

УДК 327.56 (ЄС)

Горюнова Є. О.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ І «ЗАМОРОЖЕНІ КОНФЛІКТИ» НА ПІВДЕННОМУ КАВКАЗІ

У статті проаналізована політика Європейського Союзу щодо «заморожених конфліктів» на території республік Південного Кавказу. Визначено, що цей регіон представляє великий інтерес для ЄС, але існування конфліктних зон стримує дії союзу у регіоні. Зазначено, що «заморожені конфлікти» цілком відповідають політиці Російської Федерації та допомагають їй утримувати контроль над стратегічним регіоном. Зазначені основні напрями майбутніх дій Євросоюзу щодо підвищення статусу ЄС та розширення його можливостей у регіоні.

Ключові слова: Європейський Союз, Південний Кавказ, Російська Федерація, «заморожений конфлікт».

Горюнова Е. А. Европейский Союз и «замороженные конфликты» на Южном Кавказе.

В статье проанализирована политика Европейского Союза относительно «замороженных конфликтов» на территории республик Южного Кавказа. Определено, что этот регион представляет большой интерес для ЕС, но существование конфликтных зон сдерживает действия союза в регионе. Отмечено, что «замороженные конфликты» полностью отвечают политике Российской Федерации и помогают ей удерживать контроль над стратегическим регионом. Отмечены основные направления будущих действий Евросоюза относительно повышения статуса ЕС и расширения его возможностей в регионе.

Ключевые слова: Европейский Союз, Южный Кавказ, Российская Федерация, «замороженный конфликт».

Goryunova Y. O. European Union and "frozen conflicts" of South Caucasus.

The article analyses the policy of the European Union related to the "frozen conflicts" on the territory of the republics of South Caucasus. Determined that this region is of great interest for the EU, but the existence of disputed areas of the Community hinders the region. Noted that the "frozen conflicts" are consistent with policies of the Russian Federation to maintain control over the strategic region. These main directions future EU action to improve the status of the Union and its resolution capabilities in the region identified.

Key word: European Union, South Caucasus, Russian Federation, "frozen conflict".

Актуальність теми. У сучасній системі міжнародних відносин Європейський Союз відіграє ключову роль як на світовому, так і на регіональному рівнях. При цьому найбільшу увагу привертають саме неврегульовані конфлікти поблизу кордонів Євросоюзу, які отримали статус «заморожених конфліктів». Вони не тільки загрожують безпеці європейських країн, але й створюють проблеми для просування європейських інтересів на Кавказі. Саме тому ЄС наприкінці першої декади ХХІ ст. активізує зусилля щодо вирішення конфліктних ситуацій у нових незалежних державах.

Мета статті – проаналізувати потенційні можливості ЄС та реальні заходи, які здійснюють наднаціональні інституції або держави-члени спільноти у вирішенні конфліктів на Південному Кавказі.

Аспекти цієї проблеми розглядають фахівці із різних країн, серед яких слід зазначити Д. Шерра, С. Фішер, Е. Леннона, Н. Арбатову, А. Большакова, А. Ханбабяна та ін.

У нових незалежних державах Південного Кавказу існує три «заморожені конфлікти», у яких задіяні всі три закавказькі республіки – Грузія, Вірменія та Азербайджан. Усі ці

конфлікти, незважаючи на свою специфіку, мають декілька загальних рис, а саме: вони активізувалися з розпадом СРСР, мають статус етнічних (а у випадку з Нагорним Карабахом етнічно-релігійний), у них дуже сильно відчувається російський вплив.

Процес дезінтеграції Радянського Союзу сприяв підвищенню рівня національної самосвідомості абхазів та осетин, що у сукупності з націоналістичною позицією грузинського президента З. Гамсахурдії спровокувало появу сепаратистських тенденцій в Абхазії та Південній Осетії. Абхазія наполягала на отриманні статусу союзної республіки ще у складі СРСР, а потім відмовилася визнати грузинську владу, що призвело до бойових дій в 1992–1993 рр. та проголошення Абхазією незалежності. У конфлікті на боці Абхазії виступила Російська Федерація, завдяки чому абхази перемогли, а на територію «невизнаної республіки» було введено російські миротворчі сили під мандатом СНД.

