили в Тифлис…

Есть еще один вариант ответа на вопрос – что это значит и как понимать? Данная деятельность представляется как некий ответный шаг на участие в войне северокавказских подразделений и просто военнослужащих с Северного Кавказа. Подобное мнение неоднократно озвучивалось грузинскими экспертами. По их словам, желание Тбилиси состоит в том, чтобы в случае новых военных действий с Россией она бы не воевала руками Северного Кавказа, поэтому необходимо сближение и выстраивание общих интересов.

Я перечислил эти действия Тбилиси в хронологическом порядке, а не по значимости и степени влияния на ситуацию в регионе. Бесспорно, что по значимости и затратам запуск специального русскоязычного канала для охвата Кавказа стоит особняком. Официально озвученная идеология нового канала ПИК, переделанного, напомним, из просто "Первого Кавказского", была очень благой: он поставил цель "стать надежным источником объективной, оперативной и своевременной информации на русском языке" и "освещать различные аспекты культуры народов Кавказа и жизни региона". Однако реальная его работа в корне отлична от первоначальной декларации.

Телеканал ПИК стал важным инструментом пропагандистского воздействия. Канал, *во-первых,* демонстрирует другую Грузию в России, а, *во-вторых,* показывает и другую Россию. Антироссийская направленность его редакционной политики видна невооруженным глазом: большой процент крайне негативной новостной информации плюс весьма однобокие в оценках, мнениях и представленных экспертах спецпроекты.

Это продукт исключительно для внешнего пользования, ведь в самой Грузии, по данным последних опросов, его смотрят не более 3 процентов населения. Важным свидетельством ориентации канала на экспорт является язык вещания – русский. Государство заинтересовано в его работе, поэтому уже второй год выделяет немалые бюджетные средства.

Одним из крупных информационных поводов для канала стали события, связанные с раскруткой черкесского вопроса. Подробно освещались некоторые трагические события прошлого, миграция адыгов в Турцию, сегодняшняя ситуация на Северо-Западном Кавказе, умонастроения в черкесской среде, в первую очередь, в России.

Хотелось бы остановиться на этом сюжете или, точнее говоря, целой сюжетной линии поподробнее. Во-первых, отметим недостаточное внимание российских

властей к этой теме (на протяжении прошлого десятилетия), что аукнулось ее обострением и активизацией радикально настроенных черкесских кругов. Во-вторых, необходимо признать и тот факт, что черкесское национальное движение на Северном Кавказе и за рубежом переживает качественный подъем. Это проявляется в усилившейся публичной активности лидеров национальных организаций и возросшем интересе к ним со стороны влиятельных зарубежных игроков. Адыгские национальные организации активно привлекают внимание международного сообщества к двум ключевым для идеологии этого движения темам: "геноциду" черкесов в Российской империи во второй половине XIX века и репатриации адыгской диаспоры на историческую родину. Наиболее радикальные представители этих организаций в данном контексте выдвигают лозунг "деколонизации" адыгских земель на Северо-Западном Кавказе. В последнее время "черкесский вопрос" неоднократно обсуждался на представительных международных форумах. Бесспорно, что одна из главных предпосылок для резкого роста внимания к данному вопросу – это проведение зимних Олимпийских игр 2014 г. в Сочи. 2014 год – год многих совпадений и юбилейных дат, например: 100-летия начала Первой Мировой войны и 150-летия окончания Кавказской войны. Местом официального завершения Олимпиады считается находящееся рядом с Сочи урочище Красная Поляна (или Кбаада), где 21 мая 1864 г. прошел торжественный парад частей Кавказской армии под командованием Великого князя Михаила Николаевича. Данное место в последние годы превратилось в определенный протестный символ, который наряду с лозунгом "Нет Олимпиады на земле геноцида!" активно используется различными силами.

Для черкесской элиты, живущей в России и монополизирующей административные посты на республиканском уровне, рассматриваемая тема и фактически уже сросшийся с ней вопрос геноцида – это банальный, но действенный способ давления на федеральный центр, если хотите, инструмент шантажа с целью получения дополнительных льгот или бюджетных средств.

Например, организация «Черкесский конгресс», созданная в начале 1990-х гг. и практически прекратившая активную деятельность в начале 2000-х, была реанимирована, когда весной 2006 г. руководству Адыгеи потребовалось не допустить объединения республики с Краснодарским краем. Обсуждение такого объединения было прекращено после публичных акций протеста, организованных "Черкесским конгрессом" в Майкопе. Те события придали новую динамику адыгскому национальному движению, и приблизительно через полгода большинство его лидеров подписались под обращением в Европарламент, в котором требовалось признать геноцид черкесов в XIX столетии.

Нельзя не сказать и о динамично развивающемся в последние годы международном движении под адыгскими национальными лозунгами, которое использ-

уется против российских интересов. Его разрастание можно уже заметить невооруженным глазом. Поэтому существует значительный риск превращения "черкесского вопроса" в "окно" для внешнего вмешательства в российские дела, которым могут воспользоваться для международного давления на Россию.

Весьма понятно, что Грузия подключилась к этому процессу именно после событий августа 2008 г. Одной из первых целей своей антироссийской деятельности грузинское политическое руководство выбрало собственно олимпийский проект в Сочи. По мнению многих грузинских экспертов и политиков, неоднократно озвученному публично, проведение Олимпиады 2014 г. в Сочи сделает уход Абхазии необратимым. Поэтому в Тбилиси при государственной поддержке стали организовываться различные мероприятия и проводиться международные конференции по данной проблематике. Наибольший резонанс и известность получили две конференции, состоявшиеся в грузинской столице весной и осенью прошлого года[1]. Именно эти мероприятия вывели черкесский вопрос на парламентский уровень. Грузинский парламент получил ходатайства от организаторов этих форумов о необходимости признать "геноцид черкесов" и начал законодательную подготовку резолюции.

Использование этого вопроса высшим грузинским руководством было очевидным[2], и до момента признания геноцида черкесов парламентом в мае 2011 г. существовало два варианта развития событий: либо признание, которое незамедлительно вынести на щит антироссийской борьбы, либо попытка применить для торга с Россией без окончательного признания.

Отметим, что признание ставит и саму Грузию в непростое положение. Ситуацию на Северо-Западном Кавказе в 50-60-е годы XIX столетия действительно можно оценивать неоднозначно, однако столь резких оценок, высказанных в последнее время лидерами различных черкесских организаций–как российских, так и зарубежных – она явно не заслуживает. Вызывает большое удивление использование термина "геноцид", уже по определению не подходящего к происходившим на Черноморском побережье событиям, в частности, да и на всем Северном Кавказе в целом. Не выдерживают никакой критики и хронологические рамки предполагаемого "геноцида", якобы совершенного Российской империей "в период Русско-кавказской войны (1763-1864 гг.)", а также используемая в парламентской резолюции терминология. В частности, крайне

[1] Они были объединены единым названием "Сокрытые нации, длящиеся преступления: черкесы и народы Северного Кавказа между прошлым и будущим" и основным организатором, коим являлся небезызвестный американский центр "The Jamestown Foundation".

[2] Один из наиболее влиятельных высших чиновников Грузии, министр внутренних дел Вано Мерабишвили еще в конце 2010 г. в интервью газете "Коммерсант" подтвердил, что признание "геноцида черкесов" готовится и входит в планы грузинского правительства.

сомнительным выглядит использование названия "Русско-кавказская война". Этот вариант ранее предлагался некоторыми северокавказскими исследователями, в первую очередь, адыгскими, и направлен на неимоверное расширение хронологических рамок военных действий на Кавказе для негативного изображения российской политики в регионе, поэтому в работах этих авторов война называется "столетней" и "русско-кавказской", т. е. делается попытка как бы противопоставить Россию и Кавказ. Сегодня последняя датировка взята на вооружение грузинскими учеными, занятыми обслуживанием нынешней власти.

Можно привести большое количество контраргументов научного и политического характера. Среди основных контраргументов научного характера следует назвать следующие. *Во-первых,* тогдашняя грузинская политическая элита, многие представители которой стали лидерами национального движения Грузии, принимала самое непосредственное участие в реализации российской политики в регионе, в том числе и в Кавказской войне. Грузия, как подчеркивает известный американский историк Ч. Кинг, являлась "настоящим партнером России в завоевании Кавказа в XIX веке". Тем более, что разрозненные грузинские земли, собранные под российской императорской властью, были определенным форпостом империи на границе с весьма враждебным северокавказским населением. Грузинские царства и княжества тоже находились в состоянии войны с горцами и регулярно подвергались нападению последних.

Во-вторых, вызывает вопрос этнический состав Кавказской армии и российской гражданской администрации в регионе (кто находился в высшем командовании армии и сидел в аппарате наместника, кто входил в состав генералитета и офицерского корпуса?). Ответ на этот вопрос дает богатую пищу для размышлений. Например, в начале 1860-х гг. и. о. наместника на Кавказе и командующим Кавказской армией был князь Г. Д. Орбелиани, предводителем дворянства Тифлисской губернии и крупным чиновником в гражданском аппарате–Д. И. Кипиани. Можно долго перечислять генералов и офицеров грузинского происхождения, плюс к этому, не стоит забывать и о грузинских иррегулярных подразделениях (в статусе местной милиции), которые активно участвовали в заключительном этапе Кавказской войны.

Особенно показательным выглядит обращение уже упомянутого Дмитрия Кипиани к наместнику России на Кавказе великому князю Михаилу Николаевичу от 9 июня 1864 г.: "Ваше Императорское Высочество! Вы довершили покорение Кавказа и тем самым внесли в историю неразлучное с Вашим именем событие огромной важности. Избранные грузинским дворянством, приносим Вашему Императорскому Высочеству поздравление от имени всего сословия". Логичное поздравление и понятная радость, если учесть то важное обстоятельство, что грузинские земли сильно страдали от набегов северокавказских горцев (лезгин,

отрядов Шамиля и др.). Яркий пример – 1854 г., знаменитый набег отрядов Шамиля на Алазанскую долину и захват княжеских семейств Чавчавадзе и Орбелиани[3].

В-третьих, именно грузинское население активнее других участвовало в освоении опустевших земель[4], что и демонстрирует резкое изменение этнического состава жителей бывшего Абхазского княжества во второй половине XIX в.

Помимо очевидной цели в виде попытки сорвать или помешать проведению Сочинской Олимпиады, Грузия преследует этой кампанией несколько целей. *Во-первых,* Тбилиси пытается вывести данный вопрос на международный уровень. В доказательство этого тезиса можно привести тот факт, что ходатайство о признании "геноцида черкесов" уже достаточно давно лежит на рассмотрении в парламенте Эстонии. Еще в прошлом году, параллельно с запросом о признании в парламент Грузии, черкесские активисты были приняты в комитете по международным отношениям законодательного органа Эстонии, а глава парламентской комиссии по делам ЕС Марко Микельсон пообещал, что данный вопрос будет поднят в европейских структурах, в частности, в Совете Европы и ЕС. Таким образом, основной задачей черкесских представителей в Таллине является не столько скорейшее получение официального признания, сколько лоббирование их проекта эстонскими парламентариями и другими официальными лицами на различных европейских площадках, в первую очередь, на уровне Европарламента. Т. е. Грузия при помощи черкесов намерена превратить эту тему в дополнительный инструмент давления на Россию, который станет доступен всем крупным мировым игрокам. Ходить за аналогичными примерами дипломатического воздействия далеко не надо, они всем известны…

Во-вторых, Грузия хочет внести раскол между черкесами и абхазами, разделив их по степени лояльности и критичности к Москве, т.е. фактически перетянув на свою сторону первых, благодарных за официальное признание.

В-третьих, делается попытка противопоставить Россию и его стратегического союзника в регионе – Абхазию. В этой республике так же, как и во многих северокавказских субъектах РФ Кавказскую войну рассматривают как одну из основных предпосылок для мухаджирства, в первую очередь, абхазского. Ведь после восстания 1866 г. миграция абхазского населения на территорию Османской империи приняла массовый характер. В 1860 – 1870-е гг. около 70 тыс.

[3] Они спустя почти год были обменены на старшего сына Шамиля Джемал Эдина, находившегося тогда в России.

[4] Была даже определенная пропагандистская кампания, развернувшаяся на страницах кавказской прессы с участием лидеров грузинского национального движения и местного закавказского духовенства.

абхазов покинули историческую родину и переселились в Турцию. Миграция абхазов в соседнюю империю привела, в свою очередь, к массовому переселению уже на территорию современной Абхазии. Здесь появляются греки и армяне, покинувшие как раз турецкий берег, а также крестьяне из Западной Грузии, в основном, из соседней Мингрелии. Особенно интенсивно в последней четверти XIX века шло переселение из соседних грузинских земель. Процесс подогревался публичными призывами лидеров грузинского национального движения и местных публицистов. Именно с 70-х гг. XIX в. на страницах грузинских периодических изданий появились статьи, в которых идеологи грузинского национализма и представители местной интеллигенции призывали народ осваивать опустевшие после войн XIX в. земли Черноморского побережья. Эти призывы отлично демонстрируют истинную ситуацию в регионе, связанную с высокой земельной перенаселенностью соседней Мингрелии. Данный фактор делал именно мингрельского крестьянина доминирующим типом стихийной колонизации. Активно шло переселение на территорию современной Абхазии, как на близкие и расположенные по соседству земли. Этому способствовало также и включение в 1883 году Сухумского округа в состав Кутаисской губернии.

В связи с этим современные политические и общественные круги в Абхазии однозначно негативно оценивают этот период и политику Российской империи в регионе, заявляя, что она нанесла абхазскому народу "непоправимый урон", чем и пытается воспользоваться Грузия.

В-четвертых, Михаилу Саакашвили просто не дает покоя поражение в августе 2008 г. и крах всех его планов. Поэтому вся рассматриваемая деятельность в этом направлении представляется ответом Грузии на августовское фиаско. Саакашвили по-прежнему нещадно эксплуатирует фактор российской угрозы для стабилизации своей власти и всей внутриполитической ситуации в стране, выставляя себя главным поборником грузинских интересов и соседних угнетаемых Россией народов. Поэтому-то он не останавливается только лишь на черкесском вопросе: в настоящее время в грузинском парламенте уже обсуждается вопрос о признании "геноцида" чеченцев и ингушей в XX столетии, совершенного российской стороной.

Кроме того, хотелось бы отметить, что Грузия в результате своего признания совершила определенную инфляцию этого термина и может в ответ получить аналогичные обвинения, например, со стороны абхазов и осетин, тем более, что пока она продолжает работать на понижение ценности данного термина и движется к новым его "признаниям", якобы совершенного Россией в отношении чеченцев и ингушей. Очень вероятно, что Тбилиси, тем самым, выпустил джинна из бутылки и открыл "парад геноцидов", который может рикошетом ударить и по самому инициатору.

Несмотря на очевидные сигналы Москвы, Тбилиси не прекращает активности в этой кампании. Вслед за признанием геноцида, столица Грузии готовится к открытию центра культуры черкесов. Этот проект курируют аж два министерства - культуры и охраны памятников и по вопросам диаспоры. Решение о создании данного центра было принято на государственном уровне и не является чьей-либо частной инициативой.

Подводя итог, считаем необходимым сказать, что черкесский вопрос в его нынешнем виде – это исключительно политический вопрос. Повторим, что в исторической науке этот период со всеми трагическими событиями не является каким-то особым вопросом или специальной темой, а входит в стандартную проблематику Кавказской войны, которой занимались как до революции, так и в советское и постсоветское время.

Остается также сожалеть, что нынешнее грузинское руководство не обращает внимания на свой печальный исторический опыт, говорящий о том, что нестабильность Северного Кавказа рано или поздно оборачивается боком для самой Грузии. И сейчас подобная активность Тбилиси может привести только к большей дестабилизации региона и никак не способствует улучшению российско-грузинских отношений, которые совсем недалеко ушли от послевоенного почти нулевого уровня.

ON GEORGIA'S NORTH CAUCASUS POLICY IN THE CONTEXT OF RUSSIAN-GEORGIAN RELATIONS

VADIM MUKHANOV, Dr., Senior Research Fellow,
Centre on Caucasus and Regional Security, MGIMO

SUMMARY

The August of 2008 became a threshold of Georgia's policy toward the North Caucasus (NC). Since then Georgia has been undertaking certain political, social, educational, and cultural projects aimed at establishing closer relations with regional elites, and exerting pressure on Russian authorities. In this aspect the Russian-language TV-channel has become a major tool of anti-Russian propaganda. It broadly covered two conferences held in Tbilisi in 2010 on Circassian issue organized by the Jamestown Foundation. Before recognition of the "Circassian genocide" by the Parliament in May 2011, Georgia speculated on two alternatives: either to recognize and use it in anti-Russian campaign, or try to take advantage of it while bargaining with Russia. By these actions Georgia pursues several goals: to raise the Circassian issue at the international level and exert pressure on Russia; to cause a split between the Circassians and Abkhazians; to stir up discord between Russia and Abkhazia; and to retaliate against the Georgian fiasco in the 2008 war.

РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В КОНТЕКСТЕ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ПЕРЕМЕН

АРАМ САРКИСЯН, Председатель Демократической партии Армении, член Международного координационного комитета Мирового общественного форума "Диалог цивилизаций"



Уважаемые участники конференции!

Дамы и господа!

Позвольте поблагодарить организаторов за предоставленную возможность выступить на столь представительной конференции.

В моем выступлении я постараюсь ответить на три целевых вопроса.

Вопрос номер один: возможен ли устойчивый мир в одном отдельно взятом регионе при наличии у стран разновекторных интересов и межэтнических конфликтов?

Вопрос номер два: можно ли утверждать, что потенциал воздействия геополитических спонсоров стран региона настолько неограничен, что несмотря на наличие острейших противоречий, при соответствующей концентрации усилий в регионе Южного Кавказа можно выстроить долгосрочную региональную систему безопасности?

