

**Европейский Союз и Южный Кавказ:
ожидания и вызовы**

Томаш Кнотте *

В настоящее время комментарии относительно судьбы Восточного Партнерства в Армении, Азербайджане и Грузии являются, скорее, критичными, лишенными энтузиазма или, в лучшем случае, умеренными по тону, что сильно контрастирует с еще недавним прошлым. Основной причиной не очень удовлетворительной имплементации программы называется следующая: согласно изначальному плану, эта программа должна была привести серьезные изменения в саму суть отношений ЕС с государствами Южного Кавказа, однако, этому помешало резкое ухудшение международных отношений в целом в связи с конфронтацией между Россией и Западом. В результате, геополитическое по своей природе соперничество стало доминирующим, особенно на постсоветском пространстве. Украина является наиболее ярким свидетельством этого. И действительно, времена, когда Европейский Союз называл Россию "стратегическим партнером", ушли в прошлое. Расхождение во мнениях членов ЕС касается только вопроса о том, как долго продлится такое положение дел.

Имея в виду отмеченный международный контекст, полезно вспомнить некоторые особенности отношений ЕС с государствами Южного Кавказа, которые были автономными и в значительной степени независимыми от внешнего влияния. Возможно, эти особенности и не играют решающей роли, однако, без них общая картина выглядит расплывчато.

Взгляд в прошлое

Вспышки внутренних конфликтов в Грузии – в Абхазии и Южной Осетии, и война за Нагорный Карабах между Арменией и Азербайджаном начала 1990-х годов оказали разрушительное воздействие на имидж региона в Европе. Эти государства рассматривались как страны, которые тонут в волнах ретроградного национализма и не способны навести порядок в

* Д-р Томаш Кнотте, Чрезвычайный и полномочный посол Республики Польша в Республике Армения (2004-2009), Варшава.

доме. Порой они назывались "несостоявшимися государствами". Происходящее на Южном Кавказе подтверждало широко распространенные в Европе опасения того, что развал Советского Союза создаст обширную зону нестабильности и небезопасности. За исключением Южного Кавказа (Молдова и Таджикистан могут быть добавлены в группу, поскольку также страдали из-за внутренних конфликтов), эти страхи оказались необоснованными.

В сравнении с опасениями, разделяемыми и европейскими правительствами, и общественным мнением относительно войн на Балканах в начале 1990-х годов, конфликты на Южном Кавказе были восприняты индифферентно. Незначительная по размеру территория южнокавказских государств, отдаленность и ограниченные знания о регионе также внесли свой вклад в эту ситуацию. Такой подход контрастирует с позицией ОБСЕ и Совета Европы, которые стали взаимодействовать с этими государствами уже в 1992 году. ОБСЕ внесла серьезный вклад в улучшение ситуации в сфере безопасности, а Совет Европы имел огромное воздействие на создание государственных институтов и формирование политических систем Армении, Азербайджана и Грузии. Последнее было не очень легкой задачей, да и результат оказался не до конца успешным, кроме того, на него потребовалось время (Грузия стала членом Совета Европы в апреле 1999 года, а Армения и Азербайджан – в январе 2001 года).

Мнение о регионе стало меняться после подписания президентом Азербайджана Гейдаром Алиевым "Контракта века" с одиннадцатью, в основном, западными нефтяными компаниями. Европейские государства начали рассматривать Южный Кавказ в качестве важного дополнительного поставщика энергии (Азербайджан) и транзитной территории (Грузия). В то же время, во второй половине 1990-х годов внутренняя ситуация во всех трех государствах улучшилась, и появилась некоторая стабильность. Европейский Союз также активизировался, и начал выделять финансы на Южный Кавказ: свыше одного млрд евро было потрачено за период с 1991 по 2000 годы, в основном, через программы ТАСИС. В июне 1999 года были подписаны Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Арменией, Азербайджаном и Грузией, которые заложили правовую основу для предоставления помощи. Однако это была, скорее, общепринятая практика, чем проявление какой-либо согласованной долгосрочной политики.