Південна Осетія проголосила незалежність 29 травня 1992 р. також під час бойових дій з Грузією. У серпні 2008 р. грузинський президент М. Саакашвілі спробував військовим шляхом відновити конституційний порядок та повернути Південну Осетію у склад Грузії. Але на захист невизнаної країни виступила РФ, що спричинило російсько-грузинську війну, після якої Росія визнала незалежність Абхазії та Південної Осетії. У той же час парламент Грузії прийняв постанову «Про окупацію РФ територій Грузії».

Нагорно-Карабахський конфлікт має статус міждержавного конфлікту та знаходиться під патронатом ОБСЄ. Протистояння між православними-вірменами та мусульманами-азербайджанцями має глибоке історичне підґрунтя. З розпадом СРСР усі проблемні аспекти відносин двох народів почали активно використовуватися національними політичними силами обох країн. На початку 1990-х рр. вірменські націоналісти повідомили про звільнення території Нагорного Карабаху від азербайджанців. Це спровокувало воєнні дії між країнами, які призвели до колосальних жертв та руйнувань, мільйони людей стали біженцями. У травні 1994 р. підписана Угода про припинення вогню, але територіальні проблеми збереглися. Сьогодні Нагорний Карабах та ще 10 % території Азербайджану контролює Вірменія. З 1994 р. до вирішення проблеми приєднується ОБСЄ, де у межах Мінської групи йдуть перемови, але досі ніяких серйозних результатів не було досягнуто.

Європейський Союз тривалий час не приділяв конфліктам у кавказьких державах належної уваги, що було зумовлено низкою причин. По-перше, саме на 1990-ті рр. приходиться процес трансформації Європейської економічної спільноти у політичне об'єднання – Європейський Союз, тому усі зусилля Брюсселя було зосереджено на вирішенні внутрішніх інституціональних питань. По-друге, протягом 1990-х рр. Європа мала дуже серйозні конфлікти на Балканському півострові, які більшою мірою загрожували безпеці ЄС. Нарешті, майже до початку XXI ст. на пострадянському просторі ЄС намагався мати справи тільки з Росією, фактично не звертаючи увагу на нові незалежні країни. Тому саме РФ на свій розсуд займалася врегулюванням конфліктів у регіоні, що дозволяє їй використовувати існуючі протиріччя у зоні конфліктів у власних цілях.

Російська політика щодо «заморожених конфліктів» більшою мірою орієнтована на попередження силового протистояння, ніж на мирне врегулювання [1, с. 61]. Ці конфлікти є запорукою російської присутності, у тому числі й військової, та сприяють підтримці російського впливу у регіоні, який РФ вважає зоною своїх особливих інтересів. Тобто існування цих конфліктів допомагає Росії не тільки утримувати контроль над ситуацією у регіоні, але й не дозволяє новим незалежним державам просуватися на шляху інтеграції до євроатлантичних структур безпеки.

Посилення Росії на міжнародній арені у сукупності зі зростанням ролі Південного Кавказу як енергетичного регіону та транспортного коридору для транспортування енергоносіїв до Європи в обхід російських трубопроводів стало найважливішою причиною посилення уваги до регіону з боку ЄС та США. Росія також не збирається втрачати свої позиції, тому вона навряд чи буде намагатися врегулювати «заморожені конфлікти».

Європейський Союз починає звертати увагу на конфлікти під час реалізації нового

стратегічного курсу ЄС – Європейської політики сусідства (ЄПС), головна мета якої – формування на кордонах з ЄС «кільця з дружних і стабільних країн». Безумовно, що наявність будь-яких конфліктів у сусідніх державах створює додаткові загрози для безпеки Євросоюзу.

Серйозним іспитом для ЄС були події серпня 2008 р., коли у Південній Осетії розпочалися бойові дії між Грузією та Росією. Євросоюз негайно відреагував на війну: в перший день війни (8 серпня) закликав припинити бойові дії, а потім виступив посередником у процесі припинення вогню. Оскільки головування в ЄС припало у той час на Францію, її президент Н. Саркозі прибув до Москви на перемови до російського президента Д. Медведєва. На зустрічі лідерів держав 12 серпня прийнято так званий «План Медведєва-Саркозі», який передбачав відведення військових частин Росії на довоєнні позиції, а Грузії – на свої військові бази.