Вопрос номер три: если представить, что неолиберальная идеология потерпела крах и мы на пороге смены общественной формации, какие геополитические перемены позволят стереть враждебность между народами Южного Кавказа, что станет основой для формирования мер доверия и прочной системы безопасности?

Ответ на первый вопрос может показаться однозначным – нет, не возможен. Однако практика показывает, что при наличии паритета в оборонном комплексе, а также многоуровневого сотрудничества с региональными и внерегиональными державами, страны региона, как минимум, балансируют в пограничной войне - зоне мира.

Разумеется, подобный "статус-кво" – меньшее из зол, но ни один из субъектов процесса не может быть заинтересован в его долгосрочном сохранении. Интересную, на мой взгляд, политологическую перспективу для разрешения подобной коллизии предлагает профессор Свободного брюссельского университета Бруно Коппитерс. В своей статье "Региональная система безопасности для Кавказа" он пишет: "Институт региональной безопасности для Кавказа должен основываться на принципах ассоциативных режимов безопасности. Такая нормативная форма взаимоотношений должна способствовать налаживанию диалога и сотрудничества, облегчать контакты для предотвращения угроз и транспарентность в вопросах военной политики отдельных государств. Такой режим не обязательно должен быть направлен на замену региональных альянсов, а скорее на их интеграцию и сдерживание их дестабилизирующего потенциала. Это можно сделать путем тесного трехстороннего сотрудничества между силами, имеющими гегемонистские амбиции в регионе (Россия, ЕС и США)". И вывод: "их основные интересы, хотя они и имеют конкурентный характер, не обязательно расходятся друг с другом. Их неспособность действовать сообща вызвала бы опасность еще более серьезных конфронтаций в регионе, что было бы вредно для всех"[1].

В целом, соглашаясь с мнением уважаемого эксперта, представлю некоторые свои замечания. С точки зрения здравого смысла любая инициатива, тем более комплекс мер, предлагаемых для разрешения противоречий между странами региона, имеет право на реализацию при условии, если стороны в конфликтных ситуациях ищут основанный на геополитических реалиях компромисс во имя высшей цели – уважения взаимных интересов и интеграционного экономического цивилизационного развития региона.

К сожалению, благие пожелания остаются нереализованными, в первую очередь, по причине полярности позиций сторон в межэтнических конфликтах. Подробности опускаю, поскольку они уважаемым экспертам известны. Еще одним тормозом в позитивном развитии событий является затянувшийся процесс активного перемещения геополитических тектонических пластов и неопределенность результатов "перезагрузки отношений" между великими державами, в связи с чем никак не вырисовывается архитектура новой глобальной системы безопасности.

По ходу распада СССР и приходу к власти новых, в политическом смысле люмпенизированных элит, которые в стремлении, в прямом и переносном смысле, поскорее насытиться плодами независимости, самоутвердиться в качестве суверенных единиц лишились возможности вовремя разработать взаимовыгодную реалистичную концепцию региональной безопасности.

[1] См. *Бруно Коппитерс.* Региональная система безопасности для Кавказа (http://poli.vub.ac.be/publi/crs/rus/Vol5/coppieters.htm).

Новая геополитическая ситуация, сложившаяся после расчленения СССР, и тот факт, что Кавказ очень быстро стал одним из геополитических центров мира, потому и превратился в арену соперничества для великих держав, еще более усугубили зависимое положение стран региона.

Сегодня можно констатировать: соперничество гегемонов США–Россия–ЕС за право утвердить и еще более укрепить свое присутствие в регионе переросло в новое качество – гегемоны осуществляют геополитическое спонсорство над странами Южного Кавказа, и кнутом и пряником приманивая их в свою зону влияния.

Очевидно, что в данной ситуации рассматривать, а тем более пытаться решать те или иные так называемые "местечковые" проблемы в отрыве от глобальных геополитических перемен не реально и попросту контрпродуктивно.

Вот почему, представляя ответ на второй вопрос, придется повторить вышеозвученный аргумент. Любая концентрация усилий по формированию системы надежного долгосрочного пакта безопасности не будет эффективной, если подобная инициатива не впишется в архитектурный проект новой глобальной системы безопасности. Думаю, это отличительная черта межгосударственных – без одного гегемона – отношений в XXI веке.

Формируя ответ на третий вопрос, предвижу возражения: а имеет ли смысл привязывать последствия мирового экономического кризиса к проблемам безопасности локального региона, и так обремененного собственными проблемами?

Имеет, поскольку экономическая составляющая является важнейшим звеном системы региональной безопасности.

Известно, что любые предложения армянской стороны об осуществлении совместных интеграционных программ на корню отвергаются Азербайджаном, взявшим эфемерный курс на полную изоляцию нашей страны в расчете на экономическое удушение Армении. В качестве примера могу привести программу ТРАСЕКА[2], осуществление которой в виде транзитной железнодорожной линии, сухопутным путем соединяющей Европу со странами Персидского залива и выходом в бассейн Индийского океана, провалилась из-за деструктивной позиции соседней, экспансионистски настроенной страны.

[2] Об этом проекте более подробно см. «TRACECA (Transport Corridor Europe–Caucasus–Asia)» (http://www.traceca-org.org).

Так в чем же перспектива? Опять же в результатах глобальных процессов. В частности, позволю себе несколько претенциозный политологический прогноз: нынешний статус-кво в карабахском противостоянии сохранится до тех пор, пока в результате системного кризиса мировой экономики не сформируются новые формы экономических, общественно-политических отношений, межгосударственного сотрудничества. Подобное, на наш взгляд, возможно при зарождающейся новой, максимально унифицированной модели геополитической системы.

Я мог бы еще более детализировать сказанное, однако ограничусь тезисным изложением, поскольку смена общественной формации происходит непредсказуемо, причем с охватом десятков лет. При этом появляется новая шкала ценностей, нацеленная на исключение диспропорций в современном обществе.

REGIONAL SECURITY IN THE CONTEXT OF GEOPOLITICAL CHANGES

ARAM SARKISYAN, Chairman of the Democratic Party of Armenia,
Member of International Coordination Committee,
"Dialog of Civilizations" World Public Forum

SUMMARY

The study of security in the South Caucasus puts forward three questions: 1) whether sustainable peace in the region is feasible in the environment of multivector interests and interethnic conflicts; 2) could the geopolitical sponsors of the regional states concentrate their influence and efforts to build a long-run regional security system; 3) in the event of the collapse of neo-liberal ideology and change of the social formation, what kind of geopolitical shifts would allow to vanquish feud between peoples in the South Caucasus and lay down the fundamentals of mutual confidence and security system.

Any conflict-resolution initiative could be implemented if parties take account of geopolitical changes and seek compromise based on mutual respect of interests and economic development of the region. Any attempt to devise a long-run security pact not conforming to the project of new global security system will fail.

ЮЖНЫЙ КАВКАЗ: РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ИНТЕРЕСЫ ИЗРАИЛЯ*

АЛЕКСАНДР ЦИНКЕР, доктор, директор Института стран Восточной Европы и СНГ (Израиль)



Уважаемые дамы и господа, коллеги!

В первую очередь, хотел бы выразить признательность руководству Института национальных стратегических исследований за приглашение на столь интересное и важное мероприятие. Я, как человек, проживший больше четверти века в Армении, всегда с большой радостью посещаю родной и уютный Ереван, чтобы поделиться мыслями о происходящем в наших регионах.

Южный Кавказ и Ближний Восток – два сравнительно небольших региона на мировых географических и политических картах, которые при этом на протяжении веков притягивают к себе взоры мирового сообщества. Это не удивительно. Болевые точки многих цивилизаций сходились именно здесь. Не станем сейчас останавливаться на исторических аспектах региональных проблем – они подробно, хотя и далеко не однозначно, описаны исторической наукой разных стран. Постараемся остановиться на современном состоянии Южно-Кавказского региона как составной части так называемого Большого Ближнего Востока.

Думаю, не будет большим преувеличением сказать, что Южный Кавказ – это своеобразная миниатюрная модель современного мира со всеми присущими ему противоречивыми тенденциями. И в этом ценность и практическая полезность исследований проблем региона.

За прошедшие два дня работы нашей конференции уже подробно были озвучены роли основных геополитических игроков на Южном Кавказе. Говорили о роли США, Евросоюза и России, об интересах общеевропейских и евроатлантических институтов. Мне бы, в свою очередь, хотелось поговорить о взгляде на этот регион со стороны Израиля, остановиться на складывающихся отношениях со странами Южного Кавказа.

Вплоть до конца 90-х годов прошлого века страны Южного Кавказа, как и большинство других стран СНГ, не рассматривались приоритетными направлениями внешней политики Израиля. Вся работа внешнеполитического ведомства была сосредоточена, в основном, на построении отношений со странами Европы и США, а весь остальной мир представлялся второстепенным. Многовекторность в этом ведомстве стала проявляться только в начале 2000-х годов, особенно после того, как МИД Израиля возглавил лидер партии "Наш дом Израиль" Авигдор Либерман.

* Публикуется расшифровка устного доклада.

Многие международные эксперты считают, что определяющим действия Израиля на Южном Кавказе является "Иранский фактор". Вне сомнения, он играет важную роль в интересах Израиля в этом регионе. Иран является сегодня главной стратегической угрозой существованию Израиля, и потому для нас крайне важны партнерские отношения со всеми странами, входящими в "иранскую зону". Как удачно выразился израильский востоковед Узи Рабин, наша цель – "окружение Ирана", то есть налаживание конструктивных партнерских взаимоотношений с соседями Ирана, в первую очередь – с суверенными государствами Южного Кавказа. Нам важно, чтобы эти страны были нашими союзниками или, по меньшей мере, не рассматривали бы себя как союзники Ирана. Вместе с тем слишком преувеличивать значение "иранского фактора" тоже не стоит.

В первое десятилетие нового века на Большом Ближнем Востоке происходят серьезные изменения. Турция, ранее провозгласившая лозунг "Ноль проблем с соседями", резко изменила свой внешнеполитический курс. Уже в 2003 году в ходе иракской кампании она противопоставила себя главному союзнику – Соединенным Штатам Америки. Затем резко изменила отношения с Израилем и Ираном. Турция, как и Иран, видит себя лидером исламского мира – как суннитского, так и шиитского.

Это также стало причиной того, что Израиль в последние годы несколько изменил свою внешнюю политику. В свете серьезного охлаждения отношений с Турцией роль республик Южного Кавказа в израильской региональной политике резко возросла.

Есть у Израиля на Южном Кавказе и экономико-стратегические интересы – я имею в виду, в первую очередь, поставки нефти из Азербайджана. Серьезно развивались и отношения с Грузией – до августовской войны, включая поставки различных видов вооружений для грузинской армии. Но после 2008 года многое изменилось, когда глава израильского МИД-а Авигдор Либерман подтвердил, что "с учетом ситуации на Ближнем Востоке и на Кавказе военное сотрудничество не стоит на повестке двусторонних отношений с Грузией".

Я отдельно остановлюсь на отношениях Израиля с республиками Южного Кавказа, пока хочу лишь заметить, что, как мне кажется, мы находимся в преддверии новых неожиданных геополитических схем и союзов, которые еще несколько лет назад казались фантастическими.

Израиль – Азербайджан

Азербайджан сегодня – один из главных партнеров Израиля в мусульманском мире, особенно, на фоне нынешнего охлаждения отношений с Турцией и так называемой "арабской весны", которая постепенно превращается в затянувшуюся осень.

Правительство Азербайджана, пытаясь проводить независимую внешнюю политику, не может не оглядываться на своих могущественных региональных соседей – Турцию и Иран. Израильская дипломатия с пониманием относится к политическим сложностям для Баку. Тем не менее динамика израильско-азербайджанских отношений положительна, она затрагивает не только торговлю энергоносителями, промышленными и производственными товарами и технологиями, но и такие области, как контакты между силовыми структурами двух стран, а также взаимоотношения в области военной промышленности.

Конфликт между двумя союзниками Азербайджана – Израилем и Турцией – заставляет президента Алиева занимать осторожную позицию и воздерживаться от однозначных политических заявлений. Многое зависит от дальнейшего развития событий (в том числе и израильско-турецких отношений), когда Азербайджану, возможно, придется однозначно заявить о своей позиции, несмотря на его большую заинтересованность в развитии отношений с Израилем. Пока же контакты между нашими странами расширяются, в Баку охотно принимают высокопоставленных израильских политиков и промышленников, заключают серьезные сделки.

В связи с ухудшением израильско-турецких отношений сохранение активного сотрудничества с Азербайджаном остается одним из серьезных приоритетов израильской внешней политики. Несмотря на тесные турецко-азербайджанские контакты, официальные средства массовой информации в Баку не позволяют себе (в отличие от многих других мусульманских государств) антиизраильской риторики.

Я считаю, что в нынешней ситуации Азербайджан, будучи союзником и Турции и Израиля, может сыграть определенную роль в нормализации отношений между нашими странами, показав себя серьезным международным игроком.

Израиль – Грузия

После распада СССР Израиль установил контакты со всеми государствами, возникшими на постсоветском пространстве. На Южном Кавказе главным нашим партнером стала Грузия, особенно после "революции роз" и прихода к власти Саакашвили.

Укреплению военно-технического сотрудничества способствовало назначение на пост министра обороны Давида Кезерашвили, гражданина Израиля (кстати, ему недавно прочили портфель премьер-министра).

Пиком развития грузино-израильских отношений стали 2007 год и первая половина 2008 года. В Тбилиси и других городах начали реализовываться серьезные проекты, израильские бизнесмены стали вкладывать средства в покупку земель, эксплуатацию и строительство нефте- и газопроводов, во многие другие отрасли. Все это происходило до августовских событий.

Израиль никогда не скрывал, что поставлял в Грузию определенные виды вооружений, но все эти поставки находились в рамках международных законов и конвенций – как и наши поставки оружия России. Для нас было важно сохранить дружеские отношения как с Грузией, так и с Россией, и потому официальный Иерусалим решил занять нейтральную позицию "по грузинскому вопросу", воздерживаясь от выражения поддержки какой-либо из сторон в этом конфликте.

Более того, в ходе контактов на уровне глав МИД и министров обороны России и Израиля было достигнуто соглашение о том, что для сохранения сложившегося баланса сил Израиль откажется от дальнейших поставок Грузии ряда видов оружия. Однако такие шаги не должны быть односторонними. В ответ Израиль ждет, что и Россия откажется от поставок зенитных комплексов С-300 и других видов своего оружия Сирии, Ирану и другим странам, угрожающим существованию Израиля и способным изменить сложившееся равновесие сил на Ближнем Востоке.

После августовской войны грузино-израильские отношения пошли на убыль, израильские инвестиции стали сворачиваться, а военное сотрудничество было практически заморожено. Последней каплей "развода" стал очень спорный арест в Грузии двух израильских бизнесменов. После их осуждения и вынесения приговора официальный Тбилиси, правда, заявил, что Израиль остается другом и партнером Грузии, а уголовная история не скажется на взаимоотношениях. Но напряжение достигло максимума после отвергнутого личного обращения президента Израиля Переса напрямую к Саакашвили с просьбой об освобождении бизнесменов. Дошло до того, что глава Ассоциации предприни-

мателей Израиля выступил за полное прекращение экономического сотрудничества с Грузией.

Похоже, что президент Грузии и его окружение поняли, что ситуацию нужно исправлять. В мае этого года в Израиле побывал министр по вопросам диаспоры, а в июле замминистра МИД Грузии встретился с израильским послом Ицхаком Гербером. В мае в Тбилиси прошли двусторонние консультации на уровне замминистров иностранных дел, где Израиль выразил поддержку территориальной целостности Грузии.

Восстановление отношений продолжается и сейчас. На днях заговорили о возможности отмены визового режима между Израилем и Грузией, а министерство главы правительства отменило предупреждение израильским туристам о возможной террористической угрозе в Грузии.

У меня нет никаких сомнений, что у израильско-грузинского сотрудничества в различных областях – огромное будущее, но Грузия должна вернуть утраченное доверие израильских политических и деловых кругов.

Израиль – Армения

Дипломатические отношения между Арменией и Израилем были установлены еще в апреле 1992 года, но на деле, кроме мелких торговых сделок, эти отношения практически не развивались.

Первая серьезная попытка установить контакты с Тель-Авивом была предпринята Ереваном в мае 1999 года. Тогда в армянской столице состоялся первый раунд переговоров представителей внешнеполитических ведомств двух стран. Это событие вызвало чрезвычайное раздражение Анкары и Тегерана. Несмотря на реакцию иранских партнеров, в январе 2000 года армянский президент впервые посетил Еврейское государство. Однако далее развитие двусторонних отношений было прервано интифадой «Аль-Акса», начавшейся осенью того же года.

Только через несколько лет двусторонние отношения между нашими странами вновь активизировались как в рамках контактов в комиссиях ООН, так и на межправительственном уровне. 2005 год оказался наиболее выдающимся с точки зрения армяно-израильских отношений, в первую очередь, благодаря усилиям Еревана. В мае Иерусалим посетила крупнейшая в истории двусторонних контактов армянская делегация численностью почти 80 человек. Среди них были армянские министры, Католикос всех армян Гарегин II, высокопоставленные дипломаты и крупные бизнесмены. По итогам визита Католикос провозгласил "начало новой эры в отношениях между евреями и армянами".

В том же году в Ереван прибыли главный раввин Израиля Йона Мецгер и руководитель межпарламентской группы Израиль–Армения Юрий Штерн. Оба они посетили "Мемориал жертв первого геноцида XX века" в армянской столице, где раввин Мецгер завил: "Невозможно без слез вспоминать то, что произошло с армянами в Турции".

