

И.В. Болгова

**Проблема обеспечения безопасности
на внешней периферии
Европейского союза:
Место Закавказья**

***Аннотация.** В статье анализируется политика Европейского союза в Закавказье, которая после известных событий в августе 2008 г. стала одним из ключевых направлений внешнеполитической деятельности этой организации. Отмечается, что политика Евросоюза направлена как на стабилизацию своей ближайшей внешней периферии, так и на утверждение самостоятельной роли в качестве глобального игрока.*

***Abstract.** This article examines the European Union policy in the Transcaucasus, which became one of the key areas of foreign policy activities of this institution after the events in August 2008. It is noted that the EU policy is aimed both at stabilizing its nearest outer periphery and at approval of its independent role in capacity of a global player.*

***Ключевые слова:** Европейский союз, Европейская политика соседства, «Восточное партнерство», Закавказье, урегулирование конфликтов, энергетическая безопасность.*

***Keywords:** European Union, European Neighbourhood Policy, the Eastern Partnership, the Transcaucasus, arrangement of conflicts, energy security.*

Период глубокой трансформации, который сейчас переживает система коллективной безопасности Евразийского континента, требует более детального рассмотрения составляющих ее компонентов. В этом контексте наиболее актуальной представляется ситуация в регионе Южного Кавказа, так как именно с нарушения сложившегося в предыдущий период status

quo в Закавказье после событий августа 2008 г. началось активное обсуждение возможных путей и методов реформирования существующей системы коллективной безопасности.

Для Европейского союза (ЕС) участие в международных процессах в Закавказье является после 2008 г. одним из ключевых направлений внешнеполитической деятельности, направленной одновременно на стабилизацию своей непосредственной периферии и на утверждение самостоятельной роли в качестве глобального игрока. Сложившаяся региональная и континентальная конъюнктура открыла определенное окно возможностей для активизации деятельности ЕС в конфликтном урегулировании на Южном Кавказе с учетом сформированного за 1990–2000-е годы инструментария.

Конфликтное урегулирование может рассматриваться как стержень, вокруг которого напрямую или опосредованно строится политика Европейского союза в Закавказье на протяжении всего периода внешнеполитической активности ЕС как коммунитарного актора после вступления в силу Маастрихтского договора в 1993 г.

Именно существующие в Закавказье конфликты определяют роль региона как целостного фактора, влияющего на безопасность ЕС, в том числе энергетическую. Такое восприятие Южного Кавказа формировалось в Европейском союзе с начала 1990-х годов под влиянием как внутриевропейских, так и региональных групп интересов.

Необходимо иметь в виду, что изначально в ЕС не было географического разделения в рамках терминов «постсоветские государства», «новые независимые государства», «государства СНГ». Такой подход подчеркивал переходный характер периода, как политического, так и экономического. Относительная «неожиданность» распада СССР поставила ЕС перед необходимостью установления отношений с незнакомыми им государственными образованиями. Зачастую уровень осведомленности о процессах, происходящих на данном географическом направлении, был очень низок. Такой подход был актуален в европейской политике в отношении Закавказья и Центральной Азии вплоть до недавнего времени. Этот регион являлся неким «no men's land», расположенным между Россией на севере, Китаем на востоке, Афганистаном, Ираном и Ближним Востоком (в том числе Турцией) на юго-западе и Украиной на западе.

Этот обобщенный подход нашел свое отражение в программе ТАСИС – «Техническое содействие странам СНГ и Монголии», которая была разработана Европейской комиссией сразу после распада СССР. Типовые двусторонние соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), заключенные Европейским союзом с большинством государств постсоветского пространства, также являются примером стандартизированного отношения к странам региона. Позднее стали заметны признаки пересмотра «постсоветского» видения пространства бывшего Советского Союза и корректировки европейской политики в пользу более точных «географических» критериев.

Фактор доступа к энергоресурсам Каспийского моря определил в европейском подходе взаимосвязь регионов Закавказья и Центральной Азии как государств, обеспечивающих добычу и транзит нефти и газа Каспия. Оба региона составили широкую Каспийскую, или центральноазиатскую, зону, определенную географическими и экономическими факторами. Практическую реализацию данный подход нашел в инициативах энергетических и транспортных проектов ТРАСЕКА (Transport Corridor Europe – Caucasus – Asia) и ИНОГЕЙТ (Interstate Oil and Gas Agreement).

Энерготранспортный контекст определил расширение географических рамок регионального подхода с распространением программы ТРАСЕКА на Афганистан и Иран параллельно с завершением в 2007 г. срока действия ТАСИС. С экономической точки зрения ЕС рассматривает регион по линии экспортных путей: Евросоюз – Турция – Азербайджан и Россия – Грузия – Азербайджан – Иран [Талвитие], что существенно раздвигает рамки видения региона. Вместе с тем энергетическая призма обусловила формирование определенного разделения между Центральной Азией как регионом, богатым ресурсами, и Закавказьем, как региональной подсистемой, формирующей транзитную безопасность экспорта энергоносителей в Европейский союз.

Позднее, в процессе реструктуризации своего политического подхода к Южному Кавказу Европейская комиссия постепенно начала склоняться к увязыванию его с Черноморским регионом [Эмерсон]. Такое видение еще в середине 1990-х годов предлагалось Европейским парламентом, который призывал ЕС уделять больше внимания Черному морю как транспортному узлу, связывающему

его с закавказскими республиками, и потенциальной роли Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) в сближении с данным регионом [European Parliament, 1996].

Взгляд на Закавказье с точки зрения гарантированности энергопоставок в ЕС тесно связан с более широким контекстом европейской безопасности. На протяжении всего рассматриваемого периода в рамках ЕС существовал и эволюционировал подход, который уделял более пристальное внимание фактору нестабильности на внешней европейской периферии.

