

УДК 327.56

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ СОСЕДСТВА
НА ТЕРРИТОРИИ СТРАН ЮЖНОГО КАВКАЗА**

© 2014 г.

Е.С. Поскребышева

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

poskr011@mail.ru

Поступила в редакцию 23.04.2014

Исследованы основные концептуальные положения и динамика развития Европейской политики соседства, нацеленной на минимизацию возможных международных конфликтов. На основании изученного эмпирического материала, касающегося подходов ЕПС к некоторым государствам Южного Кавказа, автор приходит к выводам, что данная политика ЕС, во-первых, далека от эффективной имплементации в реальных политических процессах, а во-вторых, является частью традиционной парадигмы самонавязывания Запада.

Ключевые слова: европейская политика соседства, региональная безопасность, этнические конфликты, урегулирование конфликтов.

В реалиях современного мира управление конфликтами, в том числе международными, является относительно новой сферой. В ее рамках Евросоюз активно разрабатывает алгоритмы своих действий, в частности, за счет участия в ситуации на Западных Балканах [1]. Развитие так называемой Европейской политики соседства (ЕПС) вдохнуло новый импульс в усилия европейских институтов, направленные на управление или разрешение конфликтов, в том числе на территории стран Южного Кавказа. Однако, как показала практика, ЕПС не была предназначена для решения данных вопросов ни политически, ни институционально, ни финансово.

Целью настоящего исследования является анализ Европейской политики соседства на территории стран Южного Кавказа с точки зрения ее эффективности, актуальности и релевантности. В формате данной цели перед автором поставлены задачи исследования и интерпретации основных нормативных документов концептуального характера, выявление закономерностей политики Европейского союза по урегулированию этнических и других социально-политических конфликтов, а также получение новых эмпирических данных, касающихся институционального оформления системы европейской региональной безопасности. Необходимо, на наш взгляд, также рассмотреть противоречия в подходах к урегулированию конфликтов таких региональных акторов, как ЕС и Россия.

Прежде всего необходимо отметить, что Единая политика соседства является фокусом действий ЕС по управлению конфликтами. Попытки урегулирования ряда конфликтов демонстрируют отсутствие необходимого потенциала

в актуализации декларируемых направлений внешней политики. На примере Грузии иллюстрируется возможность политической инструментализации и проявления непредсказуемых последствий, являющихся следствием отсутствия жестких политических рамок.

Принятая в декабре 2003 г. Европейская стратегия безопасности в качестве одной из стратегических целей ЕС обозначила безопасность приграничных территорий. ЕПС нацелена на внедрение данной задачи в политику ЕС, что может быть достигнуто в условиях политической стабильности и при распространении соответствующих административных моделей и норм за пределами ЕС. ЕПС в данном контексте может служить альтернативой членству в ЕС, а также обеспечить Союз новым инструментарием координирования собственной внешней политики.

Постепенно значение задачи урегулирования конфликтов в рамках ЕПС стало возрастать. На первоначальном этапе разработок проектов ЕПС сотрудничество со спорными территориями (Приднестровье, Абхазия, Южная Осетия, Нагорный Карабах) было неоднозначным. В дальнейшем «восточное измерение» ЕПС дополнилось за счет так называемого восточного партнерства. Стоит отметить, что участие Евросоюза в разрешении вопросов спорных территорий остается весьма противоречивым: ЕС пытается найти баланс между стремлением воздержаться от признания данных территорий и попытками содействия разрешению конфликтов.

На сегодняшний день существует большое количество исследований, направленных на изучение ЕПС с точки зрения перспектив развития Евросоюза. Среди ученых, занимающихся

данной проблематикой, можно выделить таких, как Р. Дель Сарто, Т. Шумахер, М. Кремона, С. Хиллион, С.В. Старкин, Е.С. Поскребышева [1–5].