На рубеже веков ЕС был занят процессом беспрецедентного расширения, разрабатывая условия принятия десяти новых членов. В ожидании финальной стадии расширения, в марте 2003 года Европейская Комиссия разработала политический документ концепции Расширенной Европы. Эта концепция касалась государств, которые будут граничить с уже расширенным ЕС по суше и воздуху (официальная дата расширения была намечена на 1 мая 2004 года). На востоке это были Россия, Украина, Беларусь и Молдова, на юге – государства Южного Средиземноморья. Концепция Расширенной Европы представляла общие принципы нового типа отношений с соседними государствами. В этой схеме Южный Кавказ не присутствовал, и это было не случайным упущением, а результатом дискуссий. В примечании к документу было отмечено, что в силу своей географической удаленности, Южный Кавказ не вмещается в концепцию Расширенной Европы. Поскольку это был очень слабый аргумент, авторы документа поспешили добавить, что это исключение временное, только "до поры, до времени".

Возможно, разногласия относительно того, каким образом можно вовлечь Южный Кавказ, в конечном итоге привели к решению о создании новой должности Специального представителя ЕС по Южному Кавказу. Это предложение было впервые озвучено немецким правительством уже в 2001 году. 7 июля 2003 года первым Специальным представителем был назначен опытный финский дипломат Хейкки Талвитие (2003-2006). В его мандат входило стимулирование внутри-регионального сотрудничества и поддержка усилий по разрешению конфликтов, но без прямого вовлечения в посреднический процесс. Он имел, скорее, низкий уровень участия, ограничивая свою деятельность предоставлением и получением информации. Сменивший его Питер Семнеби (2006-2011) был гораздо более активным, проявляя творческий подход, и не только в сфере безопасности. Однако, как кажется, он не всегда находил сильную и полную поддержку со стороны Комиссии.

Уже в течение срока Талвитие Специальный представитель перестал быть основным инструментом активности ЕС в регионе: в 2004 году была инициирована Европейская политика соседства (ЕПС), в которую на этот раз был включен и

Южный Кавказ. С этого момента Армения, Азербайджан и Грузия стали частью долгосрочной стратегии ЕС, конечной амбициозной целью которой было создание "зоны процветания и дружественного соседства". Только после этого события ЕС основал полноценные делегации во всех трех государствах.

ЕПС не была единственной политикой, касающейся соседей. Помимо нее, существовала также политика по Европейской экономической зоне и Соглашения о зоне свободной торговли (ЕЕА/ ЕФТА) с Исландией, Швейцарией, Норвегией и Лихтенштейном, государствами, которые стремились не к членству в ЕС, а к тесному сотрудничеству с ним. Есть также политика расширения, касающаяся Балканских государств и Турции, и было также стратегическое партнерство с Россией.

Тот факт, что ЕС стал интересоваться Южным Кавказом спустя более чем десятилетие после обретения государствами региона независимости, имел определенные последствия. Наиболее существенным было отсутствие ЕС в переходный период, когда происходили радикальные изменения в экономике и социальной жизни этих государств. Эти трансформации создали базу для консолидации власти новых элит и привели к стабилизации. За исключением Грузии, усиление авторитарных тенденций в Армении и Азербайджане не способствовало продолжению реформ. На деле, правительства Армении и Азербайджана были заинтересованы в сотрудничестве с ЕС для того, чтобы модернизировать существующие государственные институты, а не осуществлять структурные изменения, которые могли поставить под угрозу существующую систему монополистских практик, коррупции и модели поведения в системе "патрон-клиент". Даже в случае с Грузией после Революции роз, в первый период президентства М. Саакашвили, несмотря на постоянное подчеркивание европейской идентичности страны, интеграция с Европейским Союзом не была приоритетом. Многие грузинские лидеры были больше заинтересованы в других моделях западного экономического развития, нелиберальных по своей природе. Членство в НАТО было их основной целью.

Европейский Союз и проблемы безопасности

Процесс расширения Европы вызвал определенную "усталость от расширения", однако, не ослабил уверенность

европейских политиков в том, что на проблемы безопасности в Европе, а также в некоторой степени и в других частях мира, следует посмотреть по-новому. Национализм, суверенитет и традиционное представление баланса сил отныне не рассматривались в качестве релевантных источников безопасности. Такие процессы, как социальный и экономический прогресс, обеспечение возможностей для реализации прав граждан и, в первую очередь, партнерские отношения между всеми акторами стали структурными особенностями международной системы в Европе. Для многих европейцев расширение было свидетельством эффективности такого подхода и наиболее верным путем к достижению безопасности. Европейский Союз начал восприниматься государствами-членами в качестве проводника безопасности через социальную стабильность, экономическое процветание и поддержку норм и ценностей.