Изначально Южный Кавказ рассматривался в контексте региональной безопасности как составная часть более широкого кавказского комплекса, включающего российский Северный Кавказ. Эта связь определялась представлениями о неразрешимости конфликтов на Южном Кавказе без урегулирования противоречий, существующих на Северном Кавказе. Такое видение региона присутствовало в первых документах Европейской комиссии и Европейского парламента. Так, до середины 1990-х годов в КЕС продолжали оперировать термином «закавказские республики» [European Commission, 1995]. Резолюция Парламента по Закавказью, определяя цели Европейского союза в данном регионе, подчеркивала необходимость «работать над урегулированием политических кризисов, существующих на Кавказе в целом и в Закавказье в частности... принимая во внимание возможное взаимодействие между различными очагами напряженности» (курсив мой. – Авт.) [European Parliament, 1996].

В дальнейшем такой подход перестал удовлетворять интересы большинства участников процесса европейской внешней политики. К концу 1990-х годов термин «Закавказье» полностью исчез из европейского политического дискурса, и его употребление сегодня вызывает в руководящих кругах ЕС недоумение, его место прочно занимает выражение «государства Южного Кавказа».

Затем в том же контексте безопасности Южный Кавказ, согласно доминирующей энергетической привязке, рассматривается совместно с Центральной Азией. Так, в своем выступлении в бюро Международной кризисной группы в июле 2001 г. комиссар ЕС по внешней политике (1999–2004) Крис Паттен отмечал, что «Европа окружена – от Калининграда на севере, до Кавказа и Центральной Азии, до Балкан – дугой опасности и нестабильности» [Patten, So-

lana]. Однако по мере развития внешнеполитического потенциала ЕС и его расширения на восток акценты стали постепенно смещаться.

Одним из знаковых событий стал визит в 2001 г. в Закавказье «Тройки» Евросоюза в составе министра иностранных дел Швеции (страна – председатель ЕС) А. Линдт, высокого представителя по ОВПБ Х. Соланы и комиссара ЕС по внешней политике К. Паттена. Согласно официальным заявлениям, одной из целей данного визита провозглашалось стремление ЕС подчеркнуть значение кавказского региона во внешней политике Евросоюза, а также повысить роль ЕС в регионе [Patten, Lindt].

Кроме того, еще на стадии подготовки визита (январь 2001 г.) был представлен разработанный Органом раннего оповещения и политического планирования (Policy Planning and Early Warning Unit – PPEWU) документ, в котором подчеркивалась роль, которую ЕС может играть в деле обеспечения стабильности и безопасности региона. Авторы документа пришли к выводу о том, что в рамках своего визита «тройка» должна «изыскать для Союза новые возможности для поддержки и оптимизации своих усилий, направленных на предотвращение и разрешение конфликтов, а также на постконфликтное урегулирование» [Eavis, Kefford].

В июне 2003 г. на саммите в Фессалониках был утвержден предложенный Х. Соланой документ «Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше» [Solana, 2003a]. В декабре того же года этот документ был утвержден Советом в качестве Стратегии безопасности Европейского союза. В разделе «Обеспечение безопасности вокруг нас» подчеркивается, что Союз должен «проявлять более значительный и активный интерес к проблемам Южного Кавказа, который скоро также станет граничащим с нами регионом» [Solana, 2003a, p. 9].

В статье, опубликованной в *Le Monde* (23 сентября 2003 г.), Х. Солана идет еще дальше, говоря о том, что «третьей целью Европейского союза является обеспечение способности эффективно противостоять угрозам, например, путем осуществления систематической политики превентивного вмешательства в Македонии или Конго, в Боснии или на Южном Кавказе» [Solana, 2003b].

Значимым фактором, определяющим отношение ЕС к Южному Кавказу, является фактор его географической близости и

принадлежности к общеевропейским культурным и историческим ценностям. Использование в европейской политике фактора исторической близости Европы и Закавказья, общности их традиций и культур проявилось уже в первой половине 1990-х годов. Закавказье стало рассматриваться как часть Европы, а некоторые политики говорили даже о «Европе от Бреста до Баку». Особенно заметно такой подход дал о себе знать в Европейском парламенте, где докладчиком по вопросам региона стала Элен Каррер д'Анкосс, в родословной которой имеются грузинские предки. В резолюциях Европарламента постоянно подчеркивались давние и тесные исторические связи между европейскими государствами и кавказским регионом [Carrère d'Encausse].

Однако неудовлетворенность ходом процессов демократизации в бывших закавказских советских республиках привела к тому, что данный подход лишь после значительных колебаний нашел свое практическое воплощение в поддержке кандидатур Армении, Azerbaijan и Грузии на членство в Совете Европы. А окончательно он был реализован только в 2004 г. после распространения на эти государства Южного Кавказа Европейской политики соседства (ЕПС).

Включение в Европейскую политику соседства трех государств Южного Кавказа сразу после «революции роз» в Грузии, которая стала катализатором очередного всплеска внимания ЕС к региону, свидетельствует о доминировании в ЕС представления о том, что государства Южного Кавказа имеют достаточно много общих интересов и проблем для того, чтобы сформировать единый регион.