Многие исследователи сходятся во мнении, что использование ЕПС как инструмента политики не будет иметь успеха ввиду отсутствия у участников возможности в будущем присоединиться к ЕС посредством участия в данной инициативе. В частности, такой точки зрения придерживаются такие исследователи, как Г. Сассе и К. Вольцук [6, 7].

В рамках ЕПС управление конфликтами является одним из средств достижения более тесного экономического и политического сотрудничества с ЕС для стран, не являющихся членами организации. Таким образом, для ЕПС важным пунктом является наличие у страны политической воли к сотрудничеству с соседними странами – членами ЕС. Если ключевые стороны конфликта на одной из противоборствующих территорий демонстрируют желание взаимодействовать с ЕС и рассматривать существующие между ними противоречия как объект реализации политики соседства, то ЕПС может дать импульс сотрудничеству конфликтующих сторон путем создания условий для переговоров, выступая в качестве посредника и выделяя средства для реализации проектов, прямо или косвенно связанных с разрешением конфликта.

Первое комплексное предложение Комиссии по политике соседства содержало в себе пункты, подчеркивающие важность демократии, плюрализма, прав человека и верховенства закона для политической стабильности прилегающих территорий, акцентировало внимание на намерении стимулировать региональное сотрудничество, особенно между Россией и другими государствами бывшего Советского Союза, а также включало краткое подтверждение негативных последствий конфликтов.

Что касается урегулирования конфликта, Комиссия предложила следующее: активное участие ЕС в сфере предотвращения конфликтов, кризисное регулирование, финансирование постконфликтного строительства и поддержку усилий Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и других медиаторов. В предложении также содержались ссылки на существующие международные конвенции, имеющие отношение к вопросам конфликтов, в том числе Всеобщая декларация прав человека, документы ОБСЕ и стандарты Совета Европы [6].

Европейская стратегия соседства (май 2004 г.) в качестве инструмента сотрудничества между ЕС и каждой из стран – участниц проекта вводила так называемые двусторонние планы дей-

ствий. Особое место в документе занял вопрос о вкладе ЕС в урегулирование региональных конфликтов. Данный факт мог стать следствием решения о включении в ЕПС стран Южного Кавказа – Армении, Азербайджана и Грузии. Каждая из этих стран связана по крайней мере с одним неразрешенным этнотерриториальным конфликтом. Стратегический документ, однако, не содержал пунктов, касающихся фактического участия ЕС в урегулировании конфликтов. Потенциальные сферы сотрудничества, перечисленные в документе, отличались размытыми характеристиками [6]. Тем не менее, по сравнению с Соглашениями о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которые составляют договорно-правовую базу отношений между ЕС и восточными странами – участницами ЕПС, этот документ подчеркнул общую ответственность за управление конфликтами, чем создал основу для дальнейших шагов в данной сфере.

Переходя к разговору о действиях ЕС в отношении республик Закавказья, можно констатировать, что до «революции роз» 2003 г. и решения 2004 г. включить Южный Кавказ в программы ЕПС, Евросоюз играл довольно пассивную роль в делах Грузии, Армении и Азербайджана. С 1999 г. со всеми тремя странами действовали СПС, финансовая помощь ЕС в период с 1992 г. по 2006 г. составила 502 млн евро Грузии, 386 млн евро – Армении и 407 млн евро – Азербайджану [6]. ЕС также финансировал проекты восстановления Южной Осетии и Абхазии. Однако, помимо заявлений в поддержку планов мирного урегулирования под контролем ОБСЕ (в Южной Осетии) и ООН (в Абхазии) и выражения озабоченности в периоды обострения напряженности на местах, ЕС не предпринимал активных политических действий в попытках урегулирования конфликтов в Грузии. Как известно, власти Абхазии и Южной Осетии не раз упрекали ЕС в том, что эффективность проектов, реализуемых в отдельных районах, находится под угрозой в связи с отсутствием какой-либо политической силы.