Подобный подход объясняет, почему специальные представители ЕС на начальных стадиях взаимодействия с официальными лицами южнокавказских государств так рьяно выступали в поддержку необходимости любых видов взаимодействия между правительствами и обществами Армении, Азербайджана и Грузии. Такое сотрудничество и контакты должны были создать основу для разрешения конфликтов или, как минимум, создать благоприятную атмосферу для переговоров. В какой-то момент представители ЕС даже попытались ввести это требование как жесткое предусловие. Однако, в конечном итоге, это был именно ЕС, который частично, если не полностью отказался от такого подхода, приходя зачастую к выводу, но никогда не произнося это открыто, что государства Южного Кавказа еще недостаточно развиты. Придание столь большого значения внутрирегиональному сотрудничеству базировалось на предположении, что в регионе существуют сильные, объединяющие эти государства, элементы. Была тенденция недооценивать силу различий и конфликтных интересов, которые разъединяли государства Южного Кавказа. Немногие понимали и то, что с точки зрения безопасности Южный Кавказ сильно связан не только с Россией, но и Турцией, и Ираном. В то же время, представители ЕС часто переоценивали свою силу убеждения.

Проблема в том, что государства Южного Кавказа, будучи весьма заинтересованы в вовлечении ЕС в решение проблем

безопасности, были склонны к принятию традиционного видения безопасности. Они рассматривали ЕС, в основном, в контексте баланса сил, и верили, что углубление сотрудничества с ЕС усилит их международные позиции и даже поможет избежать негативных последствий геополитического соперничества между США и Россией. А разрешение конфликтов, в которые они вовлечены, было бы легче, если каждое из них – при помощи ЕС – могло бы усилить свои позиции на переговорах.

Несмотря на то, что наличие неразрешенных конфликтов оказывает серьезное негативное воздействие на развитие всех государств региона, Европейский Союз на первой стадии своего присутствия колебался или, скорее, не был готов к более активным действиям. В случае с Нагорно-Карабахским конфликтом ЕС исключен из переговорного процесса по уважительным причинам. Основные посредники Минской Группы ОБСЕ являются представителями трех великих держав – России, США и Франции. Несмотря на периодическую и даже острую критику, позиция этой Группы сильна, и никто серьезно не думает о том, чтобы ее заменить. В этой ситуации ЕС мог бы только оказывать поддержку или предпринимать меры, способствующие укреплению доверия или же изменению общественного мнения в обоих государствах в благоприятном для достижения мира направлении. Однако ЕС нечасто предпринимал подобного рода инициативы.

Подобных ограничений нет в Грузии. После Революции роз новые прозападные власти стремились добиться большей вовлеченности ЕС в разрешение конфликтов в Абхазии и Южной Осетии, – процесс, который находился в ведении СНГ и России. Но Европейский Союз довольно неохотно играл активную роль и обычно предпочитал перекидывать ее на других и поддерживать деятельность таких международных организаций, как, в частности, ООН и ОБСЕ. Вплоть до 2008 года ЕС сознательно даже не планировал участие в разрешении конфликтов. Такая позиция была источником постоянного разочарования многих секторов общественного мнения во всех трех государствах Южного Кавказа. На самом же деле, она ограничила возможность Европейского Союза по применению принципа обусловленности, и именно поэтому достижение долгосрочных целей, поставленных Брюсселем, было крайне затруднено.

Полный событиями 2008 год

Действительно, это был год, полный, в основном, неожиданных событий, прямо или косвенно касающихся Южного Кавказа. Интересно то, что большинство наблюдателей, особенно западных, скорее, были склонны недооценивать их важность как для региона, так и для мира.