Хочу заметить, что в Израиле всегда были силы, требующие признания Армянского геноцида. Будучи выходцем из Армении, любя и глубоко уважая ее народ, я с самого начала своей политической деятельности в Израиле делал все, что в моих силах, чтобы наладить отношения между нашими странами, а также добиться признания Израилем Армянского геноцида. В 1999 году я создал и возглавил официальную межпарламентскую группу дружбы Израиль–Армения. Уже после меня этой группой руководили Юрий Штерн и нынешний председатель коалиции Зеэв Элькин. И они тоже предпринимали шаги по признанию Армянского геноцида. В последнее время активно поднимает вопрос о признании Геноцида армян и спикер Кнессета Реувен Ривлин.

Я убежден, что еврейский народ, переживший Холокост, просто не имеет морального права игнорировать аналогичную трагедию другого народа. Однако одно дело – моя личная позиция, и совсем другое – официальная позиция Израиля. Она была и остается, к сожалению, пока неизменной: оба народа должны сами прийти к некоему консенсусу в трактовке кровавых событий 1915 года, и Израиль примет этот консенсус.

Когда началось похолодание отношений с Турцией, в некоторых израильских газетах появились публикации о необходимости признать Армянский геноцид в качестве ответа на антиизраильские демарши Анкары. Но ни один серьезный израильский политик, ни один влиятельный общественный деятель не поддержал подобные публикации, и все эти разговоры так и остались на обывательском уровне. И, на мой взгляд, это правильно. Речь идет о слишком болезненном, слишком серьезном вопросе, чтобы превращать его в рычаг для давления на кого-либо или решать, исходя из сиюминутной политической конъюнктуры.

Говоря о последнем витке в активизации наших двусторонних отношений, необходимо отметить недавние, не очень афишируемые визиты израильского посла-нерезидента в Армении Шмуэля Мерома в Ереван и визит в Израиль высокопоставленного руководителя одной из армянских госструктур.

Сегодня на фоне израильско-турецкой конфронтации в Армении высказываются противоречивые мнения о взаимоотношениях с Израилем. Многие считают нынешний интерес Израиля к Армении конъюнктурным. Тем не менее наблюдается определенное оживление двусторонних связей, хотя Израиль ведет себя, пожалуй, излишне деликатно, чтобы не насторожить своего азербайджанского

союзника. И все же я смотрю на развитие отношений между нашими странами с осторожным оптимизмом и надеждой. Мне кажется, что в самом ближайшем будущем мы станем свидетелями существенного прогресса в этом направлении.

Карабахский конфликт

Говоря о проблемах безопасности в Южно-Кавказском регионе, невозможно не остановиться на неурегулированности Карабахского конфликта. Армянская сторона требует пересмотра решения об отторжении Арцаха-Карабаха от Армении в 20-х годах прошлого столетия и предоставления карабахцам права на самоопределение. Азербайджанская же сторона настаивает на сохранении территориальной целостности республики. Возник конфликт между двумя основополагающими принципами международного права – национального самоопределения и территориальной целостности.

Карабахский конфликт довольно часто сравнивают с Палестино-израильским, хотя такое сравнение неоднозначно и неточно. Вместе с тем, по-моему, опыт разрешения Палестино-израильского конфликта, опыт поиска компромисса может быть использован Арменией и Азербайджаном.

Например, вопрос демаркационной линии: у нас это так называемая «граница 4 июня 1967 года», в армяно-азербайджанском конфликте – линия прекращения огня, на которой войска находятся уже около 17 лет. То есть, в обоих случаях имеется некий статус-кво, не признаваемый сторонами, но прошедший испытание временем.

Линия раздела на Южном Кавказе более спокойная, чем между Израилем и палестинцами, хотя и там имеют место пограничные инциденты. Значит, базируясь на этой линии, можно вести переговоры о территориях, о возможных компенсациях и других деталях, можно попытаться принять решение, в той или иной мере способное удовлетворить конфликтующие стороны.

Тут, мне кажется, главное – понимание руководителей обеих стран, что для достижения мира необходимо и тем и другим поступиться частью своих требований, прийти к компромиссу. Для этого и народы в этих странах должны призываться своими правительствами к мирному сосуществованию, а не к войне, что в последнее время все чаще происходит в Азербайджане.

Бряцать оружием можно долго, но это ни к чему не приведет, потому что у каждой стороны на руках всегда будут те или иные исторические документы, те или иные резолюции международных организаций.

Компромисс для каждой из сторон – это очень тяжелое решение, но оно же является единственно возможным, потому что в таких конфликтах не может быть

победителя. Переговоры о компромиссном решении можно вести "для галочки", а можно реально искать выход из ситуации. Тут первично не право народов на самоопределение и не право государств на территориальную целостность, а право любого народа жить в безопасных границах и право любого человека жить в той стране, которая обеспечивает ему личную безопасность.

Иначе это превратится в спор о курице и яйце, а не в реальные попытки восстановить мирное сосуществование армян и азербайджанцев в рамках своих национальных образований.

И в заключение...

Сегодня на Южном Кавказе существуют шесть государств – Азербайджан, Армения и Грузия, признанные международным сообществом экс-советские республики, и Абхазия, Южная Осетия и Карабах – республики самопровозглашенные и практически никем не признанные. Рискну сделать прогноз – вряд ли наряду с тремя существующими государствами мировое сообщество признает самопровозглашенные новые республики.

У Израиля есть дипломатические отношения и с Азербайджаном, и с Арменией, и с Грузией. О том, как сегодня мы сотрудничаем, я попытался вкратце рассказать. Скажу лишь, что Южный Кавказ является для Израиля жизненно важным регионом, наше государство кровно заинтересовано в процветании всех трех республик – как в качестве наших ближайших соседей, так и в качестве противовеса Исламской Республике Иран, власти которой считают, что еврейскому государству нет места на карте мира.

Исключительно западное направление внешней политики Израиля долгое время не позволяло полностью реализовать свой потенциал. Именно на Южном Кавказе Израилю удалось показать, что наша страна может отменно сотрудничать и с мусульманским Азербайджаном, и с православной Грузией. Впереди – развитие отношений с Арменией.

Мирный, богатый и развивающийся Южный Кавказ – не только залог благоденствия его стран и народов, но и существенная составляющая мирного будущего всего региона под названием Большой Ближний Восток.

Спасибо за внимание.

THE SOUTH CAUCASUS: REGIONAL SECURITY AND ISRAEL'S INTERESTS

DR. ALEXANDER TSINKER, Director of East European States and CIS Institute (Israel)

SUMMARY

The South Caucasus being a relatively small region on the world geographical and political maps, nonetheless, has attracted all eyes of the international community for centuries.

Over the last decade of the 21 century Israel has started to deem its emerging relations with the South Caucasus countries as one of the priorities of its multifaceted foreign policy. This is due to the fact that serious geopolitical changes are taking place in the so-called Greater Middle East an integral part of which is the South Caucasus. Having established diplomatic relations with the South Caucasus countries – Azerbaijan, Georgia and Armenia – Israel now possesses clear-cut political-strategic and economic-strategic interests in the region. The South Caucasus region has become of vital significance for Israel as a closest neighbour but, first and foremost, as a counterbalance of the Islamic Republic of Iran.

The developing South Caucasus is not only the prosperity pledge for its nations but also an essential component of the peaceful future of the entire region known as the Greater Middle East.

CIVIL SOCIETY AND NATIONAL SECURITY

GEVORG TER-GABRIELYAN, Eurasia Partnership Foundation, Country Director

- The National Security concepts of the some of the former Soviet states have been affected by the Soviet experience, with its Stalinist heritage. On becoming independent, states had to adapt these concepts in order to become more creative and flexible, and to underline their sovereignty. However, old perceptions and personnel have dominated the field.

- In the states which experienced conflicts and wars, the situation has been exacerbated even further: new security perceptions have been shaped by the feeling of insecurity, a siege psychology, and a negative enemy image[1].

- On one hand, states have engaged in building new and modern National Security structures, on the other hand, speculating with the needs of National Security by politicians and the media has become one of the tools which are used in order to impede the free and democratic development of society[2].

- This situation contradicts the democracy building process, which relies heavily on the capacities and development of civil society, and requires openness, transparency, accountability, and the support of international networks.

- Since the collapse of the USSR, there has been an upsurge of civil society institutions. Many of these can be traced back to either dissident movements, or intelligentsia; some have been genuinely new institutions, developed in accordance with local needs. There are two additional sources of these institutions: international funding and so-called 'GoNGOs' (i.e. NGOs which have been created by the state, either officially or unofficially)[3]. The role of the latter

[1] On building of enemy image see the research on mutual media coverage of Armenia and Azerbaijan: Armenian-Azerbaijani Relations in Media of Armenia and Azerbaijan (http://www.ypc.am/upload/ArmAzMonit0809_eng.pdf) - research by Yerevan Press Club and "Yeni Nesil" Journalists Union of Azerbaijan, administered during three months in 2008-2009 under the Eurasia Partnership Foundation project "Unbiased Coverage of Armenian-Azerbaijani Relations in Media". See also The equation policy in the case of Nagorny Karabakh, By Gevorg Ter-Gabrielyan, in: Language, Society, Communication. Yerevan: YSLU Lingua publication, 2012, #2.

[2] See, e.g., Author of the book about Armenian army faces prosecution (http://ditord.com/2012/03/24/author-of-the-book-about-armenian-army-faces-a-criminal-case/).

[3] On GoNGOs see: What is a Gongo? How government-sponsored groups masquerade as civil society, by Moises Naim, Foreign Policy, May/June 2007, issue number 160. *See also:* Eastern

sometimes is to divert international funding from being used for genuine reform in the country. In the struggle between old, often corrupt and conservative forces and new and liberal forces which support democratization, GoNGOs undoubtedly serve the former.

- The relative advance in civil society building, however, has not been accompanied by a rise in the societies' trust in civil society. On the contrary; societies mainly do not know and do not trust NGOs and the variety of non-governmental institutions and movements[4]. They also do not trust many state institutions. According to some estimates, societies in the region have become more conservative and even less tolerant than in the first years after independence[5].

- This distrust could be due to the following factors: in the Soviet system, some balances - such as gender representation within power structures – were artificially maintained. In the new systems, this 'affirmative action' has been demolished. In the old system, religion was prohibited or kept at the margins of the polity. In the new systems, religious institutions are flourishing, bringing, alongside with their genuine and welcomed components, an upsurge in ignorance and superstition. While the Soviet Union was closed, a large part of the world remained within it. In the new systems, smaller states feel insecure and the feeling of danger and mistrust towards the rest of the world increases. Finally, military conflicts have necessarily generated a backlash against liberal thinking.

- In creating a national identity, former Soviet states have built their educational and media propaganda systems in such a way that they are necessarily in contradiction with the tendencies of the free, globalized world. At the same time, the need for development and increasing poverty levels have created huge physical or virtual movements of people in and out of countries for educational and work purposes[6]. As a result of this, significant minorities within

Partnership Civil Society Forum: The view of a participant from Armenia, by *Gevorg Ter-Gabrielyan*, in: Caucasus Analytical Digest, #35-36, 15 February 2012.

[4] See, e.g., Caucasus Research Resource Centers. 2008-2010. "Caucasus Barometer [dataset]." (http://www.crrccenters.org/caucasusbarometer/ (Accessed September 23, 2011)). According to this research, on average only 6% of the populations of Armenia, Azerbaijan and Georgia fully trust NGOs.

[5] See, e.g., Qualitative research on Freedom of Expression and Censorship in Armenia, by *Gayane Ghazaryan:* Eurasia Partnership Foundation, 2009 (http://www.epfound.am/english/accomplished/freedom-of-expression-project.html).

[6] See, e.g., Migration and Skills (http://www.crrc.am/index.php/en/165).

the populations have become internationalized and are unable to sincerely adhere to the old-fashioned, traditionalist national security beliefs and narratives.

- The result of all this has been a clash between the liberal and globalized approaches (represented by genuine civil society) on one hand, and the increasingly traditionalist and conservative approaches (promoted by some state and religious institutions, and often upheld by the majority of populations) on the other.

- A major accusation against liberal civil society is that, in taking money from the West, they serve clandestine purposes which go against the genuine sovereignty and security needs of their country[7].

- Thus the best civil society representatives are engaged in an argument which claims that their funding source does not influence the patriotism of their activities; and that they are translating local values into international standards and understanding, and international or western values into local realities.

- With the advent of the internet, and particularly social-networking technologies, old-fashioned security controls and censorship techniques have become very difficult (and in some cases impossible) to apply. Thus, the development paradigm comes into clear contradiction with the old-fashioned, traditionalist National Security paradigm.

- Meanwhile, civil society institutions are a genuine source of flexibility, creativity, innovation, rapid reaction, and international networking[8]. The role of civil society is rising in the modern globalized world and will only continue to do so in the times to come[9].

- There are numerous examples of the contributions of genuine civil society to stability and development. These cases have taken place in conflict and war settings; in the areas of democratization and economic development; and in almost any other type of activity of humankind.

[7] From a widest possible variety of publications on this topic and with this ideology, here is just one recent example: *Усеналы БЕЙШЕНОВ*: В Кыргызстане НПО – распоследние шпионы? Какую роль в государстве должны играть неправительственные организации? (http://www.paruskg.info/2010/02/10/20285).

[8] *Paturyan, Yevgenya.* 2011. Civil Society and Democracy: Disentangling Mutual Influences. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.

[9] See, e.g., Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood Instrument, COM(2011) 839 final, 7 December (http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011_prop_eu_neighbourhood_instrument_reg_en.pdf).

• Thus it is time to seriously engage genuine civil society in the security architecture of the region; not as a perceived threat, but rather as a crucial element of that security architecture, an element whose significance will only rise further in near future. The longer this change is delayed, the more traditional National Security structures face the threat of being outdated and ceasing to fully serve their major purpose. The time has come to change the paradigm of National Security from mistrust to cooperation and dialogue with all the genuine forces for development globally.

• One of the major global geopolitical projects that the region is engaged in - the European Union's new Neighborhood strategy - already allocates in its draft form a pivotal role to civil society in reform and development. Without this, no economic advance can be trusted and no democratic and Human Rights advances can, in fact, be registered.

• The states should learn from civil society's example and become more transparent, and more 'flat': the states should 'networkise'[10]. This will increase their internal and external security, and resolve their apparent 'conflicts' with civil society. The alienation of the populations from the states should wither away, and this is possible if the state structures trust and engage civil society[11]. If implemented, these processes can become a basis for the development of non-controversial regional security systems.

[10] See, e.g., Armenia's Policies in The Light of The Russian-Georgian War (http://www.epfound.am/english/thought-leadership/policy-research.html)

[11] See: Policy advocacy and Impact: Learning While Doing, an EPF Newsletter publication (http://www.epfound.am/english/whats-new/success-stories/policy-advocacy-and-impact-learning-while-doing.html).

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

ГЕВОРГ ТЕР-ГАБРИЕЛЯН, Директор армянского отделения Фонда сотрудничества "Евразия"

РЕЗЮМЕ

Концепции национальной безопасности некоторых советских республик в определенноий мере отражают советский опыт и традиции. Ситуация усугубляется в тех республиках, которые прошли через конфликты и войны, поскольку в них на восприятие безопасности оказывают воздействие чувство незащищенности и психология находящегося в осадном положении. Хотя после обретения независимости в них были созданы различные элементы гражданского общества, однако они не пользуются общественным доверием, так как бытует мнение, что эти организации, получая гранты от Запада, подрывают суверенитет и национальную безопасность своих государств. В то же время существуют многочисленные примеры того, как гражданское общество в этих республиках содействует стабильности и развитию. Следовательно, представляется целесообразным привлечение гражданского общества южнокавказских республик к обеспечению региональной безопасности.