Несмотря на различия между тремя странами и более заметную роль ЕС в Грузии, чем в других государствах, Евросоюз предпринял все усилия по синхронизации своих отношений со странами Южного Кавказа в рамках ЕПС. Решение о продлении Европейской политики соседства на Южном Кавказе было обусловлено осознанием необходимости реагировать на события в Грузии после 2003 г., а также геополитическими, экономическими и интересами безопасности ЕС в регионе.

В 2005 г. был создан пост специального представителя ЕС на Южном Кавказе, в мандат

которого были включены функции по предотвращению и разрешению конфликтов [8].

Следует отметить, что в Плане действий ЕС – Грузия вопросам разрешения конфликтов было придано одно из центральных значений. Однако это было инициативой скорее Грузии, нежели Евросоюза. Можно констатировать, что в случае с Грузией участие ЕС оказалось менее продуктивным из-за большого количества посредников и проводимых ими мероприятий. Президент Грузии всячески стремился к применению военной силы для преодоления сепаратизма и наделению ЕС и ОБСЕ равными полномочиями в переговорном процессе. Однако в данном формате ни одна из организаций не захотела быть вовлеченной в конфликтный процесс.

Приоритетным направлением в Плане действий в отношении Грузии значится урегулирование внутренних конфликтов. Основное место в документе отведено таким общим идеям, как совершенствование мер по укреплению доверия, экономическая помощь, содействие исполнению соглашений, подписанных при посредничестве других организаций. Грузия является единственной страной, включенной в восточное измерение ЕПС с четким указанием бюджета, а именно 16% от общего бюджета программы. Несмотря на приоритетное значение вопроса о конфликте, Грузия и ЕС отличаются противоположными ожиданиями относительно конечных итогов программы. Так, Грузия надеялась получить дополнительные политические дивиденды и гарантии безопасности со стороны ЕС и НАТО в попытках составить противовес России в регионе. Она также требовала непосредственного участия ЕС в урегулировании конфликта. Следствием этого стало содержащееся в отчете Комиссии ЕПС 2007 г. указание на ограниченные успехи в деле демократических преобразований и урегулировании конфликта в Грузии [9].

Можно резюмировать, что военные действия между Россией и Грузией в августе 2008 г. продемонстрировали неэффективность ЕПС в деле предотвращения новых конфликтов. Наоборот, инструменты, использованные ЕС до конфликта, скорее убедили М. Саакашвили в том, что его режиму будет оказана поддержка. Однако впервые за долгие годы Россия дала жесткий ответ на откровенно недружественный демарш страны, находящейся под американским «протекторатом» [10]. По мере эскалации конфликта между Грузией и Россией ЕС попытался занять более влиятельную позицию в его разрешении. В частности, речь идет о «челночной дипломатии» Н. Саркози, сыгравшего решающую роль в подписании соглашения о прекращении огня

12 августа 2008 г. При этом следует помнить, что во многом Н. Саркози использовал конфликт не только для укрепления влияния ЕС, но и для повышения собственного авторитета [3]. Кроме того, ЕС выбрал двуединый подход, частично отделив грузинский кризис от мандата Специального представителя ЕС на Южном Кавказе назначением специального представителя ЕС по кризису в Грузии, тем самым признавая неэффективность существующего регионального потенциала. В то время как мандаты данных чиновников на бумаге пересекались, первый взял на себя политические проблемы, а второй – непосредственные задачи подготовки и проведения переговоров.

В соответствии с соглашением от 8 сентября, Совет Европейского союза принял постановление 15 сентября 2008 г. о развертывании гражданской мониторинговой миссии в Грузии. Целью миссии являлось обеспечение краткосрочной и долгосрочной стабильности путем анализа и мониторинга ситуации, выполнения соглашений, установления контактов между сторонами на местах. Развертывание миссии началось 1 октября 2008 г., при этом ее точный географический охват и потенциальная эффективность остались неопределенными. Предотвращение конфликтов с учетом все более напряженных грузино-российских отношений явно выходило за пределы возможностей ЕС, в связи с чем организация была вынуждена наращивать и совершенствовать свой постконфликтный потенциал. Вместе с тем следует отметить, что миссия оказалась не приспособленной для решения вопросов безопасности на местах. Мы полагаем, она могла бы обладать данной возможностью под эгидой ООН, но даже тогда её эффективность может быть ограничена, как это продемонстрировал опыт миссии в Косово.