Тем не менее окончательному признанию за Южным Кавказом статуса самостоятельного региона «мешают» противоречия, существующие между его государствами. Так, по мнению некоторых аналитиков, Южный Кавказ трудно рассматривать в качестве отдельного региона как в позитивном смысле данного термина, когда речь идет о взаимозависимости, дружественных или союзнических связях, так и в негативном смысле, когда речь идет о царящей в нем атмосфере враждебности. Южный Кавказ, считают они, является скорее частью более широкого комплекса, в котором Россия, Турция и Иран имеют конкурирующие и частично совпадающие интересы. Эта зона изобилует скрытыми и явными противо-

речиями (споры о статусе Каспийского моря, армяно-азербайджанский конфликт, противоречия между Россией и Грузией) [Corpieters, 2003].

Характерен в этой связи тот факт, что сами представители государств Южного Кавказа не всегда склонны рассматривать себя как отдельный регион. Более того, вину за возникшую концептуальную неясность они возлагают на внешних акторов, подчеркивая, что региональная общность закавказских республик представлялась таковой сначала в Москве, а затем и в Брюсселе.

Европейские аналитики отмечают, что при работе над «Планами действий» между государствами Южного Кавказа существовала своего рода конкуренция: какая страна первой получит свой «План действий». Региональное сотрудничество, о котором говорится в документе, также воспринимается по-разному. Что касается Армении, то региональное сотрудничество необходимо ей для того, чтобы преодолеть изоляцию, однако она не считает Нагорно-Карабахский конфликт предметом для обсуждения в «Плане действий», так как документ является двусторонним, а в конфликте задействованы третьи стороны. Что же касается Азербайджана, то он вообще отказывается от идеи регионального сотрудничества до тех пор, пока не будет найдено решения карабахского вопроса [International Crisis Group, 2006, p. 15-16].

Грузия выдвинула свой, новый подход к вопросу о региональном сотрудничестве. Она предложила развивать его в рамках черноморского, а не южнокавказского региона. Тбилиси рассчитывает на поддержку группы «новых друзей Грузии», включающую государства Балтии, Болгарию, Румынию и Польшу, которые, став членами Европейского союза, лоббируют интересы Грузии в его бюрократических структурах. Новое качество этот подход приобрел на фоне новой европейской инициативы сотрудничества в регионе Черного моря – Черноморская синергия [European Commission, 2007]. Анализ международных процессов в регионе через «черноморскую» призму, позволяющий концептуально приблизиться к Европейскому союзу, характерен не только для Грузии, но и для других государств постсоветского пространства с сильными евроатлантическими устремлениями, в частности для Украины.

В течение 1990-х годов Евросоюз пытался использовать структурные механизмы для общей стабилизации обстановки в кон-

фликтных зонах постсоветского пространства. Обладая мощным экономическим потенциалом и широким спектром внешнеэкономических инструментов, Евросоюз начал свою деятельность на постсоветском пространстве с разработки широкой программы технической помощи, в рамках которой осуществлялось почти все сотрудничество ЕС со странами региона – ТАСИС (с 2007 г. она была заменена новой программой международной технической помощи – «Европейский инструмент партнерства и добрососедства»). Перед программой были поставлены две основные задачи: оказание помощи экономическому развитию и содействие формированию рыночной экономики; построение правового государства и защита прав человека и развитие демократии. Для решения этих задач предполагалось использовать экономические инструменты. На протяжении всего периода реализации программы Европейский союз стремился использовать имеющиеся у него финансовые инструменты для достижения амбициозных политических целей: укрепления регионального сотрудничества и создания экономических и политических предпосылок для разрешения существующих конфликтов.

В рамках достижения ключевой цели своей политики в регионе – стабилизации ближайшей внешней периферии – ЕС стремится к укреплению регионального сотрудничества и созданию экономических и политических предпосылок для разрешения существующих конфликтов. В этой связи особую важность приобретает реализация региональных программ, направленных на развитие и укрепление регионального сотрудничества (ТРАСЕКА – самый яркий пример). Лидеры Евросоюза считали и продолжают считать, что оздоровление экономики, осуществленное с помощью программ регионального сотрудничества, приведет к ликвидации большинства существующих межэтнических и территориальных конфликтов [Rahr]. Идея регионального сотрудничества заложена и в индивидуальных «Планах действий» в рамках ЕПС: Брюссель стремится поощрять правительства государств Южного Кавказа налаживать добрососедские отношения в качестве основы для разрешения региональных конфликтов.

При помощи программы ТРАСЕКА Евросоюз намеревался принять участие в урегулировании конфликта в Нагорном Карабахе, проводя «пошаговую» политику («step by step» approach), ко-

торая заключалась в том, чтобы наладить диалог между политическими лидерами государств Закавказья по вопросам технического сотрудничества.

Подготовка международной конференции в Баку в сентябре 1998 г. предоставила Европейскому союзу возможность организовать официальную встречу глав государств региона. Объявленный, а затем отмененный приезд в Баку нового президента Армении стал предметом ожесточенной полемики, имевшей непосредственное отношение к армяно-азербайджанскому конфликту. И только после настойчивого давления со стороны Европейской комиссии стал возможен приезд в Азербайджан армянского премьер-министра. Необходимо заметить, что это был первый визит армянского политика такого уровня в Азербайджан с момента начала конфликта в Нагорном Карабахе.

Чиновники Европейского союза рассматривают такого рода программы в качестве основополагающего инструмента для стабилизации обстановки в регионе и укрепления экономических взаимоотношений между государствами региона, а стало быть, и для оптимизации процесса урегулирования конфликтов.

Тот же принцип был положен и в основу функционирования Соглашений о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанных Европейским союзом со всеми новыми независимыми государствами. Одной из основных задач СПС стало создание условий для региональной интеграции. Несмотря на двусторонний характер соглашений, ЕС тем не менее стремился способствовать созданию на территории СНГ более или менее интегрированного пространства. Европейский совет отмечал важность использования Европейским союзом Соглашений о партнерстве и сотрудничестве для оказания влияния на процесс интеграции в регионе. В преамбулах соглашений подчеркивается важность политического диалога, который должен «способствовать урегулированию конфликтов и устранению разногласий в регионе», что, в свою очередь, будет содействовать укреплению безопасности в Европе (см. преамбулы к СПС).