КОНФЛИКТЫ:

ДОКТРИНАЛЬНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ОДКБ В УРЕГУЛИРОВАНИИ КОНФЛИКТОВ

А. И. НИКИТИН,
доктор политических наук, профессор кафедры политической теории МГИМО(У) МИД РФ, избранный Действительный член Российской академии военных наук, директор Центра политических и международных исследований, член Научно-экспертного совета ОДКБ

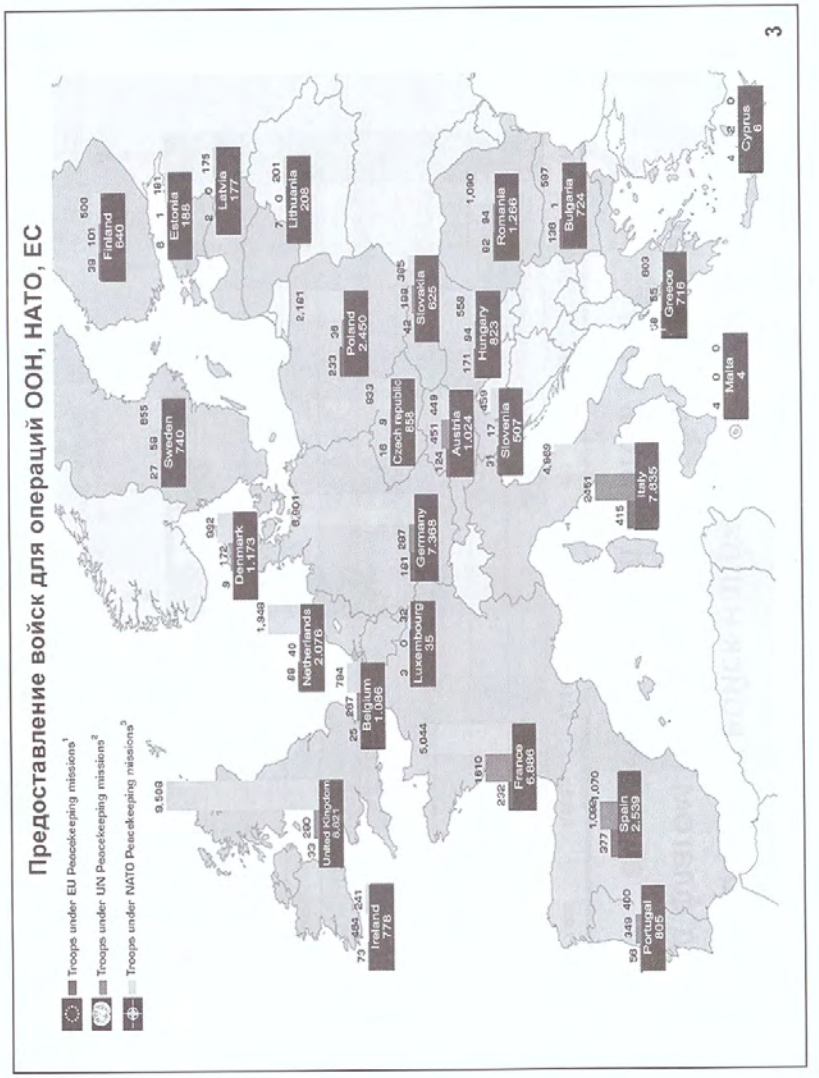
1

Использованные источники:

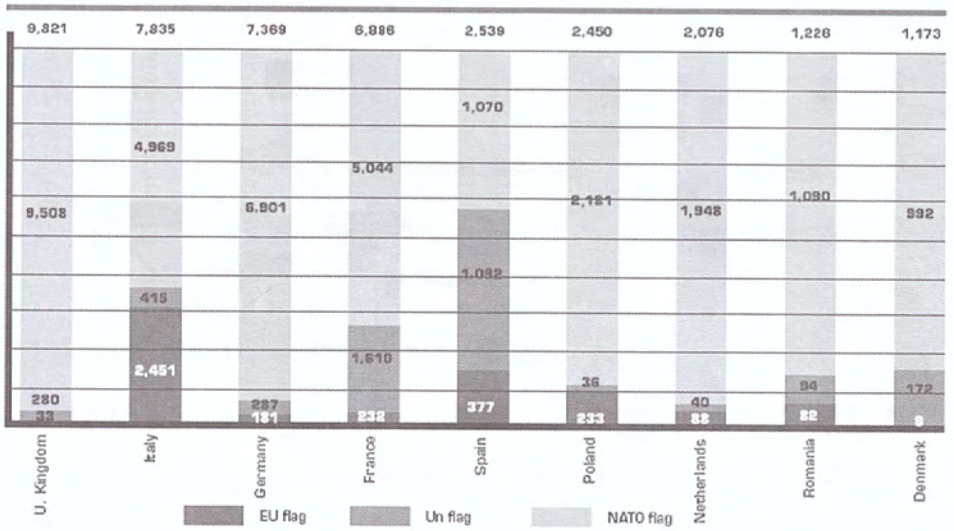
– *слайд 2* (не публикуется) – http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Map_Crisis_Prevention_and_Peace_Operations_2010.pdf;

– *слайд 5* – http://europeangeostrategy.ideasoneurope.eu/tag/maps/;

– *слайды 45–47* – http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/3%20Feb%202011%20Placemat-REVISED.pdf



Больше всего войск направлено в операции под флагом НАТО, меньше – под флагом ЕС, еще меньше – под флагом ООН



4



5

13 ОПЕРАЦИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Операции ЕС
с использованием Вооруженных сил: 3

- EUFOR ALTHEA
- EUNAVFOR – Atalanta
- EUTM SOMALIA

Гражданские операции: 10

- EUBAM
- EUBAM Rafah
- EUJUST LEX
- EULEX KOSOVO
- EUMM GEORGIA
- EUPM
- EUPOL AFGHANISTAN
- EUPOL COPPS
- EUPOL RD Congo
- EUSEC RD Congo

6

ФОРМУЛЫ ЛЕГИТИМНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В КОНФЛИКТЫ

Принципы VI главы = Поддержание мира

Принципы VII главы = насильственное (силовое) установление мира

Принципы VIII главы = функции региональных организаций

7

Операции по поддержанию мира (Peacekeeping)

- С согласия сторон конфликта
- При наличии мирного процесса (переговоров, соглашений)
- Преимущественно посреднический характер
- Без принудительных действий

8

Операции по установлению мира (Peace Enforcement)

- Вопреки воле одной или нескольких сторон конфликта
- Только по решению СБ ООН
- С элементами принудительных действий
- Масштабное применение силы
- Не проводятся региональными организациями, только ООН

9

Операции по поддержанию мира (Peacekeeping)

Операции по (силовому) установлению мира (Peace Enforcement)

Гуманитарное вмешательство (Humanitarian Intervention)

Операции по восстановлению мира (Peacebuilding)

Постконфликтное восстановление (Post-conflict Reconstruction)

Операции переходных и смешанных типов

10

1990-е – операции "шесть с половиной"

2000-е – операции "семь с половиной" (проводятся региональными организациями, но с элементами принудительных силовых действий)

11

«Конструктор»
для создания разнотипных
коллективных сил ОДКБ:

КСОР
КСБР для ЦА
КМС

12

Контингенты, выделяемые
странами в совместные силы,
должны пройти сертификацию

Прецедент:
провалившийся
Каталог резервных сил
Евросоюза

13

Старый план ЕС:

15 бригад,

60 000 войск,

готовность - октябрь 2003 г.

14

Хельсинский каталог сил:

100 000 войск
480 самолетов
более 100 кораблей

НО:

- менее трети готово к развертыванию
- низкая совместимость

15

Прецедент:
Методика привязки
оперативно-тактических
групп Евросоюза (CJTF)
к конкретным странам,
отвечающим за их
сработанность
и боеспособность

16

Прецедент:
Методика привязки
оперативно-тактических
групп Евросоюза (CJTF)
к конкретным странам,
отвечающим за их
сработанность и
боеспособность

17

Серьезные конфликты
требуют не просто сборных,
а сработанных,
совместно натренированных сил

Прецедент:
Обращение ООН к НАТО
в 1995 году прикрыть
бегство сил ООН из Боснии

18

Нужен «предварительный
консенсус»
Если ООН предложит
ОДКБ срочно задействовать
КМС,
консенсуса стран ОДКБ
может и не быть

19

Прецедент:
Провалившееся
(из-за распавшегося консенсуса)
решение ОБСЕ в 1993 году
провести военную
операцию ОБСЕ по Карабаху

20

Новые прецеденты:

- **Отсутствие консенсуса по признанию Абхазии и Ю.Осетии в 2008 году**
- **Отсутствие консенсуса по коллективному реагированию на события в Киргизстане**

21

Генеральный секретарь ОДКБ
должен иметь «карт-бланш»
на типовые варианты
«немедленного реагирования»
Нужно предварительное
оперативное планирование
типовых операций
по восстановлению мира

22

Доктринально:

1) Операции без мандата ООН по собственному решению на территории стран-членов

2) Операции по мандату ООН силами ОДКБ за пределами стран ОДКБ

23

• *Доктрина и практика подготовки операций ЕС в конфликтных регионах*

- Политическое решение (мандат) Операции по мандату ООН (с подтверждением и конкретизацией мандата Советом ЗЕС).
- Операции по мандату ОБСЕ (то же).
- Операции по мандату ЕС (то же).
- Операции по собственному мандату (вырабатываемому и принимаемому консенсусом в Совете ЕС) в случае обращения отдельных стран или групп государств

24

Доктринальное обязательство ОДКБ предоставлять силы для операций по мандату ООН требует доктринальной глобализации региона ответственности ОДКБ. ЕС и НАТО сделали это

25

Операции ЕС в Азии:

Ирак - EUJUST LEX

Израиль/Палестина - EU COPPS

Индонезия - мониторинг в Ачех

26

Операции ЕС в ННГ:
Грузия - EUJUST THEMIS

Граница Молдовы/Украины -
- **мониторинговая миссия**

- **Спецпредставительство ЕС по Центральной Азии**

27

Тенденция:
Глобализация
сфер ответственности
как Евросоюза,
так и НАТО:
От «Europe only»
к операциям в Азии,
на Ближнем Востоке, в ННГ

28

Эволюция зоны ответственности НАТО

	Миссия	Зона
До 1994	Статья V	Только территория стран-членов
Июнь 1994	По мандату ОБСЕ	Вне зоны, Европа
Декабрь 1994	По мандату ООН	Вне зоны,
Июнь 1995 IFOR/SFOR	UN PK	Босния

29

Эволюция зоны ответственности НАТО

Март 1999	Силовые акции без мандата ООН	Вне зоны
Июнь 1999 KFOR	Enforcement по мандату ООН	Вне зоны
2001 Македония	Превентивное развертывание	Вне зоны (Европа)

30

Эволюция зоны ответственности НАТО

Май 2002 Рейкьявик	Проекция силы	Глобально
Ноябрь 2002 Prague	Создать силы кризисного реагирования	Глобально
2007	Созданы Силы Ответного реагирования НАТО	Global

31

Глобализация зоны ответственности НАТО

Август 2003-2011 Афганистан	Постконфликтное урегулирование	Вне зоны Азия
2003-2010 Ирак	Постконфликтное силовое вмешательство	Вне зоны Азия
Ливия 2011	No fly zone, смена режима	Вне зоны Африка

Перспектива - НАТО на Ближнем Востоке

32

«The Alliance's Strategic Concept» (1999) and «Active Engagement, Modern Defence» (2010). Comparison of NATO strategic concepts.

33

Area of alliance responsibility

«Active Engagement, Modern Defence» (2010)

The Alliance's Strategic Concept» (1999)

In and around the Euro-Atlantic area and the periphery of the alliance.

Crises and conflicts beyond NATO's borders can pose a direct threat to the security of Alliance territory and populations. NATO will therefore engage, where possible and when necessary, to prevent crises, manage crises, stabilize post-conflict situations and support reconstruction.

NATO will be prepared and capable to manage ongoing hostilities.

34

The purpose and tasks of the NATO

Equal in both strategies

✓Collective defence.

✓Crisis management.

✓Cooperative security.

✓Consultations.

✓Multinational planning, funding, developing and using of military base.

✓Partnership, cooperation, and dialogue between the alliance.

✓Open doors for new members.

✓Transformation for engaging efficiency of alliance.

35

NATO strategic vision

Equal in both strategies

✓It reconfirms the bond between our nations to defend one another against attack, including against new threats to the safety of our citizens.

✓It commits the Alliance to prevent crises, manage conflicts and stabilize post-conflict situations, including by working more closely with our international partners, most importantly the United Nations and the European Union.

✓It commits NATO to the goal of creating the conditions for a world without nuclear weapons – but reconfirms that, as long as there are nuclear weapons in the world, NATO will remain a nuclear Alliance.

✓It restates our firm commitment to keep the door to NATO open to all European democracies that meet the standards of membership, because enlargement contributes to our goal of a Europe whole, free and at peace.

36

Для ОДКБ:

Является ли кризисное реагирование (помимо внешней агрессии) доктринально признанной и закрепленной задачей?

37

Доктринально:

1) Операции без мандата ООН по собственному решению на территории стран-членов

2) Операции по мандату ООН силами ОДКБ за пределами стран ОДКБ

38

Проблема с операциями по собственному решению на собственной территории стран ОДКБ:

боязнь создать прецедент вмешательства во внутренние дела

39

Проблема получения
просьбы об операции
от «легитимных властей»
страны-члена организации.
Так можно поддержать
только старые режимы.
Прецедент:
Проблема легитимности
помощи ООН/НАТО ливийской
оппозиции в Бенгази

40

ОДКБ не избежать и работы
с внутренними вызовами безопасности,
с конфликтами в самих странах-членах.
Не стоит поддаваться соблазну
все «списать» на внешние угрозы

Вызовами безопасности являются
и эрозия старых механизмов интеграции
(СНГ), и негибкость постсоветских
режимов, и низкое качество жизни,
и отсталый характер экономик ряда стран

41

Развитие практики
совместных операций ООН - ОДКБ
Прецеденты:
Делегирование операций под флагом ООН
региональным организациям:
НАТО, ЕС, Африканскому Союзу, ЭСЗАГ

42

Развитие практики
совместных операций ООН - ОДКБ

Прецеденты:
Россия и СНГ в 1990-х вели операции «рядом»,
но не «вместе» с ООН и ОБСЕ

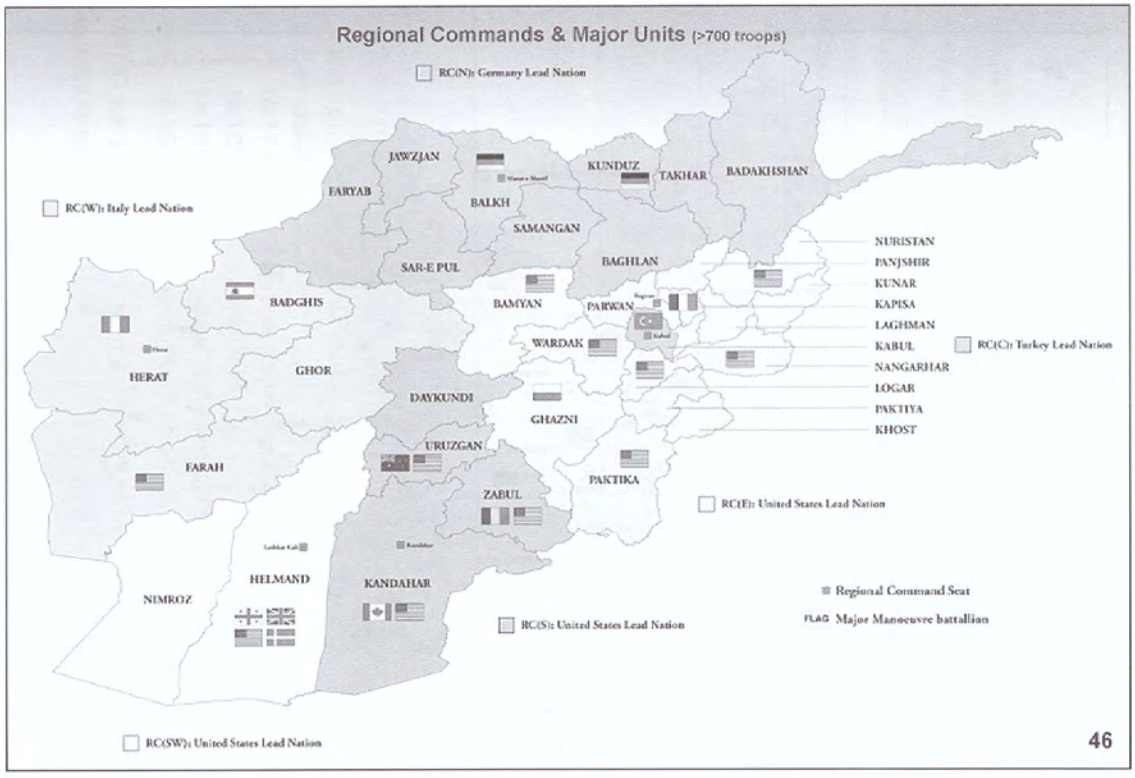
43

Таджикистан
130 наблюдателей ООН,
7500 миротворцев КМС СНГ
Грузия до войны –
60 наблюдателей ООН,
8 наблюдателей ОБСЕ,
1500 военных
в трехсторонних силах
в Ю.Осетии

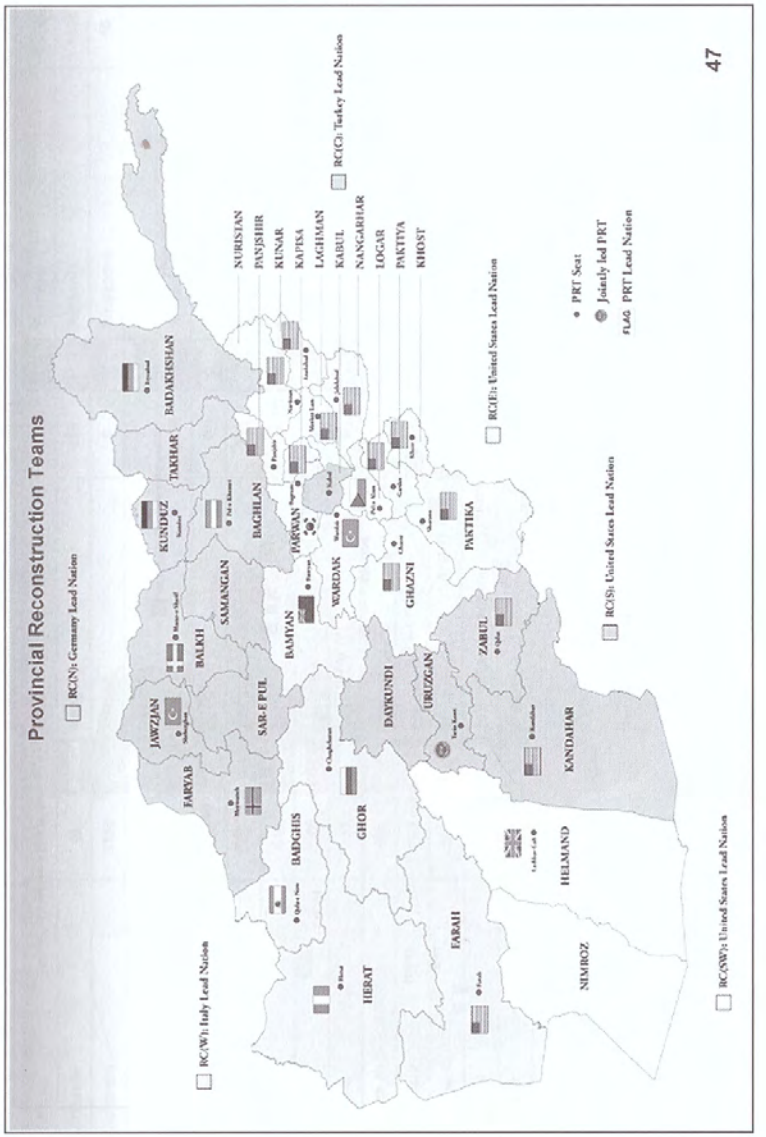
44

	Albania	250		Greece	135		Portugal	115
	Armenia	40		Hungary	520		Romania	1695
	Australia	1550		Iceland	5		Singapore	50
	Austria	3		Ireland	7		Slovakia	300
	Azerbaijan	95		Italy	3770		Slovenia	80
	Belgium	530		Jordan	0		Spain	1470
	Bosnia & Herzegovina	45		Republic of Korea	245		Sweden	500
	Bulgaria	610		Latvia	135		The FYROM*	165
	Canada	2905		Lithuania	180		Tonga	55
	Croatia	290		Luxembourg	9		Turkey	1825
	Czech Republic	470		Malaysia	30		Ukraine	20
	Denmark	750		Mongolia	60		United Arab Emirates	35
	Estonia	160		Montenegro	35		United Kingdom	9500
	Finland	165		Netherlands	195		United States	90000
	France	4000		New Zealand	235			
	Georgia	925		Norway	415			
	Germany	4920		Poland	2490		Total	131,983