Признание в феврале 2008 года независимости Косово стало первым шагом Запада, который спровоцировал гнев в Москве и угрозу того, что Россия не воздержится от использования косовского прецедента в будущем. Однако еще большие опасения вызвали результаты саммита НАТО в Бухаресте, состоявшегося 2-4 апреля. Члены этой организации ожесточенно обсуждали, нужно ли предоставить Грузии и Украине План действий по членству (ПДЧ, или в английской аббревиатуре MAP. Прим. переводчика) в НАТО, то есть программу, которая помогает государствам-кандидатам подготовиться к фактическому членству. Дебаты на саммите выявили существующие серьезные разногласия между членами НАТО по этому вопросу. США выступали за предоставление ПДЧ, их поддержали Канада, Великобритания, большая часть государств Центральной и Восточной Европы. Среди этой группы наиболее активными сторонниками были Румыния, Польша и Литва. Голоса "против" принадлежали Германии, Франции, Бельгии, Нидерландам, Греции, Италии, Испании и Турции. После драматичных переговоров компромисс был достигнут: не предоставляя Плана по членству, государства-члены НАТО подтвердили свою сильную решимость предоставить членство этим двум государствам. Россия была недовольна таким поворотом дел. Ее руководство, однако, заметило раскол среди членов НАТО. Тот факт, что ПДЧ не был упомянут в финальном документе, создал ошибочное, но весьма широко распространившееся мнение о том, что устремления Украины и Грузии не оправдались. Вскоре после встречи в Бухаресте состоялся другой саммит, на этот раз двусторонний, между президентами России и США в Сочи. Хотя результаты встречи были практически нулевыми, без сомнения, она улучшила международный климат.

Затем, неожиданно для Европы и всего мира, в августе 2008 года российские войска вторглись в Грузию. Не стоило удивляться, поскольку на протяжении как минимум года до

начала войны были четкие сигналы об эскалации напряженности. Возможно, в европейских и американском дипломатических кругах предпочитали думать о том, что ни Россия, ни Грузия не осмелятся развязать войну. Российско-грузинская война продолжалась всего пять дней. Российская армия стала сразу же доминировать, а грузинская армия оказалась не в состоянии сражаться и стала даже распадаться. Российские войска вскоре оказались в нескольких часах езды от Тбилиси.

В этой трудной ситуации ответ ЕС был быстрым и решительным. Французский президент Николя Саркози, председательствующий в ЕС, не тратил время зря и настоял на переговорах. Целью французских дипломатов на тот момент было остановить продвижение российской армии и предотвратить смену режима в Грузии. Им это удалось, однако, Южная Осетия и Абхазия были той ценой, которую заплатила Грузия. Было достигнуто соглашение о прекращении огня, но Грузии было тяжело принять его условия.

26 августа президент Медведев признал Абхазию и Южную Осетию в качестве независимых государств. Это было сделано не только для того, чтобы унижить Грузию, но и стало актом возмездия российской дипломатии за Косово. Хуже было то, что Россия не выполнила заключенное соглашение. Только в первой половине сентября, после переговоров между делегациями ЕС и России, была достигнута окончательная договоренность. Чрезвычайно важным было размещение сильной миссии наблюдателей ЕС в составе 200 человек. Благодаря ее существованию и активности граница с Южной Осетией стала более или менее свободной от всякого рода напряженности и провокаций. Фактически это первый и пока единственный пример прямого ответа Европейского Союза на вызовы безопасности на Южном Кавказе.

Необходимо отметить, что ЕС и Запад в целом неправильно оценили все значение и уроки войны в Грузии. Слишком часто западные политические деятели рассматривают эту войну как aberrацию, как последствие эмоциональной дуэли между президентом/премьер-министром В. Путиным и президентом М. Саакашвили. На самом деле, многие европейские лидеры были готовы возложить на президента Грузии значительную долю ответственности за инициирование войны. Только руководители четырех государств ЕС – президенты

Эстонии, Литвы, Польши и премьер-министр Латвии – продемонстрировали безусловную солидарность с Грузией, посетив Тбилиси накануне прекращения огня. К облегчению европейских лидеров, эта война не оказала немедленное воздействие на отношения между Россией и ЕС. Это также подтверждает, что война является, скорее, чем-то исключительным, а не предсказанием на будущее.

Восприятие войны в государствах Южного Кавказа было разным. Наиболее существенным для обществ этих государств был факт того, что Россия осуществила военное вторжение и продемонстрировала силу в защите своих интересов, и она оказалась единственной великой державой, готовой в любой момент применить силу в регионе. Были признаны преимущество российских вооруженных сил, равно как и удивительно слабая подготовка грузинской армии и очевидное отсутствие решимости сражаться. Поведение России не рассматривалось в государствах региона как нечто исключительное, напротив, как весьма предсказуемое, с возможным повторением в будущем. Без сомнения, подобная оценка имела долгосрочное воздействие на государства Южного Кавказа.