Понимание недостаточности экономических инструментов для решения политических задач, и прежде всего для укрепления безопасности, приводит Европейский союз к осознанию необходимости более активного присутствия в процессах урегулирования существующих в регионах конфликтов.

И здесь необходимо подчеркнуть ту роль, которую ЕС отводит ОБСЕ как вектору своего дипломатического влияния на постсоветском пространстве, в регионах, где Евросоюз не имеет возможностей для более активного самостоятельного вмешательства. Кроме того, «зонтик» ОБСЕ постоянно играл роль модератора отношений с Россией, как многосторонних, так и двусторонних, качество, которое продолжает оставаться актуальным для многих государств – членов ЕС.

Так, в этом контексте Европейский союз оказывал значительную материальную помощь ОБСЕ в процессе урегулирования конфликтов в Южной Осетии и Нагорном Карабахе.

Европейская комиссия сотрудничала с Миссией ОБСЕ в Грузии в рамках разработанной КЕС программы восстановления районов, пострадавших в результате грузино-осетинского конфликта. В июле 2000 г. грузинская и осетинская стороны, делегация КЕС в Грузии и Миссия ОБСЕ подписали так называемую Платформу ЕС по проектам экономического восстановления, подлежащим реализации в зоне конфликта. Общая стоимость проектов составила 1,5 млн. евро. Реализация этих проектов осуществлялась под эгидой Миссии ОБСЕ в Грузии.

Кроме того, по предложению Миссии, Совместная контрольная комиссия по урегулированию грузино-осетинского конфликта (СКК) в 1999 г. постановила включить представителя КЕС в состав СКК в качестве наблюдателя по экономическим вопросам. Предполагалось, что это позволит сконцентрировать усилия на экономическом восстановлении, сфере, в которой Европейская комиссия является крупным международным донором [Ежегодный доклад].

В дальнейшем Европейская комиссия решила оказать экономическую помощь непосредственно СКК и Группе экспертов, как механизму урегулирования конфликта в Южной Осетии. По запросу ОБСЕ, касавшемуся необходимости открытия двух постоянных секретариатов для координации работы СКК и Группы экспертов, Совет принял «совместное действие» о вкладе ЕС в процесс конфликтного урегулирования в Южной Осетии [European Council, 2001].

Согласно данному решению, Еврокомиссия финансировала открытие и работу постоянных секретариатов, встречи в рамках СКК и Группы экспертов, а также оплатила все текущие счета гру-

зинской и осетинской делегаций. На первый год было выделено 210 тыс. евро. Подчеркивалось, что эта инициатива должна рассматриваться в контексте заявленного ЕС желания играть более активную политическую роль на Южном Кавказе, а ее задачей является достижение общеевропейских целей в регионе и усилить его (Евросоюза) влияние на процесс конфликтного урегулирования в Южной Осетии [Ежегодный доклад].

Результаты оказанной помощи получили высокую оценку. Подчеркивалось, что регулярные встречи позволили сторонам совместно контролировать ситуацию в зоне конфликта и преодолеть дестабилизирующее воздействие таких факторов, как смена лидера в Южной Осетии, проникновение чеченских боевиков на территорию республики, высокий уровень криминализации и напряженность в отношениях между Москвой и Тбилиси в 2002 г. Все это позволило прийти к заключению о повышении роли ЕС и ОБСЕ в урегулировании конфликтов и продолжить финансовую помощь в этом формате [European Council, 2003].

По оценкам европейских чиновников, такой способ непрямого вмешательства в процесс политических переговоров имеет большое значение хотя бы потому, что обеспечение материальной базы работы создает благоприятный общий климат, в котором урегулирование конфликтов имеет больше возможностей для реализации.

При этом существовала очевидная разница между присутствием ОБСЕ в Грузии, с одной стороны, и в Армении и Азербайджане – с другой. Миссия в Грузии была открыта намного раньше, она имеет гораздо более широкие полномочия, чем два бюро, открытые с явным запозданием в Ереване и Баку. Специальные представители страны – председателя ЕС также имеют свои офисы в Грузии. В силу вышеназванных факторов сотрудничество ЕС и ОБСЕ в Грузии осуществлялось в более тесном взаимодействии. Координации действий двух общеевропейских организаций придается в этой стране особое значение, так как именно здесь ОБСЕ была призвана служить структурой для преодоления противоречий между западными государствами и Россией.

Активно используя рассмотренные выше инструменты, Европейский союз тем не менее постоянно сталкивался с недостаточной, с его точки зрения, «видимостью» своего участия в урегулиро-

вании конфликтов. Поэтому одной из основных задач Европейского союза на протяжении всего периода его деятельности на рассматриваемых направлениях являлось повышение уровня своей «узнаваемости» в конфликтных зонах. И чем активнее являлось присутствие Евросоюза, тем сильнее волновала его проблема «узнаваемости».