45



46



Участие стран СНГ в операции в Афганистане

Страна	Дата вступления	Количество человек	Расположение
Армения	21 октября 2009 года	40	Regional Command North
Азербайджан	24 июля 2003 года	90	Regional Command Capital
Грузия		925	Regional Command Capital
Украина		15	Regional Command West and Regional Command Capital

48

Расширение роли миссии в Афганистане

Юридические основания - резолюции Совета Безопасности ООН:

- **№1746 от 23 марта 2007 года,**
- **№1817 от 11 июня 2008 года,**
- **№1890 от 8 октября 2009 года,**
- **№1917 от 22 марта 2010 года.**

НАТО не забывает «прикрываться» мандатами ООН

49

Невоенные задачи в мандате миссии в Афганистане

Основные цели (закреплены в мандате):

- помощь в обеспечении безопасности собственным Вооруженным силам Афганистана;
- подготовка, обучение и обеспечение Вооруженных сил Афганистана;
- помощь в управлении, экономическом и социальном развитии;
- борьба с коррупцией;
- работа по реинтеграции и примирению;
- укрепление законности, защита прав человека;
- расширение регионального сотрудничества

50

ОДКБ как организации гибридного типа нужны и операции смешанного, составного типа

Похожие типы операций развиваются в НАТО и ЕС = “operations on the cusps”

(в них смесь военных и гражданских, политических, экономических и гуманитарных компонентов)

51

ОДКБ логично рассматривать себя не только как инструмент стран-участниц, но и как инструмент ООН для кризисного реагирования.

Строить совместные с ООН стратегии действий в конфликтных и кризисных регионах. Это перспективно.

52

Мандат ООН для ОДКБ:

Стабилизация
на таджикско-афганской границе,
антинаркотический пояс вокруг Афганистана,
наблюдательные миссии
могут быть объектом мандатов ООН для ОДКБ

53

По примеру ООН и ОБСЕ,
ОДКБ тоже следует развивать механизмы
международных мониторинговых,
наблюдательных,
посреднических,
гуманитарных миссий
в конфликтных регионах

54

**Соединение,
комбинирование механизмов**

Создать систему невоенных
наблюдательных и посреднических миссий ОДКБ
в конфликтных регионах

Ввести практику спецпредставителей
ОДКБ в конфликтных регионах

55

**Соединение,
комбинирование механизмов**

Урегулирование и операции по линии ООН

Операции региональных организаций

Своевременно создание
Совета региональных
международных организаций

56

Существенную часть задач обеспечения
безопасности России и стран Южного Кавказа
можно решить только
во взаимодействии
с «внешними акторами» -
с ООН, ОБСЕ, НАТО, ОИК, ЕС.

57

NATO - Russia

Equal in both strategies

✓Include the enhanced stability produced by the CFE Treaty, the deep reductions in nuclear weapons provided for in the START treaties; the signature of the Comprehensive Test Ban Treaty.
✓Within the framework of the NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security, NATO and Russia have committed themselves to developing their relations on the basis of common interest, reciprocity and transparency to achieve a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area based on the principles of democracy and co-operative security.
✓NATO-Russia cooperation is of strategic importance as it contributes to creating a common space of peace, stability and security. NATO poses no threat to Russia. On the contrary: we want to see a true strategic partnership between NATO and Russia, and we will act accordingly, with the expectation of reciprocity from Russia.

«Active Engagement, Modern Defence» (2010)

✓Notwithstanding differences on particular issues, we remain convinced that the security of NATO and Russia is intertwined and that a strong and constructive partnership based on mutual confidence, transparency and predictability can best serve our security.
We are determined to:
✓enhance the political consultations and practical cooperation with Russia in areas of shared interests, including missile defence, counter-terrorism, counter-narcotics, counter-piracy and the promotion of wider international security;
✓use the full potential of the NATO-Russia Council for dialogue and joint action with Russia.

58

Функции

	НАТО	ЕС	ОДКБ
Коллективная оборона	+ (Ст. V)	-	+ (Ст. IV)
Превентивное разверт.	+	+	+ (регион.)
Миротворчество	+	+	+
Силовое установление мира (по мандату ООН)	+	+	+

59

Функции

	НАТО	ЕС	ОДКБ
Контртерроризм	+	-	+
Гуманит. операции и спасение	-	+	-
Реформа сектора безопасности	-	+	-

60

RUSSIA-WEST INTERACTION

	WEST	MOSCOW	JOINT
IRAQ 1991	+	+/-	
IRAQ 2003-2010	+	+/-	
Afghanistan 2001-2011	+	+/-	+/-
Bosnia	+	+	+
Kosovo	+	+/-	+/-

61

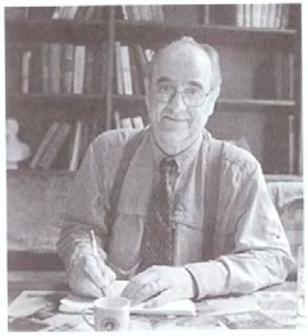
RUSSIA-WEST INTERACTION

	WEST	MOSCOW	JOINT
Tajikistan	-	+	UN+OSCE
Abkhazia	-	+	UN+OSCE
South Ossetia	-	+	OSCE
Transnistria	-	+	OSCE+EU
Lybia	+	+/-	UN?

62

TOWARDS 2020: A VIEW FROM THE DIASPORA ON EMERGING GEOPOLITICS IN THE CAUCASUS*

ALAN WHITEHORN, Emeritus Professor Department of Political and Economic Science, Royal Military College of Canada



I: The Armenian Diaspora: Some Introductory Thoughts

The Armenian Genocide of 1915 caused a massive fragmentation of the Armenian nation. Most of the Western portion was either annihilated or driven out and fractured into smaller parts that were scattered around much of the globe. The result is that Diaspora Armenians dwell in a number of diverse countries and each locale contributes to new experiences, perspectives and priorities[1]. As a result, almost a century after the traumatic events of 1915, we can speak of a varied Diaspora where social pluralism exists from one country to another and between the different community and church organizations within each of the countries of the Diaspora. Accordingly, rather than speaking of "the" voice of the Diaspora, we can talk of the many voices. Hence this paper is sub-titled "a" view. It is part of a pluralism of perspectives. I speak not only as a Diaspora Armenian-Canadian, but also as an emeritus professor of political science and poet.

II: Past History and Overview Challenges to Regional Stability and Security[2]

Amongst the challenges confronting the Caucasus region is the heavy hand of past history. It a history marked by ethnic fragmentation, mountainous isolation, authoritarianism and machismo culture. Too often an intolerant, closed variant of nationalism has held far too much sway. It is a region that has

* This paper represents only the views of the author and does not reflect the official policy of the Canadian Department of National Defence or the Government of Canada.

[1] In some ways, the Republic of Armenia and the Diaspora resemble a double helix. Both are strands of the same genetic stock, but have different perspectives and orientations, yet each is key to the survival of the other. This is a theme explored in my poem "Armenia and the Double Helix". See also Maslow's 'hierarchy of needs' for another possible explanatory interpretation. Clearly, much of the Diaspora has more success at addressing physical needs than many in the Republic of Armenia and thus can explore 'higher' needs.

[2] This is a revised version of a paper presented to the conference "The Situation in the Caucasus and Perspectives of Regional Security", Yerevan State University, May 25, 2010.

also suffered from economic parochialism and vulnerability amidst a world of expanding economic trading zones and globalization.

The Caucasus is a zone of historic imperial rivalry for geo-political power and the demand for strategic resources. The region has been marked by armed conflict and continuing military tensions. The potential is great for a new arms race to quickly gain momentum, as the scientific revolution in destructive capacity continues to accelerate. Not surprisingly, the lack of effective mechanisms of regional and global governance in the region accentuates problems.

III: What Needs to Be Done?
How to Promote Greater Integration and Cooperation?

The first step on a long and difficult road is to begin to recognize the number and magnitude of problems. There is a need to commence discussions in a frank and constructive manner. Conferences such as this can help. Mutual dialogue, of necessity, must include the need to understand and recognize profound differences. It necessitates the capacity to be able to listen, not just declare and accuse. Belligerent phrases may fan political popularity here in the Republic or in the Diaspora, but do little to contribute to, let alone extend dialogue. Outside facilitators might help to dampen the rhetoric. Some suggest the weight and stature of outside major powers can be a force to move intransigent smaller states. Certainly, a small power such as Armenia can benefit from the support of a dominant power, even if it is in a patron-client pattern. However, too often major powers have their own geo-political interests and ambitious agendas. Small countries may become mere pawns in a long, complex game of imperial chess. Too frequently in the past, Armenians have paid a heavy price for the imperial 'Great Game' and balance of power rivalry. Over and over again, such big power chess matches often come at the expense of smaller, weaker and more vulnerable states and nations. Accordingly, more neutral middle powers, such as Switzerland, Norway or Canada, might be more suitable facilitators.

Internationally-recognized experts in conflict resolution techniques can prove beneficial. For example, the internationally-acclaimed Munk Centre at the University of Toronto has fostered for a number of years ongoing informal dialogue between the opposing sides in the Middle East. At the Munk Centre a tranquil private setting, along with area experts and conflict resolution facilitators seek to build intellectual bridges, friendships, newly shared experiences, and trust amongst rivals and foes. Of course, one risk of extended private discussions can be that others, not included in the process, but who are potentially affected, may fear what is being discussed or negotiated. Rumors from afar, whether accurate or not, can easily and rapidly spread under such

settings. We witnessed such concerns, fears and rumors with the secret meetings prior to the Turkish-Armenian Protocols. Clearly, there needs to be a judicious mix of public and private discussions and some form of public feedback communication when lengthy secret diplomacy is undertaken. It is, of course, a difficult balance.

With a long history of inequality and troubled relations, the parties in question will need to address, in some significant way, past injustices. Misdeeds are rarely totally one-sided. In this regard, better and more accurate education about history is essential. But it is not just about historical facts. It also warrants being better educated about conflict resolution techniques. It requires an understanding of how to begin to nurture trust and create a sense of wider community. Inevitably, part of this process will involve the need to recognize, accept and respect minorities and minority views, both cherished hallmarks of stable, modern democracies. This has not been achieved sufficiently in the region's past.

During deliberations, it may mean that we need to re-conceptualize the scope and domain of community and sovereignty. One lesson can be drawn from the Balkans. In the 1970s, the peoples of Serbia, Croatia, Slovenia, Bosnia, Montenegro, Macedonia, Kosovo and others were citizens of an unstable federation that eventually fractured and broke up amidst declarations of independence. Separation, civil war, ethnic cleansing, genocide and independence followed. During that time, ethnic and religious animosities were inflamed, political disputes over land claims were exacerbated, and mutual accusations were hurled at each other. There was far too little dialogue, but instead much heated argument and bitter, sometimes vicious, conflict. The hostility was both verbal and physical. Whether in war or genocide, word and deed are invariably intertwined. Just as harsh words often precede conflict, healing words probably need to precede enduring peace.

With the collapse of Yugoslavia in the Balkans, a once vibrant federal community seemed forever fractured. It initially seemed that Humpty Dumpty could not be put back together again. Yet, only a couple of decades later, the former republics, now independent states, are eagerly in the midst of seeking to join a shared political community once more. Only this time, it is bigger, bolder, and more visionary. The European Union is continental in scope. Despite civil war, ethnic cleansing and genocide, a new generation in the Balkans has begun to show a willingness to explore anew expanded positive social and political relations. Why? Is it because of extraordinary optimism and idealism? Perhaps, but more likely it is because those countries, the region and

the world need to move forward with new forms of governance. It is after all an increasingly interdependent world. What is true for the Balkans is no less so for the Caucasus.

To overcome centuries of past conflict and distrust, it may be necessary to explore focused mechanisms of co-operation as a step by step approach to functional integration. At the end of WWII, German and French architects of a new Europe thought long and hard on how to build a new continental political structure. They took apart the old engines of war and rebuilt them. The functional integration of 'coal and steel industries' of France and Germany became a fundamental pillar for a new Pan-European economic integration and political community to emerge. Such a path might be one that the Caucasus region could explore. After all, by global economic standards, most countries in this region are quite small.

As in the West European setting, selected functional regional integration may be a way to educate and enable the next generation of the peoples of the Caucasus to envision an expanded community horizon. In this regard, it is useful to recognize possible incentives vs. disincentives from outside sources (e.g. other international players such as the United States, the European Union, Russia or the United Nations or Diaspora communities).

One comparative cautionary lesson for the Caucasus may be seen in the Diaspora Jewish and the Israeli government's relations with its neighboring states. The Diaspora Armenian community, like the Jewish Diaspora, need not always be a voice of moderation in the regional inter-state relations. Here better and franker dialogue between the Diaspora and the home state seems crucial. The Protocols dispute amongst Armenians was a case in point.

IV: Case Study: the Thorny Issue of Armenian-Turkish Rapprochement

When the mass killing of genocide ceases, an immense challenge still remains. How to deal with the enormity of what was done?[3] After almost a century, we are still confronted with the contrast of many states addressing the Genocide, while others do not. Sadly, instead of getting on with the task of rebuilding fractured relations, the intellectual and moral battle of recognition vs. denial of the Armenian Genocide continues to this day. Far too little progress has been made in ten decades. Too many questions and issues still need to be carefully explored. Why such resistance by Turkey in acceptance of such a well-documented event?

[3] This is a topic that I have explored in my book Just Poems.

How can this resistance be overcome intellectually and constructively? Here the international work of psychologists (e.g. E. Staub) might prove analytically beneficial. Is the resistance to recognition due to collective nationalist pride, misinformation in education, or to fears of possible costs of restitution? Accordingly, what, if any, compensation is required? Who will receive what? Who decides? How are the calculations arrived at?

Perhaps even more problematic from a contemporary political science point of view are the questions: After genocide, how do you re-establish 'normality'? Can you? Can you afford not to try? Frankly, is it to be left only to the two countries most directly involved to find a joint road ahead? Can they do it alone? Can they transcend their fear, anger and mistrust? Or do they need, like a bitterly divorced couple, external assistance?[4] Are there also significant international implications, both in law and foreign affairs? For example, do international court decisions about Kosovo in the Balkans have implications for Nagorno-Karabakh in the Caucasus?

In recent years, we have seen arise the somewhat provocative question: Is it possible to explore 'state to state' relations and open borders, while at the same time sending to a sub-committee (e.g. the Joint Committee) the genocide issue? By so doing, does it, in effect, suspend the genocide issue? How viable is such a path, particularly given the extensive Armenian Diaspora? How defensible is such an approach in a world with an International Association of Genocide Scholars and an International Criminal Court seeking to assert responsibility and punishment for genocide in general? A joint historical committee is difficult enough in the scholarly world, let alone involving two states with less than positive relations. Are both parties, in reality, committed to the search for truth or is one likely to use such a sub-committee mechanism as a method to forestall genocide recognition and subsequent follow-up compensation?

Another set of questions arise: Is the path to rapprochement best pursued by state to state sweeping and overarching agreement or by a number of smaller and more manageable steps? Is a grand blueprint or incrementalism more productive? What role is to be played by major outside powers? Are they a help or a hindrance? Or are academic exchanges and civil society contacts more plausible in the short run?

At some point when faced with the existential reality of a sizable Diaspora and a smaller distinct homeland, one needs to ask: 'Who is an Armenian?'[5]. Is it a narrow and relatively closed definition or is it a wide and inclusive definition? Varying

[4] Here the assistance of leading scholars on conflict resolution and post-genocidal reconciliation (e.g. G. Stanton, E. Staub, I. Charny) might be helpful. In the case of all three, they have considerable teaching and in field experience.

[5] This is also the title of one of my poems on this subject.

definitions of nationalism abound and are important components of political theory and international relations. A better awareness of this literature might be instructive.

Relatedly, a philosophical and existential question the Republic of Armenia needs to address: Who speaks for the victims of genocide? Is it simply a role for a state's President or Prime Minister or Parliament? Or must it also involve Diaspora religious and political community leaders? What of the international legal community, many of whom have considerable involvement in the cause of genocide in general and the Armenian Genocide in particular (distinguished international professors William Schabas and Roger Smith)?