1 вересня 2008 р. на позачерговому засіданні Європейської ради у підсумковій заяві європейські лідери наголосили на тому, що вони не підтримують російського визнання Абхазії та Південної Осетії, бо це порушує міжнародно-правові норми та принципи заключного акту наради у Гельсінкі. Євросоюз відзначив готовність приймати участь у врегулюванні конфлікту, у тому числі й у вигляді присутності на місці за допомогою місії спостерігачів. Також на саміті прийнято рішення назначити Спеціального представника ЄС щодо кризи у Грузії [2].

Наступним кроком ЄС було впровадження нового курсу «Східного партнерства» – східного вектора Європейської політики сусідства. У повідомленні Єврокомісії Європейському парламенту та Європейській раді від 3 грудня 2008 р. наголошується, що «Східне партнерство» покликано надати чіткий сигнал про зобов'язання ЄС щодо регіону саме у зв'язку із конфліктом у Грузії [3].

Ініціатива «Східного партнерства» акцентує увагу на розвитку громадянського суспільства та проведенні демократичних реформ, що покликані розвивати відносини між державними та недержавними акторами регіону для того, щоб знизити його конфліктний потенціал.

У межах ЄПС з кожною державою регіону було підписано плани дій щодо найбільш важливих пріоритетів. Ці плани дій спрямовані на встановлення добросусідських відносин між країнами Південного Кавказу, що стане базою для подальшого мирного врегулювання конфліктів.

На основі аналізу трьох планів дій можна виділити деякі спільні риси та особливості щодо існуючих у регіоні «заморожених конфліктів». Так, перше місце питання конфлікту посідає тільки у Плані дій «ЄС–Азербайджан», де підкреслюється необхідність врегулювання Нагорно-Карабахського конфлікту за допомогою ОБСЄ. Серед основних напрямів дій ЄС відзначено посилення ролі Спеціального представника ЄС, підвищення рівня політичної підтримки Мінській групі ОБСЄ, заохочення міжособистісних контактів та проведення діалогу ЄС з усіма зацікавленими країнами (насамперед, мається на увазі РФ) щодо прискорення переговорного процесу та політичного врегулювання [4].

У Плані дій «ЄС–Вірменія» Нагорно-Карабахський конфлікт розглядається у межах сьомого пріоритету першого підпріоритету «Демократія та належне врядування», де підкреслено, що розвиток фундаментальних свобод і демократії сприятиме створенню умов для врегулювання конфлікту. Заходи по врегулюванню аналогічні азербайджанським [5].

При цьому слід зазначити, що частка участі ЄС в урегулюванні Нагорно-Карабахського конфлікту є мінімальною, оскільки Євросоюз зовсім не представлений у переговорному процесі, а його інтереси у рамках Мінської групи ОБСЄ презентує Франція. У 2011 р. Мінська група провела шість раундів перемов, на яких не було досягнуто жодного значного результату. Слід зазначити, що Росія перешкоджає будь-яким спробам ЄС вийти за межі Мінської групи та виступити самостійним посередником у переговорному процесі. Франція також не хоче віддавати наднаціональним інституціям свою роль на перемовинах.

Головна проблема, на думку експертів, полягає в тому, що ЄС у цілому, а також держави-члени повністю відділяють карабахське питання від двосторонніх відносин з Вірменією та Азербайджаном, не піднімають його на переговах, які стосуються, наприклад, енергетичних чи торгових проблем. Тобто це питання існує в іншій площині, що звужує можливості для його вирішення.

Найбільша увага проблемі вирішення «заморожених конфліктів» приділена у Плані дій «ЄС–Грузія», де у межах шостого пріоритету відзначена необхідність врегулювання конфліктів у Південній Осетії та Абхазії з урахуванням територіальної цілісності Грузії. Тобто ЄС вважає «невизнані республіки» невід’ємною частиною грузинської держави. Про це черговий раз свідчить і резолюція Європарламенту, прийнята 19 листопада 2011 р., де Абхазія та Південна Осетія визнані «окупованими територіями Грузії» [6].

У Плані дій зазначено, що ЄС готовий фінансувати операції з демілітаризації, сприяти розвитку кооперації між акторами в регіоні та постійно піднімати абхазьке та осетинське питання на переговорах з РФ [7]. Слід зазначити, що ЄС дійсно у ході самітів ЄС–РФ постійно включає до порядку денного обговорення питань «заморожених конфліктів», але це більшою мірою виглядає як демонстрація підтримки, ніж реальна підтримка.