2008 год был значительным не только в связи с вопросами безопасности и войны в Грузии. Это был год фундаментального изменения в политике Европейского Союза, когда ЕС представил свою новую программу – Восточное Партнерство.

Инициатива Восточного Партнерства

Восточное Партнерство было представлено как совместное польско-шведское предложение в мае 2008 года на встрече Совета по общим вопросам и международным отношениям Европейского Союза. Оно было официально запущено через год, в мае 2009 года в документе, названном Совместная декларация Пражского саммита Восточного Партнерства. Были приглашены шесть государств – Украина, Беларусь, Молдова, Армения, Азербайджан и Грузия. Ключевым было предложение обсудить на двустороннем (ЕС – государство-партнер) уровне Соглашения по ассоциации, которые затрагивают широкий спектр сотрудничества. Их окончательное содержание зависело бы от заключения соглашения о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли (DCFTA).

Кажется, что изначальной целью этой инициативы было уравнивание плана для Средиземноморского Союза (в том числе и с финансовой точки зрения). Она также отвечала часто звучащему требованию провести различия между государствами-участниками Европейской Политики Соседства. Возможно, в этом был и особый политический аспект. Иницируя новую программу, ее сторонники надеялись мобилизовать большее число членов ЕС для ее осуществления. Не секрет, что часть членов ЕС была индифферентна к судьбе государств бывшего Советского Союза. Некоторые из них сомневались в рациональности вовлечения Европейского Союза в глубокое сотрудничество с государствами, которые, как считалось, находятся в российской сфере влияния.

Были сомнения относительно значения и значимости программы среди государств-партнеров. Зачем она была предложена? Какова связь между новой программой и старой? В течение трех-четырёх лет в рамках Европейской Политики Соседства правительства разрабатывали планы для своих государств и обсуждали лучшие пути для их осуществления. Сейчас они должны были сконцентрироваться на других задачах и вступить в сложный переговорный процесс, имея смутное представление о будущем. Весь процесс, в основном, превратился в своего рода бюрократические игры с вовлечением официальных структур; гражданское общество было отстранено от участия. Инструменты, которые применял ЕС, были нацелены на создание институционального потенциала и социализацию политических элит. И они могли привести к положительному результату только в долгосрочной перспективе, однако, не было никаких гарантий, что это произойдет. Восточное Партнерство не способствовало радикальным политическим изменениям, и ему не удалось внедрить европейские ценности.

Европейский Союз стал элементом внутренней политической игры. Некоторые политические силы, которые представляют себя в качестве основных союзников ЕС, не обязательно искренне преданы европейской модели. Политики как во власти, так и в оппозиции используют проевропейскую риторику часто для того, чтобы прикрыть свои преступления или легитимизировать свою позицию как на международной арене,

так и внутри страны. Доступ к европейским фондам также играет роль.

Хотя ЕС все время подчеркивает региональный характер своей политики, на Южном Кавказе фактически он фокусируется на каждом государстве отдельно. Грузия быстро прогрессирует в достижении целей Восточного Партнерства. Она подписала и Соглашение об ассоциации, и о зоне свободной торговли. Уже в ближайшем будущем Грузия имеет шанс стать основным бенефициарием в отношениях ЕС с государствами Южного Кавказа. Армения стала жертвой геополитической борьбы, и будучи озабочена проблемой безопасности, вынуждена была отказаться от Соглашения об ассоциации с ЕС. Несмотря на резкий поворот и вступление в Евразийский Экономический Союз, Армения и ЕС начали переговоры по новому соглашению, содержание которого пока неизвестно. Азербайджан с самого начала не был заинтересован в Соглашении об ассоциации. Его правительство предложило вести что-то типа "стратегического диалога" с ЕС, лишенного каких бы то ни было условий.

Инициатива Восточного Партнерства в приложении к Южному Кавказу лишилась своего регионального характера. Она представляет собой комплекс двусторонних отношений с разными целями, разными формами и разным содержанием. Это не результат принятого ЕС решения, а только отражение политических реалий региона, ситуации, которая характеризует индивидуально Армению, Азербайджан и Грузию.