Relatedly, how if at all, are the different regional players interconnected? For example, are the Turkish-Armenian relations fundamentally that of a two person–dyadic bargaining game? Or is it far more complex? As in human relationships, we know that dyadic relations can be complex enough, but when they become a three-player-triangle, they can become even more complex and unstable (e.g. a love triangle). This is no less so in international relations. While we may begin with the premise of the need for the Turkish and Armenian states to engage in mutually beneficial and frank dialogue, we realize that often this relationship alone is insufficient. Dyadic relations are frequently driven by complex multi-causal reality, as suggested below:

1. ***Turkey*** vs. ***Armenia*** (*dyadic*)
2. ***Turkey*** vs. ***Armenia and the Armenian Diaspora*** (*triadic*)
3. ***Turkey and Azerbaijan*** vs. ***Armenia and the Armenian Diaspora*** (*multiple actors grouped around two broad alliances*)
4. ***Turkey and Azerbaijan and their Diasporas*** vs. ***Armenia and the Armenian Diaspora***, with potential balancing roles by the United State, Russia or the European Union (*multi-layered with dyadic, regional and global aspects*).

With the break-up of the Soviet Union and the Soviet Bloc, there was a great and perhaps understandable tendency, particularly on the political right, in the United States to declare "We won the Cold War". An assertive unilateralism often followed. Irrespective of views on the end of the Cold War, the harsh reality is that here in the South Caucasus, Armenia survives as an independent state, in significant part, because of Russian troops on the ground. Gorbachev allowed the freedom of the different peoples of the USSR to pursue "national self-determination". Armenia is currently protected by a Russian nuclear trip wire of troops on the Turkish-Armenian border. Without those invited Russian troops on that border, Armenia's military security vis-a-vis Turkey would be far

more precarious. An Armenian Sociological Study of domestic attitudes several years ago confirms the Armenian public's recognition of this fact in their positive assessment of Russia[6].

Some Western commentators would do well to more fully understand that Russian troops on the ground are still crucial and can continue to play a positive role. In this regard, we still witness the last remnants of the old NATO-Warsaw Pact military border between Turkey and Armenia. In any discussion of Turkey and Armenia, this is surely a crucial and complicating factor. It is not just a border between two independent states, one of medium size and one quite small, but it is a border between the vestiges of the Cold War alliance system. The old 20th Century attitudes do not entirely disappear, even in the early decades of the 21st Century. It seems unlikely that a lasting peace will emerge in the Caucasus without the active support of the United States, Russia and the European Union. In this regard, Armenia can continue to play a potential bridging role between East and West, as it has sometimes done historically.

It should be noted that the Presidents of Turkey and Armenia have met in historic "football diplomacy" and talked as respective heads of state. Yet, the existential political question of "Who speaks for Armenia?"[7] is, in reality, quite complex. At the apex of the Republic of Armenia is, of course, the President, but there is also the Prime Minister, the Parliament and other institutions of governance. But a country and a nation such as Armenia is not composed only of political leaders, particularly a polity with a long, painful history of genocide and Diaspora dispersion. This has meant that there is a large, in some ways preponderant Diaspora leadership. But it too is often fragmented and does not exhibit internal consensus, let alone synchronization with the political leadership of the Republic of Armenia. The Diaspora voices expect influence within the Republic of Armenia, not necessarily a final say. But there is a special interest in and sensitivity on the quest for a final resolution of the genocide issue. This all state actors should understand[8].

It should be noted that the nature of a post-genocidal society/region is far more complex than that of normal state/society relations. The harsh reality is genocide not only causes mass death, but mass dispersion (i.e. a painful exodus of refugees). The result is that important components of the surviving fragments of the nation are not only traumatized by the event, but also are now physically

[6] International Republican Institute, "Armenian National Voter Study", May, 2006.

[7] This is also the title of one of my poems on this subject. See my forthcoming book Return to Armenia.

[8] See for example my book Ancestral Voices.

and, in many ways existentially, separated from their homeland. Just as complexity exists on the Armenian side, likewise there is a comparable complexity on the Turkish side. For example, over the past year we have witnessed varying comments, not always consistent, about the Turkish-Armenian relations by the President and Prime Minister of Turkey. As a result, at times, it has been hard to sense the intended meaning, direction and mood. This may be shrewd bargaining or genuine disagreement. Turkey, like any society, is a complex social structure and Armenians, both in the Republic and in the Diaspora, need to better grasp powerful intra-Turkish social-political dynamics and undercurrents (e.g. the cleavages between those looking West to Europe vs. those East to the Middle East, advocates of military vs. civilian power, those who favor religious vs. secular orientation, activists from the political left vs. right, those that perceive the state as leaning to monism vs. pluralism, proponents of a stronger state vs. defenders of civil society, to name only some of the major cleavages). The Turkish attitude to the so-called 'Armenian Question' is only one part of the political debate within Turkey and, from the Turkish perspective, not necessarily the most pressing or important cleavage.

V: Case Study: the Status of Nagorno-Karabakh

To understand the present and the future of any disputed land, one needs to ask: What is the history? Who decided what in the past? For example, can legitimacy be based on a decision by the despot Stalin? One must also pose: Who decides in the future? Is it Nagorno-Karabakh, Azerbaijan, Armenia or some combination of all three? Is the status quo viable? Can a small, landlocked state, with mostly a key hostile, closed border, survive, let alone thrive?

Powerful principles can also come into play. It is not uncommon for two contrasting concepts to be used by rival states to advance their case. Thus, the principle of territorial integrity is heralded by Azerbaijan and Turkey[9]. While others, such as Nagorno-Karabakh and Armenia, proclaim national self-determination is paramount. In the former argument, the contiguity of the land and deference for past history of administrative rule (no matter how unjust) are given preference and priority. While in the latter, the unity of a collective people is stressed, even if they are a fragment of a larger nation. In the case of many territorial disputes, one can pose: 'Are these principles co-equal or does one trump

[9] Turkey travels an intellectually hazardous terrain when it insists upon the return of Azeri lands to Azerbaijan, since it indirectly opens up the thorny issue of the Treaty of Sevres and US president Woodrow Wilson's awarding of lands to Armenia which suffered so much during the Armenian Genocide. Turkey's support of the principle of return of lands in the Azeri case and not in the Armenian seems an inconsistent and potentially unwise strategy for its own long term interests.

the other?' These are the sorts of questions that the UN, the Hague, neighboring states and the conflicting parties themselves must contemplate and discuss (e.g. Kosovo). Accordingly, it may be useful to draw upon international theoretical insights and try to foster newly-shared, common analytical political science and legal vocabulary. Here the historic gulf of West vs. East of the Cold War still hampers insight, let alone mutual understanding. Of course, every day theoretical principles are forged by the hammering out of practical issues. In this regard, examples from the Balkans, the Middle East and the Caucasus are germane.

Amongst the thorny questions to pose in the elusive (hopefully not illusive) quest for justice, security and enduring peace in the Caucasus is: Can land be exchanged for peace? This is a suggestion often heard regarding Israel and Palestine in the Middle East. The assumption is that for peace to emerge, everyone must gain something, but not necessarily equally, nor all that they want or even expect. In some historically disputed lands, there can be a possible case for elements of dual sovereignty. Irish and British negotiations about Northern Island come to mind in this respect. But Anglo-Irish discussions, debates, and agreements have been painfully slow and incomplete.

Another possibility is some form of federalism as a possible path. Federalism has many variations and aspects, ranging from a vibrant pluralism (e.g. Canada) to a façade federal regime (e.g. Soviet Union). Federalism, with its divided sovereignty, is a system of government far less frequent than unitary forms. Often the larger and ethnically more complex polities opt for a federal model. It is a way to achieve a larger economic trading zone and monetary policy realm, while retaining local linguistic and cultural diversity (often crucial for vulnerable minorities). It is a profoundly important political model, but one that requires an understanding and acceptance of complex and divided sovereignty. It is inevitably a model for the future (e.g. the European Union), but less so in the past. While the success rate of federal states statistically is not high, many of the most powerful large states are federal. It is, in part, how they cover such large territory. A federal system, however, requires a complex sense of community and usually requires some degree of acceptance of social diversity. In the case of Nagorno-Karabakh, what would a possible federal solution look like? Would it be attached to Armenia or Azerbaijan? How much sovereignty and autonomy would it possess? What constitutional guarantees would be provided and by whom? The history of federal systems in the former communist world is not filled with successes, whether it be the former Soviet Union, Yugoslavia or Czechoslovakia.

Is there a place for a UN mandated territory? This is something that on occasion we saw as de-colonialism took place both at the end of WWI and WWII. The former Tsarist Empire and the Soviet Union had colonial aspects to their territorial rule and

this suggests some relevance of these international mandate examples. This model, however, seems fraught with challenges, many endemic to the UN decision-making structure and internal political cleavages.

While nation-states have historically been defined as possessing sovereign power over a territory, increasingly there has been a growth in the concept and expansion of the dimensions of human rights in the modern era that increasingly transcend state sovereignty (e.g. the Universal Declaration of Human Rights, the Responsibility to Protect (R2P). Accordingly, we must not only ask about the demands of states over disputed territory, we must also ask about the inhabitants currently residing in these lands and those who no longer live there. Too often in recorded history a people or a nation has been forcefully displaced amidst conflict. As in the Middle East, a core human rights question confronts the Caucasus: Do any displaced persons or their descendants have the right of return or at least visit their ancestral lands? If not, do they have related rights to monetary and other forms of compensation? In seems that any quest for widespread justice and long-term stability must deal with these questions.

VI: Future

a) Some Modest Suggestions:

One of the lessons from content analysis research on WWI documents is that in more complex multi-party relations, it only takes one player to misperceive, to overreact and to raise the conflict threshold, and, thereby, to pull everyone else quickly up the escalation ladder towards all-out war. Sadly, the Caucasus seems ripe for such a scenario. It is thus important for each and every state actor in the Caucasus to be better educated in conflict theory and practice, be more aware of different interpretations of history and germane political legal theory and to be in more extensive ongoing contact with all of its neighbors, particularly those with whom it has major disputes.

If contemporary Russia can acknowledge its dastardly role in WWII in the mass killing of Polish military and political prisoners at Katyn in the Soviet Union, then surely Turkey in the 21st century can acknowledge the mass killings of Armenian religious, cultural and political leaders in WWI. The good will that Russia earned in both Poland and the world by its honest and full acknowledgement was substantial. The belated apology showed that Polish-Russian relations need not be a conflictual zero-sum game. Poland did not simply gain and Russia lost. They both gained. Relatedly, the world and the Russian public, the latter long ill-informed on the subject, learned about how Poland had suffered such an enormous loss. The Russian leadership gained

greater respect and trust amongst other states. But perhaps most importantly, Poland and Russia began to foster a new trust and respect for each other. They now share a greater sense of common history. The old, unhelpful pattern of denial was surpassed by something more constructive for all. It is an important lesson that others would be well-served to follow.

Hopefully, we all seek to cut the Gordian knot in the Caucasus. One way perhaps is to think outside the box of simply categorizing and stereotyping everything into 'state vs. state' relations. Too often the land dispute issue is seen only as either it belongs to one state or another (e.g. Turkey or Armenia in one case and Azerbaijan or Armenia in another). But to do so exclusively is to fail to recognize the historic duality in political theory of state sovereignty vs. religious sovereignty. In the Young Turk Ottoman regime, it was not just individual private property that was confiscated. It was also Church property and lands. A symbolic way of addressing the issue of the Genocide restitution is to return some of the churches and monasteries to the Armenian Apostolic Church, while still retaining the lands within the Turkish state. This would respect existing borders (a useful goal to avoid endless reopening of land claims), but would address a powerful symbolic injustice. The internal ownership transfer need only be of the few surviving and most meaningful churches and monasteries. To offer this simple act of restitution can be a helpful step in the process of reconciliation. It would not be enough for the most ardent Armenian nationalist, but I suspect it can be a sufficient start for many and is long overdue. Similarly, any important historic mosque or Muslim site could be offered for Muslim clerics' supervision in Nagorno-Karabakh.

As was the case of the visionary pioneers from post-WWII Europe, one proposal is to explore possible avenues of functional integration. However, whereas in the past, coal and steel were seen as key strategic building blocks for functional integration, today it might be oil/gas pipelines (e.g. Nabucco), nuclear electrical transmission lines, rail links, or the crucial issue of water in a semi-arid region. It seems ironic that it actually might be politically easier to open the border first for the trade in goods rather than people. Of course, the flow of persons is a key component of a modern economy and developed society.

b) Conclusion:

The Caucasus can lurch from one crisis to another and descend into a potential Hobbesian realm. Or it could look for constructive and visionary paths to regional and global governance. We are reminded that amidst the massive loss of life, destruction and ashes of WWII, French and German statesmen were

confronted with enormous problems. Their joint history was filled with past conflicts and battles. Yet, they rose to the challenges. They offered a powerful and visionary alternative. As we look ahead towards 2020 in the Caucasus, we need to ask ourselves: 'What sort of region do we envision? What sort of world do we wish for our children and grand children?' The challenges are enormous. The risk and probability of failure are great, as the moribund Turkish Armenian Protocols suggest. But we must try. We must try. In the shadow of Mt. Ararat, we must try.

К 2020 ГОДУ: ВЗГЛЯД ИЗ ДИАСПОРЫ НА ФОРМИРУЮЩУЮСЯ ГЕОПОЛИТИКУ В ОТНОШЕНИИ КАВКАЗА

АЛАН УАЙТХОРН, почетный профессор Факультета политической и экономической науки Королевского военного колледжа Канады

РЕЗЮМЕ

В результате Геноцида 1915 года многие армяне были вынуждены, покинув свою историческую Родину – Западную Армению, рассеяться по всему миру и обосноваться в различных государствах. Армянские общины, интегрируясь в социально-экономическую и политическую среду стран обитания, выработали различные взгляды и подходы к своему социально-политическому обустройству и связям с Родиной, что затрудняет консолидацию армянства. В то же время Кавказ является ареной традиционного соперничества держав и центров силы за геополитическое влияние и стратегические ресурсы, а также внутрирегиональных конфликтов, что в значительной мере препятствует налаживанию сотрудничества между южнокавказскими государствами.

Для преодоления глубинных различий в позициях государств региона предлагается Армении, Армянской диаспоре, Турции, Азербайджану, а также их диаспорам начать разноформатный диалог при посредничестве заинтересованных стран и международно признанных экспертов по разрешению конфликтов. Примером могут служить государства на Балканах, Великобритания и Ирландия, Франция и Германия, которые сумели преодолеть взаимное недоверие и страхи и вступить на путь конструктивного диалога и интеграции.

ЮЖНЫЙ КАВКАЗ: НЕПРИЗНАННЫЕ ГОСУДАРСТВА И РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ (НА ПРИМЕРЕ НАГОРНО-КАРАБАХСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

ЛАРИСА АЛАВЕРДЯН, депутат Национального собрания Армении



Из всех аспектов проблемы региональной безопасности – не вообще, а именно Южного Кавказа – наибольший интерес для нас представляет тот, который принято называть человеческим измерением.

Искренне понимая обеспокоенность известных стран и их союзов энергетическим аспектом международной и региональной безопасности, мы остаемся приверженцами примата безопасности народонаселения, в современном понимании этого термина.

Отвергая искаженное толкование, а также политизированные и вульгарно-экономизированные подходы к пониманию международной и региональной безопасности, предлагаем отказаться от лишенного научности искусственного противопоставления или фрагментарного выпячивания отдельных принципов и предписаний, вырванных из контекста тех или иных международных документов.

В развитых странах и обществах накоплен бесценный опыт по институционализации и практике защиты и восстановления нарушенных прав человека, стимулирования "право-человеческого" видения и решения самых сложных проблем для поддержания безопасности на основе гуманного и основанного на приоритете прав человека мироощущения и миросозидания.

Хельсинкская декларация, принятая в 1992 г., поясняет: *"Наш подход основывается на всеобъемлющей концепции безопасности, впервые изложенной в Заключительном акте. Эта концепция устанавливает взаимосвязь между поддержанием мира и уважением прав человека и основных свобод"*[1].

В то же время во многих регионах и отдельных странах сохраняются или появляются политические элиты, которые не разделяют универсальные

[1] "Декларация Хельсинкской встречи СБСЕ на высшем уровне: Хельсинкский Документ 1992 г. "Вызов Времени Перемен"". Университет Миннесоты, Библиотека по Правам Человека (www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Rhelsnk92.html).

ценности, закрепленные в Уставе ООН и других основных международных документах.

Извращая международное право, они используют его для достижения узкогрупповых, часто клановых иинтересов, направленных не только против своего народа, но и против региональной безопасности, понимаемой как право и возможность мирного, справедливого и равноправного существования и развития всех народов и каждого человека в регионе.

Широкое распространение получило мнение, что одним из ослабляющих региональную безопасность факторов является стремление так называемых малых народов к созданию независимых государств. Самое время отметить, что для автохтонных народов Южного Кавказа неприемлемым и болезненно воспринимаемым является понятие национального меньшинства, особенно в местах своего исторического проживания. И это, прежде всего, относится к народам, оказавшимся в 1920-х годах в составе Азербайджанской ССР.

Напомним, что как национально-территориальное образование, в отличие от всех других советских республик, Азербайджанская ССР создавалась как вненациональная, то есть без обозначения или придания какой-либо нации статуса титульной[2]. В дальнейшем, в 1936 г., одна этническая группа, кстати, не составлявшая большинства населения, называвшаяся кавказскими татарами, была наделена статусом титульной нации, названной "азербайджанцы", и в действительности дискриминационная политика, проводимая закрепившимися во власти преемниками и проводниками политики турецких националистов в отношении всех других народов породила и продолжает оставаться фактором уязвимости региона с точки зрения его безопасности.

Поэтому, как только в СССР стали проявляться центробежные тенденции, был принят Закон Союза ССР "О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР" (от 3 апреля 1990 г.), статья 3 которого гласит: "*В союзной республике, имеющей в своем составе автономные республики, автономные области и автономные округа, референдум проводится отдельно по каждой автономии. За народами автономных республик и автономных образований сохраняется право на самостоятельное решение вопроса о пребывании в Союзе ССР или в выходящей союзной республике, а также на постановку вопроса о своем государственно-правовом статусе. В союзной республике, на территории*

[2] См. "К истории образования НКАО Азербайджанской ССР, документы и материалы". Баку, 1989 г., сс. 99–101.