Так, например, по свидетельству региональных представителей ЕС, несмотря на значительность предоставляемых экономических средств государствам Южного Кавказа, в общественном мнении этих стран не наблюдается дифференцированного отношения к различным западным организациям. И хотя отношение к США в целом хуже, чем к Европе, мало кто понимает, что представляет собой европейская политика. Острота этой проблемы становится еще более очевидной, если обратиться к численности представителей различных европейских государств в регионе. Великобритания, Франция и Германия входят в Группу друзей Генерального секретаря ООН. В период с 1999 по 2002 г. немецкий дипломат Дитер Боден занимал пост специального представителя Генерального секретаря на Южном Кавказе. Британское правительство, со своей стороны, в 2002 г. назначило сэра Брайана Фола специальным посланником в Грузии, а в 2003 г. расширило его мандат на весь Южный Кавказ. Франция является сопредседателем Минской группы и неоднократно заявляла, что выражает общеевропейскую позицию по региональным проблемам [Helly, Whyte]. При этом координация действий различных государств-членов была явно недостаточной.

Для решения этой проблемы Европейский союз учредил должность специального представителя ЕС на Южном Кавказе (2003). Согласно замыслу, специальный представитель должен был стать для конфликтующих сторон «представителем всего ЕС в одном лице». Однако эффективность специальных представителей в сфере урегулирования конфликтов вызывает множество критических замечаний. В частности, вызывает нарекания отсутствие четко определенных полномочий в рамках этой должности. По мнению ряда экспертов, специальный представитель способен гарантировать лишь минимальную преемственность в условиях постоянно меняющейся повестки дня и лишь по ограниченному числу вопро-

сов имеет право выступать выразителем единого мнения Европейского союза [Coppeters, 2004].

Критические замечания тех, кто считает, что мандат специального представителя не позволяет ему активно участвовать в урегулировании региональных конфликтов, нивелируются аналитиками, которые рассматривают ситуацию в глобальном контексте. С этой точки зрения ЕС в принципе не имеет возможности играть заметную роль в урегулировании существующих конфликтов, так как не обладает достаточным влиянием на ключевых игроков. Более того, ЕС на любом этапе своей деятельности боится испортить отношения с Россией.

Таким образом, очевидно, что формат должности специального представителя полностью соответствует стремлению и возможностям ЕС к «трансформации конфликта», что является подготовкой почвы для урегулирования конфликтов.

С 2004 г. в контекст рассмотренного выше инструментария участия Европейского союза в урегулировании конфликтов добавлена новая инициатива – Европейская политика соседства (ЕПС) – механизм сотрудничества с государствами, которые стали непосредственными соседями Союза после расширения 2004 г. Ключевой фразой, определившей характер инициативы, стал призыв «избежать новых разделительных линий в Европе». Основной целью такого сотрудничества было провозглашено поощрение «основополагающих для нашей безопасности стабильности, процветания, развития общих ценностей и правовых норм вдоль наших границ» [Patten, Solana].

Характер инициативы, предусматривающей подписание с государствами-партнерами Соглашений о добрососедстве, разработку нового инструмента финансовой помощи (ENPI) вместо программы ТАСИС, позволяет рассматривать ее как новый этап развития структурных факторов. Более того, существует точка зрения, согласно которой Европейская политика соседства представляет собой пример целостной «структурной внешней политики» [Casier], которая, в отличие от «традиционной внешней политики», ставит своей целью создание благоприятного и стабильного внешнего окружения. В этом контексте ЕПС является очевидной попыткой структурировать пространство «соседства» посредством его

приближения к политическим и ценностным нормам Европейского союза.

Очередным шагом на этом пути стала географическая спецификация Европейской политики соседства, результатом которой стало принятие в 2009 г. программы «Восточного партнерства», распространенной на шесть государств постсоветского пространства, расположенных в непосредственной близости от ЕС, в число которых вошли и три государства Закавказья. Вместе с тем применительно к сфере конфликтного урегулирования «Восточное партнерство» не имеет «добавленной стоимости», оставаясь в уже укорененной парадигме создания благоприятных условий для региональной интеграции как предпосылке разрешения конфликтов. Помимо уже отмеченных ограниченных возможностей в налаживании «горизонтальных» отношений в субрегиональном формате реализация «Восточного партнерства» наталкивается и на трудности, связанные с внутренними переменами в рамках самого Европейского союза. Существенные трансформации внешнеполитических процедур ЕС, которые произошли в результате вступления в силу Лиссабонского договора (2009), скорее всего замедлят выработку и реализацию общей позиции ЕС в отношении рассматриваемого региона.

Как было рассмотрено выше, инструменты структурной внешней политики уже прослеживались в деятельности Европейского союза применительно к конфликтному урегулированию с начала 1990-х годов. В рамках текущей политики ЕС по-прежнему стремится создать некие широкие политико-экономические рамки, в которых всем сторонам конфликтов было бы выгодно изменение сложившегося статус-кво. Небезынтересно отметить, что во многом именно вопрос урегулирования замороженных конфликтов лежал в основе решения включить государства Южного Кавказа в Европейскую политику соседства. В ходе обсуждения программных документов Европейской комиссии в 2003 г. особое место было отведено вопросу об исключении из новой инициативы Армении, Грузии и Азербайджана [Болгова, с. 376–390]. Так, в докладе Европейского парламента содержались рекомендации Комиссии и Совету разработать особую политику в рамках «нового соседства» для государств Южного Кавказа, принимая во внимание важность такой

инициативы для конфликтного урегулирования [European Parliament, 2003].

В отличие от политической вовлеченности, экономическое участие ЕС в процессах постконфликтного восстановления было существенным. В период с 1997 по 2008 г. ЕС оказался крупнейшим международным донором в восстановлении Абхазии и Южной Осетии. Комиссия поддерживала восстановление экономики и меры по восстановлению доверия в качестве важнейшего инструмента нормализации отношений между конфликтующим населением. Акцентирование экономического участия ЕС может быть объяснено и тем, что политическая вовлеченность была слишком затруднена. Принимая во внимание страх Тбилиси перед любым укреплением самопровозглашенных государств, с одной стороны, и отсутствие в ЕС консенсуса по вопросу о степени и характере участия в международных процессах в регионе – с другой, финансовые вливания с целью экономического восстановления территорий были тем минимальным общим знаменателем, к которому мог прийти Европейский союз.