Взаимодействие ЕС с другими государствами Южного Кавказа отражает еще более широкий спектр интересов и приоритетов. С точки зрения ЕС, важное геостратегическое положение занимает Азербайджан. Однако после открытия трубопровода Баку – Тбилиси – Джейхан в 2005 г. отчет Комиссии ЕПС 2008 г. отмечает отсутствие прогресса в достижении цели в области демократизации управления. Азербайджан не признает Евросоюз важным региональным актором по сравнению с Россией, США, Турцией и Ираном [11]. Тот факт, что нагорно-карабахский конфликт связывает две страны ЕПС, делает его еще более сложным для ЕС, который в данном случае не может основывать свое участие на декларировании поддержки одной из сторон. Не отличаются серьезными успехами отношения ЕС и Армении. К примеру,

по прошествии 7 месяцев с момента утверждения Плана действий в рамках ЕПС ни одно из его положений в программе правительства упомянуто не было.

Следует отметить, что ЕС, так же как и США, на первый план внешней политики выдвигают применение невоенных инструментов обеспечения своих интересов на международной арене [4]. В целом можно констатировать, что участие ЕС в событиях на Южном Кавказе демонстрирует неэффективность инструментов ЕС, связанных с ЕПС, чтобы избежать перехода конфликта в активную фазу. Пример с Грузией иллюстрирует, с одной стороны, вероятность втягивания ЕС в продолжающийся конфликт, с другой – возможность использования данной ситуации отдельными странами-членами для укрепления своего влияния в мире. Случаи с Арменией и Азербайджаном демонстрируют, как четкие стратегические интересы сводят усилия по демократизации и разрешению конфликта к декларативным заявлениям.

Таким образом, конкретные примеры, рассмотренные в данной статье, иллюстрируют возможности и ограничения ЕС в деле управления конфликтами в рамках ЕПС. Эти случаи выходят за рамки традиционных интересов Евросоюза или отдельных его членов, поэтому допускают более открытое вмешательство организации.

Вместе с тем тот факт, что ЕС не рассматривается в качестве основополагающего актора в процессе урегулирования конфликта, может быть преимуществом при условии, что стороны заинтересованы в более тесных отношениях с ЕС и разделении инструментов на политические шаги и меры по преодолению кризисных ситуаций на местах.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что оценка вклада ЕПС в управление конфликтами довольно амбивалентна. Вместе с Европейской политикой соседства ЕС ввел в действие институциональные каналы и средства, направленные на укрепление отношений со своими восточными соседями, что может иметь положительный эффект в сфере политики, экономики и связанных с конфликтом областях. Несмотря на то что действия ЕС привели к некоторому повышению роли Евросоюза в урегулировании неразрешенных конфликтов в странах Южного Кавказа, фактические возможности

инструментов ЕПС для урегулирования конфликтов остаются ограниченными и зависят от инициативности и приверженности конфликтующих сторон более тесным отношениям с ЕС.