которой имеются места компактного проживания национальных групп, составляющих большинство населения данной местности, при определении итогов референдума результаты голосования по этим местностям учитываются отдельно"[3].

Тем самым было подтверждено, что Союз ССР, будучи гарантом соблюдения равноправия всех народов единого государства, при выходе союзной республики из его состава наделяет правом самостоятельно решать связанные со своим государственно-правовым статусом вопросы не только автономные образования, но компактно проживающие народы союзных республик. Не случайно, в период распада СССР на территории Азербайджанской ССР этим правом воспользовались и были провозглашены три новых независимых образования (Нагорно-Карабахская, Лезгинская, Талышская республики).

Отметим, что Нагорный Карабах реализовал право на самоопределение еще в начале XX века, когда впервые на политической карте мира появилось новое образование "Азербайджан", сразу же предъявившее претензии на непринадлежащие ему территории исторического проживания армян. Напомним, что на Лондонском Конгрессе II Интернационала в 1896 г. Принцип самоопределения был признан основным при решении национального вопроса. В ответ на необоснованные притязания Азербайджана Национальный совет Карабаха, руководствуясь принципами историзма и права на самоопределение, объявил и сумел отстоять это право на части территории своего исторического проживания и созидания. За этим успехом стоит многовековой опыт карабахских армян сохранения своего социального, экономического, цивилизационного уклада и культурного своеобразия в форме независимого или полунезависимого государственного образования в составе сменявших друг друга, а иногда и существовавших одновременно и соперничавших между собой империй.

Не случайно, в 1991 г., непосредственно после выхода Азербайджана из СССР и развертывания массированного вооруженного наступления на мирное население, в соответствии с нормами внутригосударственного и международного права была провозглашена Нагорно-Карабахская Республика, которая сумела легитимно состояться, защитить и сохранить реализованное еще в начале XX века право на самоопределение[4].

[3] "О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР". Закон СССР от 03.04.1990. "Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР", 11.04.1990. № 15.

[4] См. "Нагорный Карабах в 1918-1923 гг.". Сборник документов, Ереван, 1992 г.

Практически во всех исследованиях в области международной и региональной безопасности факт существования непризнанных государств представляют и, возможно, воспринимают исключительно как угрозу безопасности. В основе многих проектов и решений международного и регионального значения такое восприятие носит чуть ли не аксиоматический характер и, как правило, опирается на ситуативные доводы.

Утверждение, обратное распространенному, основывается на первозданном смысле прав человека и исключительности приоритета ценности человека, опирающемся на его достоинство, включая национальное.

Пример непризнанной НКР показывает, что, как ни странно, факт непризнанности еще более укрепляет волю и умение всего народа и каждого гражданина Арцаха защищать свое право на самостоятельное существование и в небывало трудных условиях развивать государственные и общественные институты, призванные обеспечить физическую, духовную и социально-экономическую безопасность всех и каждого.

Народ НКР, вопреки продолжающемуся ущемлению со стороны не только Азербайджана, но и международных и межправительственных институтов фундаментальных прав и свобод человека всех и каждого гражданина НКР, верит в непререкаемость общечеловеческих ценностей. Народ, защитивший свое право на жизнь, спасшийся от резни, погромов и других геноцидальных действий богатого углеводородами, но с пребывающим в бедности народом Азербайджана, остается приверженцем установления прочного и справедливого мира в регионе.

Именно существование и развитие НКР как государства нового типа сдерживает нескрываемые Азербайджаном территориальные претензии ко всем странам, с которыми он граничит по суше и по морю (а при возможности – и по воздуху). Современный Азербайджан, объявив себя правоприемником Азербайджанской Демократической Республики 1918–1920 гг., не отказался от территориальных претензий, в которых Лига Наций ей отказала[5].

Поощряемый Западом, Азербайджан претендует на суверенитет над обширными и в корректном международно-правовом смысле не принадлежащими ему территориями, и в первую очередь – над территорией НКР[6], самоопределившейся еще в начале прошлого века на непринадлежащей самопровозглашенному, непризнанному Лигой Наций Азербайджану

[5] См. *Ю. Барсегов.* Карабахский конфликт: международно-правовая природа и пути его урегулирования, сс. 33-34 (www.books.nt.am).

[6] См. *А. Манасян.* Карабахский конфликт: международно-признанные основы проблемы. Папка основных правовых и политических документов. Степанакерт, 2007 г.

территории. Не случайно, у серьезных исследователей и экспертов вызывает недоумение попытка Азербайджана ввести в заблуждение мировое сообщество тезисами о своем праве вооруженным путем восстановить некую территориальную целостность[7].

Неопределенная формулировка границ, использованная Азербайджаном при обращении в ООН по поводу членства (документ S/23597, 14 февраля 1992 г.), отсутствие каких-либо правовых оснований отождествления сталинских границ советского периода с границами современного Азербайджана и прочие "политэкономические" изыски не могут подменить необходимого, но несуществующего обоснования легитимности современного государственного образования, ставшего членом международного сообщества в суматохе развала СССР[8].

Неправовое присвоение границ советского Азербайджана современному Азербайджану не только противоречит не потерявшим силу международным договорам, относящимся к региону Южного Кавказа, но и поощряет руководство Азербайджана к угрозе применения силы и непосредственным действиям, угрожающим миру и безопасности народов в регионе.

При всем многообразии и кажущейся убедительности теоретических подходов к обоснованию тенденции ослабления роли национальных государств в обеспечении безопасности народа/народов, проживающих в них, как показала практика, для малочисленных народов в условиях недемократического режима наиболее действенной формой организации безопасности в ее человеческом измерении остается национальное государство с эффективными традиционными механизмами защиты населения и территории и современными институтами обеспечения прав и свобод человека, международного сотрудничества на основе принципа равноправия наций, ненасильственного, основанного на свободе выбора пути государственной и общественной самоорганизации населения.

В случае с Азербайджаном можно считать доказанным, что, независимо от политического строя и декларирования приверженности универсальным нормам и ценностям, неизменной политикой его руководства с момента возникновения в 1918 г. были и остаются геноцид, этнические чистки, дискриминация, ассимиляция народов, не по своей воле оказавшихся в составе советского Азербайджана. Более чем убедительные свидетельства тому

[7] См. "Nagorny Karabakh's Right to State Independence According to International Law". Prof. Dr. Otto Luchterhandt, Boston, Armenian Rights Council, 1993; *А. Мелик-Шахназарян.* Нагорный Карабах: факты против лжи. Москва, 2010 г.

[8] См. *А. Манасян.* Карабахский конфликт в ключевых понятиях. Ереван, 2002 г.

содержатся в обширной литературе и докладах международных правозащитных организаций[9]. Непризнанная НКР, создавшая в тяжелейших условиях отражения агрессии Армию самообороны, а в дальнейшем также и все необходимые для эффективного отправления власти гражданские институты, сегодня и уже в течение 20-и лет является реальным, а не виртуальным фактором сдерживания аннексионистской политики руководства признанного Азербайджана.

В докладе "Стратегическая оценка Центральной Евразии", в частности, приводится следующая характеристика армии НКР: "Как часто говорят, это самая профессиональная армия на территории бывшего Советского Союза... Железная дисциплина и патриотизм местного населения – главный фактор... Вооруженные силы Карабаха обладали реальной возможностью отрезать Евлах–Нахичеван и разделить Азербайджан на две части"[10].

То, что армия НКР обладала такой возможностью, но не воспользовалась ею, в рассматриваемом ракурсе важнее, собственно, эффективности армии и готовности народа отстоять свое право жить и строить демократическое, правовое и социальное государство, согласно избранным ее двумя референдумами правилам в соответствии с международными нормами.

Последовательная и успешная социально-экономическая политика–еще один феномен непризнанной страны, которая активной налоговой политикой, созданием благоприятного инвестиционного климата и результативным использованием финансовых и природных ресурсов доказывает свою конкурентоспособность не только в вооруженном противостоянии, но и в искусстве созидания, демонстрируя своему и соседним народам преимущества мира перед войной.

На политической арене достойны подражания корректные с международно-правовой точки зрения документы и действия руководства НКР как на этапе становления, так и на этапе защиты населения и территории, а также государственного строительства.

[9] См. "Bloodshed in the Caucasus: Escalation of the Armed Conflict in Nagorno-Karabagh, Helsinki Watch (September 1992)"; "Human Rights Violation in Armenia and Azerbaijan", by Elbert G.Ch. Wesserlink, Pax Christi Netherlands (24 January 1992); "Reports of fact-finding missions to Nagorno-Karabagh", Andre Sakharov Memorial Congress and Foundation (31 May 1991 and 16 July 1991); "Ethnic Cleansing in Progress, War in Nagorno-Karabakh", by Caroline Cox and Jon Eibner with a preface by Elena Bonner-Sakharov (March 1993).

[10] См. "Strategic Assessment of Central Eurasia. 2000". The Atlantic Council of the United States & Central Asia – Caucasus Institute. Ch. Fairbanks, S. Frederic Starr, C. Richard Nelson, Kenneth Weisbrode. Report prepared for the Middle East Division, J-5, Joint Chiefs of Staff.

Особо следует отметить организацию и проведение систематических легитимных и справедливых выборов органов государственного управления и местного самоуправления с установленной законом периодичностью в соответствии с европейскими стандартами. Многочисленные зарубежные наблюдатели из разных стран, в том числе США и Европы, не могут скрыть искреннего удивления по поводу образцовой организации всего процесса – от предвыборной агитации до послевыборных действий. В ситуации, навязанной Азербайджаном позиционной войны, в НКР проводятся выборы, которые могут служить примером не только для признанных государств Южного Кавказа, но и для всего постсоветского пространства.

Современную НКР характеризуют: безупречная легитимность образования государства, успешное отражение вооруженной агрессии Азербайджана (притом, что армия семимиллионного Азербайджана в то время многократно – в десятки раз – превосходила Армию самообороны НКР по всем видам вооружения и в живой силе), эффективное осуществление власти и реализация суверенитета на всей территории НКР (включая реинтегрированные части территории, насильственно отторгнутые от Нагорного Карабаха в 1918–1992 гг.), политика сдерживания эскалации вооруженной фазы конфликта в период явного и всеми признаваемого перевеса сил, соблюдение норм гуманитарного права как во время боевых операций, так и после них, инициирование и соблюдение перемирия, деятельность по созданию атмосферы доверия, уравновешенная позиция в переговорном процессе, приверженность миротворческой позиции в условиях беспрецедентного наращивания вооружения, милитаризации и агрессивной риторики Азербайджана, выдержанная в духе добрососедства информационная политика в противовес лживой и проникнутой ненавистью к армянам и пренебрежением к другим народам информационной политике страны–члена ООН, ОБСЕ, Совета Европы.

Этот список можно продолжить. В условиях новых информационных технологий, открытости НКР для всех снова и снова подтверждается ее особая роль в обеспечении безопасности Южного Кавказа, региона, полного политических и экономических соблазнов для стран, олицетворяющих все геополитические полюсы мира.

Необходимо добавить, что НКР до настоящего времени удается использовать свою непризнанность и невовлеченность (или неполную вовлеченность) в процесс так называемого урегулирования конфликта в пользу укрепления региональной безопасности. Дело в том, что любая договоренность "вокруг Нагорного Карабаха", достигнутая без участия и согласия НКР, юридически ничтожна и практически не реализуема. И в случае

принятия недопустимого с точки зрения региональной безопасности в ее человеческом измерении соглашения в пользу кажущейся энергетической безопасности стран "золотого миллиарда" и продолжения потворствования аннексионистским притязаниям Азербайджана НКР будет обречена на выполнение предназначенной ей исторической роли – фактора стабильности в регионе и содействия равноправному развитию всех народов, подвергающихся дискриминации, насильственной ассимиляции или изгнанию.

Динамика региональной безопасности на Южном Кавказе характеризуется усилением политики подавления со стороны Азербайджана прав и свобод всех коренных народов региона, с одной стороны, и естественным противостоянием этому, с другой.

Неприятие политическим руководством этой страны приоритета прав человека, игнорирование человеческого измерения безопасности региона, постоянная угроза применения силы, официальная героизация убийц и насильников от Сумгаита до Будапешта, манипулирование нормами международного права, безнаказанная и систематическая дезинформация международных организаций, целенаправленное совращение своего же народа расистской идеологией, искажение фактов, фальсификация документов и умышленное введение в заблуждение мирового сообщества и, тем самым, принуждение к принятию решений, противоречащих фактам и справедливости, неприкрытые спекуляции "углеводородными" интересами Запада угрожают безопасности Южного Кавказа и, прежде всего, всех без исключения народов региона, одновременно ставя под сомнение надежность дорогостоящих систем энергетической безопасности заинтересованных стран.

Таким образом, НКР самим фактом своего существования является фактором, содействующим поддержанию как региональной – в ее человеческом измерении, так и глобальной, включая энергетическую, безопасности.

THE SOUTH CAUCASUS: NON-RECOGNIZED STATES AND REGIONAL SECURITY (ON THE EXAMPLE OF THE NAGORNO KARABAKH REPUBLIC)

LARISA ALAVERDYAN, Member of the National Assembly of Armenia

SUMMARY

In the developed countries and societies an invaluable experience has been gained to institutionalize, protect and restore the violated human rights, promote "rights-based" vision and address the most difficult problems for the maintenance of security on the basis of humanity and the human rights' priorities.

In this sense, the people of Nagorno Karabakh – despite the continued infringement on the part of not only Azerbaijan, but also international and intergovernmental institutions of fundamental human rights and freedoms of everybody and of each and every citizen of the NKR – believes in the indisputability of universal values. The NKR people who defended their right to life, escaped from the massacre, pogroms and other genocidal acts of the Azerbaijani people – remain committed to establishing just and lasting peace in the region.

Thus, the NKR by the very fact of its existence is a factor that promotes the maintenance of both regional (in its human dimension) and global – including energy – security.

К ПРОБЛЕМЕ КОНКУРЕНЦИИ СИСТЕМ БЕЗОПАСНОСТИ В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИИ "ТРЕХ МОРЕЙ"

ДАВИД ОГАНЕСЯН, доктор, Чрезвычайный и Полномочный Посол, директор Центра цивилизационных и культурных исследований при ЕГУ



Вводные замечания

1. Развитие коммуникационно-транспортных технологий привело к пока что не совсем осознанному изменению представлений времени и пространстве: пространство сжалось, время расширилось.

2. Восприятие Земного шара как некоего глобального мира, любая точка которого достижима из любой другой, привело к возникновению глобализационных проектов, нацеленных на создание глобальных инфраструктур.

3. Глобальные инфраструктуры требуют глобального руководства.

4. Глобализационные проекты вступили в борьбу за руководство глобальным миром.

5. Столкновение происходит не между цивилизациями, а между глобализационными проектами.

6. Понятие "регион", претерпев с течением времени достаточно серьезные изменения, все же сохранило свой традиционный смысл.

Слово "регион" (лат. *regio*, род. падеж: *regionis*) буквально означает "область, район". Энциклопедические словари дают следующее определение этого слова: территория или акватория, в некоторых случаях довольно большая по своим размерам, не обязательно являющаяся таксономической единицей в какой-либо системе территориального членения. Изменения, происходившие в историческом аспекте, были связаны с развитием средств коммуникации – транспорта и связи. Следует учитывать, что в древние времена представления о мире были ограничены представлениями различных цивилизаций о границах обитаемого мира, и, таким образом, древняя Римская империя, например, и не подозревала о существовании такой мощной цивилизации, как китайская, или о таких материках, как американский или австралийский.

Естественно, что с точки зрения римлян регионами являлись те географические единицы, которые уже в 4-ом веке н. э. воспринимались как субрегионы.

Развитие мореплавания и судоходства, а также освоение новых сухопутных путей весьма значительно повлияло на развитие понятия "регион". Несколько огрубляя, можно сказать, что усовершенствование средств передвижения и связи, в конечном счете, приводит к укрупнению регионов. Наконец, к середине 19-го в. начинает формироваться тот смысл понятия "регион", который, с некоторыми изменениями, и был в ходу до последнего времени.

Приведенное выше словарно-энциклопедическое определение понятия "регион" ничего не дает с точки зрения понимания его существенных характеристик. Однако в экономической, политической, политологической и разного другого рода литературе понятие "регион" получило довольно четкое определение, особенно в тех случаях, когда упоминаются географические характеристики – Юго-Восточная Азия, Центральная Европа, Средиземноморье, Южный Кавказ и т. д. При определении региона с подобной точки зрения существенными характеристиками становятся региональное культурное и языковое сходства, политические и экономические связи, наличие общих инфраструктур и пр.

В глобальном мире, где пространство, удаленность уже не играют существенной роли для развития связей, где существует множество мировых инфраструктур (Интернет, банковская система, спутниковое телевидение, мировой рынок, транснациональные компании и пр.), где в результате миграционных процессов этносы и религиозные общины, выйдя за пределы своих естественных ареалов, распространяются по всему Земному шару, создавая своего рода естественные мировые сетевые системы (например, китайцы, евреи, поляки, армяне, греки, арабы и т. д., а также сунниты, индуисты, католики и т. д., или же – филателисты, гурманы, путешественники и т. д.), формируется иное, в некотором смысле "виртуальное", определение понятия "регион", которое, не входя в противоречия с традиционным, позволяет наполнить его новым содержанием. В качестве основной единицы определения выбирается базовая ценность – общая и доминантная для данного виртуального региона.

Если отметить на карте мира все те географические точки, где имеются цивилизационные структуры, связанные с реализацией, "овеществлением" той или иной базовой ценности, то мы получим карту данного конкретного региона.

Очевидно, что и виртуальный регион имеет свою специфическую проблематику, связанную с обеспечением нужд безопасности.