Кавказская война августа 2008 г. принесла Евросоюзу еще одно важное открытие, которое может стать определяющим для дальнейшего развития политики ЕС на Южном Кавказе и на всем постсоветском пространстве.

Помимо очевидного нежелания обсуждать возможности расширения Союза возникло скептическое отношение к мотивам грузинского руководства. Евроатлантические устремления Грузии воспринимаются ныне скорее как желание Тбилиси шантажировать Россию, нежели как действительная приверженность реформированию государства в соответствии с либерально-демократическими ценностями [Fean, p. 11]. В ЕС укрепляется убеждение в том, что Грузия использует риторику сближения с Западом для укрепления своих позиций в антагонистических отношениях с Россией и для поддержания существующего политического режима. Единая позиция ЕС, выраженная в августе 2008 г., была направлена против поведения России, а не в знак солидарности с Грузией. Ощущение того, что Тбилиси использует Евросоюз в качестве основного инструмента в российско-грузинском конфликте, легло в

основу настроенного, если не отстраненного отношения к Тбилиси во многих европейских государствах [Meister, p. 8].

После 2008 г. участие ЕС в урегулировании конфликтов на Южном Кавказе оказалось не просто очевидным, но и во многом исключительным. В ситуации, когда в противостояние были вовлечены ключевые игроки региональной и глобальной сцены (Грузия, Россия, США), Европейский союз был единственным, кто имел имидж непредвзятого посредника, и по инициативе председательствовавшей в ЕС Франции сумел этот образ быстро и эффективно использовать. План урегулирования «Медведева – Саркози» стал основой международного взаимодействия в зоне конфликта. Принятый 12 августа 2008 г. документ включал в себя шесть принципов: 1) не прибегать к использованию силы; 2) окончательно прекратить все военные действия; 3) обеспечить свободный доступ для гуманитарной помощи; 4) возвратить вооруженные силы Грузии в места их постоянной дислокации; 5) вывести вооруженные силы РФ на линию, предшествующую началу боевых действий; 6) начать международное обсуждение вопросов, касающихся будущего статуса Южной Осетии и Абхазии и путей обеспечения их прочной безопасности. В течение нескольких дней этот план был подписан главами непризнанных республик Южной Осетии и Абхазии, а также президентом Грузии.

Несмотря на неоднозначную реакцию других стран – членов ЕС в отношении односторонних действий Франции от имени всего Евросоюза, Парижу удалось – хотя бы временно – решить проблему «заметности» («видимости») участия ЕС в региональных процессах.

В середине 2009 г. этот эффект был усилен, когда после завершения мандатов международных наблюдательных миссий в Грузии ОБСЕ и ООН единственным международным наблюдателем стала Миссия наблюдателей ЕС (EU monitoring mission). Миссия, которую возглавил немецкий дипломат, состоит из почти 300 человек и, хотя миссия имеет значительные ограничения в деятельности (ей разрешено работать только на территории Грузии в ее «новых» границах), она играет важную роль в процессе интернационализации усилий по урегулированию конфликта.

Стремление к усилению «заметности» своего присутствия («и мы пахали!») приводит Европейский союз к принятию некоторых

утрированных мер. Так, введение поста специального представителя ЕС в Грузии [European Council, 2008] наряду с уже существующей и упомянутой выше должностью специального представителя ЕС на Южном Кавказе представляется лишним шагом. Эта мера выглядит еще менее обоснованной и отнюдь не способствующей прозрачности и ясности дипломатического инструментария ЕС на Южном Кавказе, если обратить внимание на тот факт, что новый пост занял Пьер Морель, являющийся одновременно специальным представителем ЕС в Центральной Азии.

Эта избыточность присутствия при отсутствии четкости в разделении полномочий между специальными представителями, чиновниками в Брюсселе, накладывающимися друг на друга региональными программами, может трактоваться как игра политическими символами. И главной целью этой игры является желание дать более четкий, заметный сигнал об участии ЕС в делах своих восточных соседей [European Commission, 2008] при отсутствии стремления к приложению качественно новых усилий.

В последнее время фокус внимания Европейского союза стал смещаться в сторону армяно-азербайджанского конфликта вокруг Нагорного Карабаха. После изменения системы международных отношений в регионе в 2008 г. возможность эскалации в зоне нагорно-карабахского конфликта рассматривается в ЕС в качестве наиболее вероятной угрозы, противостоять которой Союз не имеет достаточных механизмов [Semneby]. Более того, активное включение в региональные процессы Турции и переход в этой связи конфликта в иное измерение делает практически невозможным усиление здесь присутствия ЕС.

В данном контексте очевидно, что ни один из существующих у ЕС инструментов политики в регионе не имеет механизмов влияния на политические и общественные силы в непризнанных государствах, что оставляет Евросоюз в общем ряду международных медиаторов. Попытка преодолеть эту ситуацию отражена в концепции «вовлечения без признания», зафиксированной в рабочем документе Комитета по политике и безопасности ЕС в декабре 2009 г. [Political and security committee]. Документ оговаривает политические и правовые рамки взаимодействия ЕС с Абхазией и Южной Осетией, которое может развиваться вне проблемного поля вопросов о статусе. Таким образом, ЕС подчеркивает стратегический ин-

терес к сотрудничеству с целью укрепления своих рычагов влияния. В Европейском союзе понимают, что потеряют важный ресурс воздействия на ситуацию, если не предпримут действенных попыток установить прямые контакты с представителями Абхазии и Южной Осетии.