Список литературы

1. Поскребышева Е.С. Охридские соглашения по Македонии в контексте этноконфессиональной политики Евросоюза // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2013. № 5.
2. Старкин С.В. Аналитические институты разведывательного сообщества США во внешнеполитическом процессе. Н. Новгород, 2011.
3. Cremona M., Hillion C. L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy // EU Working Paper Law 2006/39. URL: <http://www.iue.it/PUB/LawWPs/law2006-39.pdf> (accessed 15.08.2013).
4. Del Sarto R.A., Schumacher T. From EMP to ENP: what's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? // European Foreign Affairs. 2005. № 10. P. 17–38.
5. Kelley J. New wine in old wineskins: promoting political reforms through the New European Neighbourhood Policy // Journal of Common Market Studies. 2006. № 44 (1). P. 29–55.
6. Sasse G. The European Neighbourhood Policy and Conflict Management: A Comparison of Moldova and the Caucasus // Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics. 06 February 2013.
7. Wolczuk K. Adjectival Europeanisation? The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy // European Research Working Paper Series 18. August 2007. URL: http://www.eri.bham.ac.uk/research/working_papers/WP18Wolczuk.pdf (accessed 26.08.2013).
8. Tocci N. Conflict and reform in Eastern Europe // International Spectator. 2006. № 4. P. 69–84.
9. Aliev I. Azerbaijan will get its occupied lands back // Topix. 2008. 26 October. URL: <http://www.topix.com> (accessed 23.08.2013).
10. Поскребышева Е.С., Старкин С.В. Американский опыт формирования праволиберальных внешнеполитических стратегий // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2011. № 1 (15). С. 70–74.
11. Старкин С.В. Анализ разведывательной информации по транснациональному терроризму в современных внешнеполитических условиях: подходы американских теоретиков // Гуманитарные исследования. 2011. № 1. С. 6–12.

SOME PROBLEMS OF THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY IN THE SOUTH CAUCASUS

E.S. Poskrebyшева

This article presents an analysis of the main conceptual elements and the dynamics of the European Neighbourhood Policy (ENP) aimed at minimizing potential international conflicts. Based on the empirical data concerning the ENP approach to some states of the South Caucasus, the author comes to the conclusion that the EU policy is far from effective implementation in real political processes. This policy, in fact, is part of the traditional paradigm of self – imposition practiced by the West.

Keywords: European Neighbourhood Policy (ENP), regional security, ethnic conflict, conflict management.

References

1. Poskrebyшева E.S. Ohridskie soglasheniya po Makedonii v kontekste ehtnokonfessional'noj politiki Evrosoyuza // Vestnik Nizhegorodskogo gosudarstvennogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2013. № 5.
2. Starkin S.V. Analiticheskie instituty razvedyvatel'nogo soobshchestva SShA vo vneshnepoliticheskom processe. N. Novgorod, 2011.
3. Cremona M., Hillion C. L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy // EUI Working Paper Law 2006/39. URL: <http://www.iue.it/PUB/LawWPs/law2006-39.pdf> (accessed 15.08.2013).
4. Del Sarto R.A., Schumacher T. From EMP to ENP: what's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? // European Foreign Affairs. 2005. № 10. R. 17–38.
5. Kelley J. New wine in old wineskins: promoting political reforms through the New European Neighbourhood Policy // Journal of Common Market Studies. 2006. № 44 (1). R. 29–55.
6. Sasse G. The European Neighbourhood Policy and Conflict Management: A Comparison of Moldova and the Caucasus // Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics. 06 February 2013.
7. Wolczuk K. Adjectival Europeanisation? The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy // European Research Working Paper Series 18. August 2007. URL: http://www.eri.bham.ac.uk/research/working_papers/WP18Wolczuk.pdf (accessed 26.08.2013).
8. Tocci N. Conflict and reform in Eastern Europe // International Spectator. 2006. № 4. R. 69–84.
9. Aliev I. Azerbaijan will get its occupied lands back // Topix. 2008. 26 October. URL: <http://www.topix.com> (accessed 23.08.2013).
10. Poskrebyшева E.S., Starkin S.V. Amerikanskij opyt formirovaniya pravoliberal'nyh vneshnepoliticheskikh strategij // Vestnik Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Novye gumanitarnye issledovaniya. 2011. № 1 (15). S. 70–74.
11. Starkin S.V. Analiz razvedyvatel'noj informacii po transnacional'nomu terrorizmu v sovremennyh vneshnepoliticheskikh usloviyah: podhody amerikanskih teoretikov // Gumanitarnye issledovaniya. 2011. № 1. S. 6–12.