Грузія отримала найбільшу допомогу серед кавказьких країн на врегулювання конфліктів: тільки за період 1997–2006 рр. (тобто до початку роботи Європейського інструменту стабільності та партнерства у рамках ЄПС) вона отримала 33 млн. євро на економічне відновлення у зонах, які постраждали від конфлікту. З 7 серпня 2008 р. ЄС виділив 6 млн. євро на допомогу людям у зонах конфлікту [8], але оскільки абхазька та осетинська влада не співпрацюють з європейськими структурами, уся допомога йде постраждалим мешканцям Грузії.

У рамках моделі «загальної безпеки» Європейської стратегії безпеки (2003 р.) Європейський Союз приділяє значну увагу питанням миротворчої діяльності за допомогою широкого спектру гуманітарної діяльності – миротворчі операції, поліцейські операції, ствердження верховенства закону, реформи у сфері безпеки та постконфліктне господарське відновлення, будівництва демократичних інститутів.

Сьогодні по всьому світові ЄС реалізує близько 20 місій, серед яких більшість – це місії громадянського статусу. На Кавказі сьогодні працює одна така місія – Місія спостерігачів (EUMM) у Грузії. Вона була заснована 15 вересня 2008 р. в контексті реалізації рішення Європейської ради від 01.09.2008 р. У 2011 р. у складі місії вже було 300 осіб, серед яких 220 – спостерігачі, інші – співробітники штабу в Тбілісі та польових представництв місії в Мцхеті, Горі та Зугдіді [9].

Згідно мандату, EUMM покликана працювати заради стабілізації, нормалізації та відновлення довіри у регіоні. До її обов’язків також входить інформування відповідних органів ЄС щодо ситуації на місцях [9]. Територіально мандат місії розповсюджується на всю територію Грузії (тобто включає Абхазію та Південну Осетію), але невизнані республіки не допускають представників EUMM на свою територію, що звужує як можливості місії, так і перешкоджає спробам ЄС налагодити зв’язки із невизнаними республіками. До того ж РФ також активно протидіє діяльності місії в Абхазії та Південній Осетії, вважаючи, що внутрішня безпека забезпечується владою республік, а зовнішня – російськими військами.

Безумовно, місія виконує важливу роботу: розповсюджує об’єктивну інформацію про події у зоні конфлікту, створює можливості щодо оперативної комунікації між конфліктуючими сторонами. Але в цілому її можливості суттєво обмежені, тому у випадку нового збройного конфлікту неозброєні спостерігачі не зможуть впливати на ситуацію. Тільки введення міжнародних миротворців буде запорукою стримування протидіючих сторін, але Росія виступає категорично проти присутності у регіоні інших миротворців, окрім російських.

Таким чином, при видимій активності Європейського Союзу щодо врегулювання «заморожених конфліктів», його діяльність носить більшою мірою ситуативний характер

(дипломатія *ad hoc*) та не зачіпає глибинних засад існуючих проблем.

Однак сьогодні ЄС потребує посилення свого впливу в регіоні з різних причин: це стосується й проблем безпеки, й енергетичних питань, і підвищення статусу ЄС на міжнародній арені. Але досягти цього впливу Євросоюзу буде дуже нелегко з урахуванням можливостей та впливу Росії на пострадянському просторі (особливо після серпня 2008 р.). Більш того, подальша інституційна трансформація ЄС, особливо у зовнішньополітичній сфері, а також фінансова та економічна кризи знижують шанси Євросоюзу на проведення активної та результативної політики в регіоні.

Але стратегічне значення Кавказу в зовнішній політиці Європейського Союзу потребує формування спеціального стратегічного курсу відносно самого регіону та щодо «заморожених конфліктів». Безумовно, що в найближчі роки політика ЄС щодо країн Південного Кавказу буде формуватися у межах ЄПС та «Східного партнерства», але цього замало. Насамперед, ЄС повинен шукати інші засоби, інші підходи до конфліктних регіонів, головною рисою яких повинні бути відносини довіри та взаємодії.

Що стосується конфлікту у Нагорному Карабаху, то ЄС все ж таки повинен намагатися отримати статус учасника переговорного процесу у складі Мінської групи ОБСЄ, для чого треба подолати протидію як Росії, так і Франції.

Щодо конфліктів загалом, то Євросоюзу потрібно посилити свою миротворчу діяльність у регіоні, чого можна досягти завдяки створенню спільної зони безпеки ЄС та Росії. На ці умови РФ може погодитися напередодні Олімпіади у Сочі в 2014 р.