По вопросам конфликтного урегулирования – от стадии предотвращения эскалации до стадии постконфликтной нормализации международных отношений – Евросоюз вынужден вступать в непосредственный контакт с Российской Федерацией.

Ключевым фактором в эволюции восприятия Европейским союзом Южного Кавказа является осознание роли России. Вплоть до середины 2000-х годов для восточного вектора внешней политики ЕС была актуальна так называемая стратегия «сначала Россия» («Russia first» strategy) [Vahl]. Этот подход использовался и в деятельности ЕС на Южном Кавказе, в частности в период европейской активности в процессе конфликтного урегулирования, которое постепенно стало выходить на первый план политики ЕС в регионе. Изначально в европейских документах подчеркивалось, что ключевое значение в разрешении конфликтов на Южном Кавказе будет иметь отношение к ним России [European Commission, 1995, p. 6].

По мере развития политического инструментария и вовлеченности Европейского союза в события на постсоветском пространстве сферы интересов России и ЕС будут неизбежно пересекаться. Развитие Европейской политики соседства, как самостоятельного направления внешней политики ЕС де-факто, создало пространство «общего соседства» России и Евросоюза на постсоветском пространстве. ЕС при этом пытался отказаться – во многом под влиянием новых членов Евросоюза – от признания лидирующей роли России на Южном Кавказе, что в период с 2005 по 2008 г. привело к резкому сужению возможностей для конструктивного диалога в двусторонних отношениях. Несмотря на положения, записанные в «дорожных картах» по четырем общим пространствам для России и ЕС, по целому ряду аспектов сохраняются значительные противоречия. Так, в отношении конфликтного урегулирования на постсоветском пространстве в «дорожной карте» по внешней безопасности декларируется «содействие предотвращению и урегулированию конфликтов посредством взаимного сотрудничества, ориентированного на результат, в том числе через доработку

взаимных инициатив» [«Дорожная карта»]. Однако заявленное там же «укрепление диалога и сотрудничества в регионах, прилегающих к границам России и ЕС», каждый из партнеров стремится рассматривать как возможность укрепления собственных позиций [Данилов, с. 73–84].

События августа 2008 г., несмотря на последовавшую краткосрочную паузу в отношениях между Россией и ЕС, перевели их отношения на качественно новый уровень. В Европейском союзе сложился консенсус по вопросу неделимости континентальной безопасности и невозможности ее обеспечения без активного участия РФ. Дискуссии о новой архитектуре европейской безопасности в значительной степени сконцентрировались на потенциале совместной деятельности ЕС и России в зонах нестабильности. Евросоюз к этому подталкивает и меняющаяся роль США на пространстве «новой Евразии», ослабление их голоса и вырисовывающиеся из этой ситуации перспективы и вызовы для ЕС [Semneby].

Таким образом, эволюция инструментария урегулирования конфликтных ситуаций и колебания коммунитарной воли и способности к политической вовлеченности в Закавказье во многом отражают основные тенденции внешнеполитической активности ЕС и определяют общий вектор взаимодействия ЕС с основными игроками на восточном направлении. Политика Европейского союза в Закавказье, в первую очередь, сосредоточена на развитии общеевропейского инструментария участия в урегулировании конфликтов, которые рассматриваются как вызов континентальной безопасности. Деятельность ЕС эволюционирует в рамках парадигмы «структурной» политики, которая направлена на создание и поддержание благоприятных социально-экономических условий для нормализации отношений между противостоящими сторонами. Весь набор проектов и программ с начала 1990-х годов, от ТАСИС до «Восточного партнерства», отражает степень диверсификации общеевропейских внешнеполитических механизмов и пределы их применения. Все, что оказывается вне поля экономического инструментария, находящегося в наднациональной компетенции, напрямую зависит от позиции государств – членов ЕС, что наглядно и продемонстрировала ситуация, сложившаяся в Закавказье после 2008 г.

По мере усложнения структуры наднациональных и межгосударственных взаимодействий в сфере внешней политики ЕС, изменения глобальной конъюнктуры, которая характеризуется растущей прагматизацией деятельности ключевых игроков на мировой арене, укрепляется тенденция на включение дискуссии по кавказской подсистеме безопасности в общеконтинентальный контекст с привлечением к активному участию в них всех заинтересованных акторов.

Литература

Болгова И.В. Закавказье в концепции «нового соседства» Европейского союза // Южный фланг СНГ. Центральная Азия – Каспий – Кавказ: Энергетика и политика. – М., 2005. – Вып 2. – С. 376–390.

Болгова И.В. Политика Европейского союза в Закавказье и Центральной Азии. Истоки и становление. – М., 2008. – 184 с.

Данилов Д. Отношения РФ – ЕС и миротворчество на постсоветском пространстве // Россия и объединяющаяся Европа: Перспективы сотрудничества. – М.: ИЕ РАН, 2007. – С. 74–83.

«Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности. – Mode of access: [http:// www.kremlin.ru/interdocs/2005/05/10/_88012.shtml](http://www.kremlin.ru/interdocs/2005/05/10/_88012.shtml)

Ежегодный доклад за 2000 год о взаимодействии между организациями и институтами в регионе ОБСЕ (1 ноября 1999 г. – 31 октября 2000 г.). SEC.DOC/4/00. 24.11.2000. – Mode of access: http://www.osce.org/docs/russian/misc/anrep00r_org.pdf

Солана Х. Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше. Европейская стратегия безопасности. – Mode of access: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIRU.pdf>

Талвитие Х. Выступление специального представителя ЕС на Южном Кавказе в Центре европейской политики (The European policy centre), Брюссель, 9.11.2004. – Mode of access: <http://www.alldisser.com/part/ref-55782.html>

Эмерсон М. Выступление руководителя Центра европейских политических исследований (СЕПИС) на семинаре «Caucasian Preconditions for the development of a Common European Policy towards the Southern Caucasus», Heinrich Böll Foundation, Брюссель, 9.11.2004. – Режим доступа: <http://www.alldisser.com/part/ref-55782.html>

Carrère d'Encausse H. Report on the communication from the Commission entitled «Towards a European Union strategy for relations with the Transcaucasian Republics», A4-0279/96. – Brussels, 13 September 1996.