7. Предлагаемая к рассмотрению концепция "Система трех морей" базируется как на традиционном геополитическом, так и на ценностном понимании термина "регион".

8. Процесс гомогенизации систем ценностей, в котором очень важную роль сыграли авраамические религии, берущий свое начало еще с античных времен, на протяжении веков вобрал в себя ареалы трех морей.

* * *

Вероятно, нет особой надобности останавливаться на тех событиях, которые происходили в течение последних десятилетий в Средиземноморском регионе. Достаточно констатации того факта, что преобладающей силой здесь является НАТО и что некоторые противоречия, существующие между евроатлантизмом и европеизмом, не могут иметь существенного влияния на систему управления процессами. З. Бжезинский пишет: "НАТО не только обеспечивает основной механизм осуществления американского влияния в европейских делах, но и является основой для критически важного с точки зрения политики американского военного присутствия в Западной Европе... Реальный выбор в пользу объединенной Европы потребует осуществления далеко идущей реорганизации НАТО, что неизбежно приведет к уменьшению главенствующей роли Америки в рамках этого альянса"[1].

Включение ряда черноморских государств в состав НАТО полностью изменило геополитическую картину этого региона.

Установление контроля над бассейном Черного моря является одним из необходимых условий реализации американского глобализационного проекта и, таким образом, одним из наиболее важных военно-политических проектов Соединенных Штатов, поскольку евроатлантическое, т. е., в основном американское, присутствие здесь, соответствующее интересам европейских союзников, позволяет активнее реализовывать следующую фазу формирования целостной системы "трех морей" (Средиземного, Черного и Каспийского). Содержание этой фазы целостного проекта самым непосредственным образом зависит от решения задачи предыдущей фазы – обеспечения военно-политического подчиняющего превосходства – и формулирует в качестве цели создание инфраструктур, объединяющих вышеуказанные три моря в единую целостную систему.

Приоритетность здесь, наряду с военным присутствием, принадлежит транспортно-коммуникационным инфраструктурам, в первую очередь, различного типа трубопроводам и транспортным системам, первейшим назначением которых является обеспечение переброски в Европу углеводородных ресурсов стран бассейна Каспийского моря.

[1] *З. Бжезинский.* Великая шахматная доска, М., 1999, сс.65–66.

Очевидно, что построение "системы трех морей" позволит обеспечить энергоносителями динамичное развитие экономик стран Европейского Союза и вместе с тем ликвидировать их зависимость от поставок нефти и газа Россией. Очевидно также, что направлением потоков энергоносителей в Европу, можно ограничить объемы поставок энергоресурсов Китаю, который испытывает в них острую необходимость. Ограничение поставок энергоносителей из стран бассейна Каспийского моря создаст серьезнейшие проблемы для стремительно развивающейся и не слишком модернизированной, а потому весьма энергоемкой китайской экономики. Напомним, что ежегодно потребность Китая, к примеру, в нефти возрастает приблизительно на 20 %.

Следует также отметить, что осознание актуальности реализации проекта под названием "система трех морей" придает новый смысл деятельности НАТО, так как именно Североатлантическому союзу предназначено обеспечение безопасной и бесперебойной работы создаваемых инфраструктур, что актуализирует и логически обосновывает перспективу дальнейшего расширения этой организации.

Однако, отмечая геополитическую целостность "системы трех морей" и актуальности соотнесенности и синергичности действий внутри нее и, таким образом, возможности возникновения проекта под таким названием, следует подчеркнуть, что в плоскости реализации данного проекта существуют серьезнейшие проблемы. С точки зрения тенденций, присущих американским глобальным геополитическим проектам, они связаны, в первую очередь, с обеспечением в бассейнах Черного и Каспийского морей именно единоличного американского, а не натовского господства.

В эпоху Холодной войны Черное море являлось зоной советского влияния, ограниченного турецким контролем над проливами, т. е. зона советского влияния кончалась там, где начинались территориальные воды члена НАТО Турции. Однако преимущество Советского Союза и его союзников, в первую очередь, их военно-морских сил здесь было бесспорно, что обеспечивало политические и экономические интересы стран – членов Совета экономической взаимопомощи. Однако после вступления Болгарии и Румынии в НАТО ситуация полностью изменилась: здесь возникли две новые натовские военно-морские базы, что в значительной степени уменьшило возможности России контролировать развитие процессов в акватории Черного моря.

Следует подчеркнуть, что Россия пока что не смогла создать какую-либо более или менее приемлемую альтернативу Севастопольской военно-мор-

ской базе[2], а также то, что под непосредственным контролем Москвы находится очень ограниченный отрезок черноморского побережья.

Однако самая мощная на сегодняшний день черноморская держава Турция также сталкивается с серьезными проблемами. С первого взгляда может показаться, что именно в этом региона Анкара спокойно решает все вопросы: Черное море превратилось в зону почти подавляющего превосходства НАТО, в котором роль Турции достаточно велика[3]. Однако существующие противоречия, связанные, в первую очередь, с политикой, проводимой правительством Эрдогана, неоднократно давали о себе знать и особенно выпукло проявились во время августовской войны 2008 г.

Разместив военно-морские базы в Румынии и Болгарии, НАТО планирует создание еще одной базы в Батуми, что наталкивается на сопротивление как России, так и, по всей видимости, Турции.

Осознание ограниченности углеводородных ресурсов привело к активизации в сфере продвижения инфраструктурных проектов, которых возникло великое множество и в которых нагляднейшим образом проявилась борьба между геополитическими фигурами. Некоторые из этих проектов уже реализованы, вокруг остальных идет острая борьба.

Проложенная по дну Черного моря магистраль "Голубой поток" связывает российские газовые месторождения с турецкими потребителями (ежедневно более 27 млн кубометров, а при необходимости – около 34 млн кубометров, как это было в тех случаях, когда Иран снижал объемы своих поставок газа).

В 2007 г. Румыния, Сербия, Хорватия, Словения и Италия с участием представителя ЕС подписали договор, согласно которому должен был быть построен нефтепровод через территории этих стран из румынского порта Констанца в итальянский Триест. На первом этапе предусматривалась транспортировка нефти танкерами из Джейхана (Турция) в Констанцу, что

[2] Срок ее аренды завершается в 2017 г., а новая – Новороссийская, которая по своим параметрам значительно уступает Севастопольской, – будет сдана в эксплуатацию не ранее 2020 г.

[3] Наблюдатели отмечают, что в последние годы турецкое правительство последовательно ужесточает правила прохождения танкеров через проливы, обосновывая это требованиями безопасности и необходимостью решать экологические проблемы. Суда длиной более 200 м могут проходить через проливы только в дневное время при условии обеспечения одностороннего движения. Судоходство по причине скапливания большого количества кораблей стало небезопасным. По этим причинам компании несут большие убытки, вследствие чего растут цены на перевозку грузов, что, в свою очередь, влияет на рентабельность российских черноморских портов Новороссийск и Туапсе: деятельность этих портов ограничивается, в основном, акваторией Черного моря.

позволило бы Анкаре стать более значимым игроком в сфере глобальной энергополитики.

Цель строительства трубопровода "Констанца–Триест" та же, что и у других проектов – "Бургас–Александропулос" и "Самсун–Джейхан", – обойти Босфор, Мраморное море, Дарданеллы и выйти в Средиземное море.

Но идея проекта "Констанца–Триест" несколько шире: не только обойти два узких пролива, но и по пути забросить нефть на ряд НПЗ, расположенных на Балканах.

Согласно сайту *"Oilnews"*, в феврале 2011 г. Россия подтвердила свою заинтересованность в участии в этом проекте, который позволит осуществить поставку в Европу около 90 млн т сырой нефти ежегодно. Стоимость проекта оценивается в 2,3–3,5 млрд долларов США. Нефтепровод "Констанца–Триест" будет подключен к трансальпийскому нефтепроводу *"TAL"*, что позволит поставлять нефть также в Австрию и Германию. Еще одно ответвление свяжет нефтепровод с нефтеперерабатывающими заводами Северной Италии[4]. Казахстан, который с введением в строй месторождения Кашаган получит возможность дополнительно экспортировать более 50 млн т нефти ежегодно, также заинтересован в участии в данном проекте.

На протяжении последних нескольких лет в Астане, Баку, Ашгабаде, Тбилиси, а также в некоторых европейских городах проходили закрытые совещания, целью которых было достижение договоренностей относительно формирования каспийского энергетического коридора, который бы соединил центральноазиатские трубопроводы с азербайджанскими и через территорию Грузии перебрасывал каспийские нефть и газ в Турцию, а оттуда в Европу.

Однако все более усложняющиеся американо-турецкие отношения ставят под вопрос реализацию этого давно уже обсуждаемого проекта в обозначенном формате. Противоречия действительно достаточно серьезные и берут начало с отказа Анкары содействовать Соединенным Штатам в Ираке. Надо отметить и постоянное противодействие Анкары Соединенным Штатам в их стремлении увеличить свое военное присутствие в Черном море, и осторожность в отношениях с Ираном, и противодействие американскому стремлению открыть границу Турции с Арменией, и раздражающие Вашингтон попытки играть роль посредника в различных конфликтах. Следует особо подчеркнуть идущую в разрез с интересами США политику Турции в отношении Израиля, ломающую сложившуюся схему опоры Соеди-

[4] Румыния рассчитывает на Россию в проекте нефтепровода Констанца–Триест, 04.03.2011 (http://oilnews.com.ua/news/article9053.html).

ненных Штатов на двух своих постоянных союзников в мегарегионе. Иначе говоря, претензии Анкары на роль глобальной геополитической фигуры и реализация ею проектов в этом направлении серьезнейшим образом настораживают США, поскольку зачастую вступают в противоречие с американскими планами.

Следует особо отметить резко отрицательные последствия в определенной степени дезориентировавшей политическое руководство США политики Турции в отношении некоторых арабских стран, в первую очередь, Сирии.

Именно это поведение Турции заставило Соединенные Штаты вплотную приступить к формулированию двух новых проектов.

Первый из них задуман давно, но его реализация столкнулась с серьезнейшими проблемами, вызванными как финансовым кризисом, так и сопротивлением России. Его целью является нахождение новых союзников, готовых предоставить свою территорию для обеспечения большего американского присутствия на Черном море.

Второй проект имеет энергетический характер и предусматривает строительство нового трубопровода (название еще не совсем ясно: если он будет проходить через Румынию, то – *GREU*, если же через Украину – *GUEU*).

Информация о новом трубопроводе ставит под вопрос реализацию проекта *NABUCCO*. Можно заметить, что большая часть этих бесконечных программ и проектов никогда не будет реализована, поскольку все они вступают в противоречие с другими такими же, но вброшенными из другого источника. Слишком много препятствий необходимо преодолеть, слишком сильно противодействие, основная причина которого – хаос и неопределенность в соотношении векторов влияния.

Дж. Фридман отмечает, что американская армия находится в процессе завершения своего отступления из Ирака, и Иран стремительно превращается из маргинальной силы в доминирующую.

Вне всякого сомнения, после вывода войск из Ирака руководство этой страны будет стремиться выстраивать свою политику в соответствии с американскими интересами. Однако совершенно ясно, что Тегеран будет иметь огромное влияние в Багдаде – до такой степени, чтобы блокировать любые неугодные ему иракские инициативы. Это влияние будет усиливаться, так как иранская сила рядом, а американская удаляется и становится всё более дистанцированной.

События, которые стали известны под весьма спорным названием "Арабская весна", также продемонстрировали хаотичность процессов в мегарегионе.

Однако можно отметить то, что мегапроект "Система трех морей" постепенно осознается именно как единый, целостный. Его фигурирование под различными названиями – "Большой Ближний Восток", "Расширенная Европа" – отражает недостаточность осознания базовости "трехморской" системы.

В заключение следует отметить, что "система трех морей" имеет подстраивающиеся к ней подсистемы, к примеру – Аравийское море через Суэцкий канал.

Китайский глобализационный проект реализуется не только через активизацию Пекина в бассейне Каспийского моря, но и путем усиления китайских позиций в Аравийском море и Персидском заливе. Китайско-пакистанское и китайско-иранское тесное сотрудничество заставляет оценивать китайский глобализационный проект как один из наиболее конкурентных.

В качестве иллюстрации – сюжет, связанный с операцией по уничтожению Усамы бин Ладена. Для выполнения этого задания американские командос нарушили суверенитет Пакистана и вторглись на его территорию, что, естественно, вызвало протест правительства этой страны. Соединенные Штаты ясно продемонстрировали свое недовольство действиями пакистанских властей и полное отсутствие доверия к нему. Реакция Китая последовала незамедлительно. Несколько заявлений, сделанных руководителями страны, показали недовольство и озабоченность угрозами США в адрес Пакистана. Последовал совет Вашингтону уважать суверенитет Пакистана, и было добавлено, что любое нападение на Пакистан будет рассматриваться как нападение на Китай. Практически, Соединенным Штатам был представлен ультиматум, что нельзя назвать беспрецедентным явлением (события вокруг Тайваня).

Еще резче звучат заявления китайского руководства в связи с поликой США и Израиля в отношении Ирана.

Следует отметить, что несмотря на жесточайшее информационное давление, оказываемое не только на ИРИ, но и на другие страны региона, имеющее целью замкнуть кольцо блокады вокруг этой страны, национальные интересы и опасность полной дестабилизации региона позволяют региональным игрокам артикулировать, хотя и не очень отчетливо и весьма аморфно и боязливо, основные принципы системы общерегиональной безопасности.

Глобальные противоречия внутри и вокруг "системы трех морей", постоянно нарушаемое шаткое равновесие сил вокруг основных коммуникационных узлов приводят к генерированию все новых и новых моделей и конфигураций, нацеленных на создание системы безопасности, обеспечивающей превосходство того или иного глобализационного проекта. Однако процессы развиваются слишком быстро и достаточно спонтанно, так что эти конфигурации и модели устаревают прежде, чем предпринимаются реальные шаги по их воплощению в жизнь, что не всегда осознается центрами принятия решений, вследствие чего они продолжают тратить время и ресурсы на реализацию деактуализованных проектов.

Вышеизложенное позволяет сформулировать несколько выводов:

1. Существующая система координации действий и согласования решений соответствует реалиям доинтернетовской эпохи. Процессы развиваются быстрее, информация распространяется стремительнее, а механизмы принятия решений остались прежними – медленными и очень бюрократическими, а потому – весьма неэффективными.

2. Сталкивание и конкуренция различных глобализационных проектов создают зоны напряжения, которые насыщены замороженными, латентными или же находящимися в горячей стадии конфликтами. Все эти конфликты в представлении основных геополитических фигур являются необходимыми инструментами для продвижения своих интересов.

3. Наибольшую актуальность приобретают такие конфликты, которые находятся территориально близко к зонам наибольшей напряженности. К их числу следует отнести зону Кашмира, Иран, индо-китайскую границу и пояс между Афганистаном, с одной стороны, и Туркменистаном, Узбекистаном и Таджикистаном – с другой.

4. Обострение ситуации вокруг Сирии и Ирака может заставить Иран активизировать свои действия по защите своих интересов, в первую очередь, для обеспечения стабильности так называемого "шиитского пояса" (Иран, Ирак, Сирия, Ливан), что может повлечь за собой возникновение напряжения на турецко-иранской и ирако-иранской границах и, как следствие, актуализацию курдского фактора.

5. Августовская война значительно снизила напряжение в субрегионе Южного Кавказа.

ON THE PROBLEM OF SECURITY SYSTEMS' COMPETITION IN THE LIGHT OF "THE THREE SEAS" CONCEPT

DAVID HOVHANNISYAN, Dr., director of the Center for Civilizational and Cultural Studies at Yerevan State University, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary

SUMMARY

The existing system of action coordination and solution harmonization corresponds to the realities of the pre-Internet era. Processes develop faster, information spreads rapidly, but the decision-making mechanisms have remained the same.

The clash and competition of different globalization projects create tension zones full of frozen, latent or hot-stage conflict. All of these conflicts are essential tools for the major geopolitical figures to promote their interests.

The conflicts geographically closer to the greatest tension zones are of much topicality. Thus, August war has significantly reduced the tension in the South Caucasus sub-region.

МАТЕРИАЛЫ
МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
“ДИНАМИКА РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ”

Научный руководитель проекта: *ГАЙК КОТАНДЖЯН, генерал-майор, доктор политических наук (РФ), научный эксперт по контр-терроризму (НУО США), Начальник ИНСИ МО РА, действительный член Российской Академии военных наук*

Редакционная группа: *БЕНИАМИН ПОГОСЯН, ДАВИД ЧИЛИНГАРЯН, МИКАЭЛ АВЕТИСЯН, АРМИНЕ АКОПЯН*

Техническое редактирование и компьютерное обеспечение: *АРМИНЕ НАЗАРЕТЯН*

Художественное оформление: *ДАВИД ПАРВАНЯН*

MATERIALS
OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE
“REGIONAL SECURITY DYNAMICS
IN THE SOUTH CAUCASUS”

Academic superviser of the project: *HAYK KOTANJIAN, Major General, Doctor of Political Sciences (RF), Counterterrorism Fellow (NDU, US), Commandant of the INSS, MOD, RA, Full Member of the Russian Academy of Military Sciences*

Editorial group: *BENIAMIN POGHOSYAN, DAVID CHILINGARYAN, MIKAYEL AVETISYAN, ARMINE HAKOBYAN*

Technical layout and computer support: *ARMINE NAZARETYAN*

Designer: *DAVID PARVANYAN*

Թուղթը՝ օֆսեթային: Չևաչափը՝ 70x100 1/16:
Տեքստը՝ 216 էջ: Տպաքանակը՝ 250:
Տառատեսակները՝ «Արիալ», «Թայմս»: Տպագրությունը՝ օֆսեթ:

«ԼԻՄՈՒՇ» տպարան
Типография “ЛИМУШ”
“LIMUSH” Printhouse