Для Європейського Союзу ситуація в Абхазії та Південній Осетії ускладнюється тим фактом, що мешканці цих територій розглядають Євросоюз як захисника інтересів Грузії та зовсім не довіряють європейським ініціативам. Тому найважливішим завданням для ЄС у короткостроковій перспективі є подолання цього стереотипу та формування у мешканців та владних структур невизнаних республік більш приємного образу Євросоюзу. Цього можна досягти за допомогою політики «м'якої сили», спрямованої на підтримку громадянського суспільства, насамперед у Абхазії, бо Південна Осетія досі закрита для контактів. Вже сьогодні в Абхазії зростає занепокоєння збільшенням залежності від Росії з одного боку, а також побоювання розпочати діалог з Грузією. Все це призводить до ізоляції республіки, а її економічне становище тим часом погіршується. Тому ЄС міг би запропонувати Абхазії проект соціально-економічної модернізації, за якою може слідувати демократизація політичного життя. Але усе це можливо тільки у тому випадку, якщо Євросоюз не буде розглядатися Сухумі як прогрузинська сила та у разі поліпшення відносин між ЄС та РФ.

Наступне завдання для Європейського Союзу у Грузії стосується подолання протиріч та налагодження відносин між грузинським та абхазьким суспільствами за допомогою реалізації спільних проектів, підтримки діяльності абхазьких неурядових організацій, освітніх програм тощо. Можливо запросити абхазьку делегацію для участі у Форумі громадянського суспільства «Східного партнерства». Успішна реалізація європейських проектів в Абхазії могла б стати прикладом для Південної Осетії, яка також захотіла б приєднатися до співробітництва з ЄС [10].

Підтримка ініціатив громадянського суспільства можлива й у процесі рішення Нагорно-Карабахського конфлікту, бо це сприяє підвищенню рівня довіри, спрямовує на пошук нових механізмів вирішення конфліктної ситуації, конструює нові відносини між конфліктуючими сторонами.

Безумовно, що нормалізації міждержавних відносин у регіоні сприятиме реалізація економічних, енергетичних та транспортних програм Європейського Союзу. Вже сьогодні є певні результати цієї політики. Так, Грузія й Азербайджан домовилися про подальшу співпрацю у сфері енергетики та транспорту: заповнити на сто відсотків газопровід Баку-Тбілісі-Ерзерум, створити спільну компанію для експорту електроенергії; спільно приєднатися до європейської транспортної мережі тощо.

Таким чином, головним напрямом діяльності ЄС щодо «заморожених конфліктів»

найближчим часом буде реалізація політики залучення цих територій до орбіти відносин з ЄС. Будь-яка ізоляція проблеми або ізоляція конфлікту сприяє радикалізації політичної атмосфери навколо нього.

Європейський Союз потребує чіткої стратегії відносно регіону в цілому та спеціальних планів дій щодо врегулювання «заморожених конфліктів» з обов'язковим урахуванням їхньої специфіки. Більш того, успішна діяльність союзу в регіоні можлива тільки у разі існування європейського плану подолання кризи, а також сценарію дій у випадку поновлення воєнних дій, що дозволить своєчасно та адекватно на них відреагувати. До того ж слід зауважити, що остаточне врегулювання конфліктів можливо тільки у межах переговорного процесу як держав, задіяних у конфліктах, так і світових гравців – ЄС, Росії та США.

Список використаних джерел і літератури

1. Арбатова Н. Замороженные конфликты в контексте европейской безопасности / Надежда Арбатова // Индекс безопасности. – №3 (94). – Т. 16. – С. 57–66.
2. Extraordinary European Council, Brussels 1 September 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/102545.pdf
3. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF>
4. EU/Azerbaijan Action Plan [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf
5. EU/Armenia Action Plan [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf
6. Report containing the European Parliament's recommendations to the Council, the Commission and the EEAS on the negotiations of the EU-Georgia Association Agreement [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0374+0+DOC+PDF+V0//EN>
7. EU/Georgia Action Plan [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf
8. The European Foreign Policy Scorecard. Wider Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.ecfr.eu/scorecard/2012/wider/>
9. Веб-сайт Миссии EUMM [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.eumm.eu>
10. Sabine Fischer, Non-recognition and engagement. The EU's policy towards Abkhazia and South Ossetia / Sabine Fischer [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://www.iss.europa.eu/uploads/media/NREP_report.pdf