Casier T. The clash of integration processes? The shadow effect of the enlarged EU on its Eastern Neighbors // Russia and the Western Newly Independent States: the CIS, the EU and the challenge of integration. – Hampshire, 2006. – P. 73-94.

Caucasus Crisis. International Perceptions and Policy Implications for Germany and Europe // SWP research paper / Ed. by H. Schröder. – Berlin, 2008. – November.

Coppieters B. «EU Policy on the South Caucasus». – Mode of access: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20040120/wider%20europe%20caucasus.pdf>

Coppieters B. Le Sud Caucase: un défi pour l'Union Européenne // Cahiers de Chaillot. – 2003. – N 65, Décembre.

Eavis P., Kefford S. Conflict Prevention and the European Union: A Potential Yet to Be Fully Realized // Searching for Peace in Europe and Eurasia. – 2002. – Mode of access: <http://www.conflict-prevention.net/>

European Commission, Communication au Conseil et au Parlement européen sur «Les relations avec les Républiques transcaucasiennes – stratégie de l'Union européenne», COM(95) 205, Bruxelles, le 31 mai 1995.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, «Eastern Partnership», 3 December 2008, COM(2008) 823.

European Commission, La synergie de la mer Noire – une nouvelle initiative de coopération régionale, COM(2007) 160 final. – Bruxelles 11 avril 2007.

European Council, Conclusions on the South Caucasus. Adoption by the Council 21 June 2004.

European Council Joint Action of 25 June 2003 regarding a contribution from the European Union to the conflict settlement process in Georgia/South Ossetia. – OJ L 157/72, 26.6.2003.

European Council, 12–13 December 2003, Brussels. Presidency Conclusions. – Mode of access: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/78364.pdf

European Council, Joint Action of 25 September 2008 appointing the European Union Special Representative for the crisis in Georgia (2008/760/CFSP).

European Council, Joint Action of 29 October 2001 regarding a contribution from the European Union to the conflict settlement process in South Ossetia (2001/759/CFSP) OJ L 286/4, 30.10.2001.

European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, Report on «Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», 5.11.2003, A5-0378/2003 Final (COM(2003) 104. – 2003/2018(INI)).

European Parliament, Resolution on the communication from the Commission entitled «Towards a European Union strategy for relations with the Transcaucasian Republics». – COM (95)0205 – C4-0242/96), 24 September 1996.

Fean D. Making Good Use of the EU in Georgia: the «Eastern Partnership» and Conflict Policy // *Russie/NEI/Visions*. – 2009. – N 44, September.

Grono M. Georgia's conflicts: What Role for the EU as Mediator? // *IfP / International Alert*. – 2010. – March.

Helly D., Whyte N. Bringing peace to EU's 'new neighbours' // *European voice*. – 2004. – May 19.

International Crisis Group. Conflict resolution in the South Caucasus: The EU's role. *Europe Report*. – 2006. – N 173, March 20.

Patten C., Lindh A. Resolving a frozen conflict // *Financial Times*. – L., 2001. – February 20.

Patten C., Solana J. Joint letter on Wider Europe by Commissioner Chris Patten and High Representative Solana. – 2002. – August 8.

Meister S. Recalibrating Germany's and EU's Policy in the South Caucasus // *DGAPanalyse*. – 2010. – N 2, July.

Nuriyev E. The EU Policy in the South Caucasus: the Case of post-Soviet Azerbaijan. *New Opportunities and Future Prospects / Working paper / German institute for international and security affairs*. – May 2007.

Political and Security Committee (PSC). Non-paper on the parameters for EU's non-recognition and engagement policy for Abkhazia and South Ossetia. – Brussels, 2009. – December.

Rahr A. Europe in the New Central Asia // *Deutsch-kasachisches Dialogforum «Integrationsmodelle in Zentralasien und Europa»*. – Almaty 25–27 Mai 2000.

Semneby P. EU Policy towards the South Caucasus // *IISS Eurasia Security Seminar*, 24 May 2010. – Mode of access: <http://www.iiss.org/events-calendar/2010-events-archive/may-2010/eu-policy-towards-the-south-caucasus>

Solana J. L'Europe sûre dans un monde meilleur. Conseil européen de Thessalonique, 20 juin 2003a. – Mode of access: <http://www.ue.eu.int/pressdata/FR/reports/76256.pdf>

Solana J. «L'UE – Pilier d'un monde nouveau» // *Le Monde*. – P., 2003b. – 23 septembre.

Tieberghien-Declerck Ch. The Conflict Prevention Capacities of the European Union in the Caucasus // Lund M., Matveeva A., Christine Tieberghien-Declerck Ch., Tishkov V. Conflict prevention in the Caucasus. *East-West institute and forum on early warning and early response*. – L., 2001. – December. – P. 63–90.

***Проблема обеспечения безопасности
на внешней периферии Европейского
союза: Место Закавказья***

Vahl M. EU – Russia Relations in EU Neighborhood Policies // Russia and the Western Newly Independent States: The CIS, the EU and the challenge of integration. – Hampshire, 2006. – P. 113–127.