

Европейский союз в Грузии: « Восточное партнёрство » и политика урегулирования конфликтов



Доминик Фин

Сентябрь 2009

Французский Институт Международных Отношений (ИФРИ) является ведущим независимым центром исследований, информации и общественных дебатов в области актуальных международных вопросов во Франции. Он был создан в 1979 году Тьерри де Монбриалем и имеет статус общественно значимой ассоциации (согласно французскому закону об ассоциациях 1901г.). Институт не подчинен какому-либо административному органу, самостоятельно определяет направления своей деятельности и регулярно публикует результаты своих исследований.

В 2005 году в Брюсселе открылась европейская антенна ИФРИ. ИФРИ-Брюссель является одним из редких французских мозговых центров (*think tank*), прочно занявших своё место в европейском дебате.

Благодаря междисциплинарному подходу своих исследований и привлечению к дебатам политиков, руководителей предприятий, научных работников и экспертов международного уровня, ИФРИ способствует развитию новых идей и принятию решений.

Ответственность за мнения, высказанные в данной статье, возлагается исключительно на её автора.

Центр Россия/ННГ

© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2009

ISBN: 978-2-86592-572-8

IFRI

27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

IFRI-Bruxelles

RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

САЙТ ИНТЕРНЕТ : www.ifri.org

Russie.Nei.Visions

Russie.Nei.Visions – электронная коллекция статей, посвящённых России и новым независимым государствам (Белоруссия, Украина, Молдавия, Армения, Грузия, Азербайджан, Казахстан, Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан и Киргизстан). Статьи подготовлены известными в своей области экспертами и являются *policy oriented* документами по политическим, стратегическим и экономическим вопросам.

Данная коллекция отвечает стандартам качества ИФРИ (редакционный контроль и анонимная экспертная оценка статей).

Если Вы желаете получать информацию о следующих выпусках по электронной почте, Вы можете оформить бесплатную подписку по адресу: info.russie.nei@ifri.org

Последние выпуски

– Жан-Филипп Тардьё, «Россия и страны "Восточного партнёрства" после войны в Грузии», *Russie.Nei.Visions*, №43, август 2009;

– Ева Хангстром Фриселл, Ингмар Олдберг, «"Прохладное соседство": шведско-российские отношения в свете председательства Швеции в ЕС», *Russie.Nei.Visions*, №42, июль 2009;

– Анатолий Вишневский, «Демографический кризис в России», *Russie.Nei.Visions*, №41, июнь 2009.

Об авторе

Доминик Фин работает младшим научным сотрудником в Центре Россия/ННГ Ифри с 2007 года. Он получил степень бакалавра в университете Шеффилда (Великобритания) и степень магистра на факультете военных исследований Лондонского Королевского колледжа (King's College). Его научные интересы охватывают процессы интеграции и сближения между Евросоюзом и его восточными соседями, сепаратистские движения и проблемы национализма, а также вопросы внутренней политики в бывших советских республиках.

Оглавление

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	4
СЛЕДОВАТЬ ВЫБРАННОМУ КУРСУ: ПРИСУТСТВИЕ ЕС В ГРУЗИИ.....	5
СКРОМНОЕ ПРИСУТСТВИЕ	7
Присутствие ЕС в зоне конфликта.....	8
«Восточное партнёрство»: ЕПС версия 2.0	9
Деньги, деньги и ещё раз деньги	11
Причины предыдущего скромного присутствия.....	12
КОРНИ КОНФЛИКТОВ	14
Россия	14
Межэтническая вражда.....	17
Вынужденные переселенцы	19
Слабость государства и сила криминальных структур	20
ТАК ДЕРЖАТЬ!.....	23

Краткое содержание

После вмешательства Евросоюза в российско-грузинский конфликт в августе 2008 года его причастность к судьбе Грузии стала гораздо более заметной. Политическое, экономическое и кадровое участие Евросоюза имеет принципиально важное значение для процветания и стабильности этой страны. «Восточное партнёрство», начало которому было положено в мае 2009 года, служит очередным свидетельством интереса ЕС к странам, расположенным к востоку от его границ. Однако этой новой инициативы не будет достаточно для решения проблем, лежащих в основе сепаратистских конфликтов в Грузии, на поверку оказавшихся гораздо сложнее представленного Тбилиси видения конфликта, ограничивающегося противостоянием Грузии и России. В дополнение к двусторонним и многосторонним рамкам ВП Евросоюзу необходимо создать собственную политику урегулирования конфликтов. Кроме того, для успеха проекта «Восточного партнёрства», государства-члены ЕС должны активно включиться в его разработку. В противном случае, этот проект, вместо того, чтобы стать эффективным инструментом развития партнёров Евросоюза в регионе, может оказаться лишь символическим жестом.

Следовать выбранному курсу: присутствие ЕС в Грузии

После августа 2008 года деятельность Евросоюза в Грузии значительно возросла. Роль, сыгранная ЕС в переговорах по соглашению о прекращении огня между Россией и Грузией, продемонстрировала его способность решать вопросы глобального значения. Президент Франции Николя Саркози, страна которого председательствовала на тот момент в Евросоюзе, на этих переговорах пустил в ход как авторитет Евросоюза и Франции, так и свой собственный политический вес. Теперь, когда ЕС стал одним из главных действующих лиц на переговорах по грузинскому конфликту, ему необходимо придерживаться выбранного курса и реализовать свой потенциал.

Первому политическому вмешательству Евросоюза в напряжённые отношения между Грузией и Россией предшествовала повышенная активность как ЕС, так и его государств-членов в период до начала вооружённого конфликта. К примеру, попытки Германии летом 2008 года оживить зашедший в тупик переговорный процесс между Грузией и Абхазией стали отражением роста обеспокоенности риторикой России после признания Косова и бухарестской декларации НАТО, в которой Грузии и Украине было обещано членство.

Таким образом, открытое политическое вмешательство ЕС, – осуществлённое, надо признать, одним из его наиболее активных председателей –, явилось реальным прогрессом в позиции ЕС после августовских вооружённых столкновений. Реакция Евросоюза стала свидетельством отказа от ограничений, наложенных им самим на собственные действия, поскольку активность структур ЕС в этой зоне существовала, но была организована таким образом, чтобы не привлекать к себе особого внимания.

После запуска «Восточного партнёрства» (ВП), вывода наблюдателей ОБСЕ и ООН и проведения в Южной Осетии в мае 2009 года выборов в самопровозглашённый парламент, необходимость создания рамочной политики ЕС, которая смогла бы регулировать его участие в решении грузинских конфликтов, становится всё более очевидной. Эта необходимость обусловлена, в частности, сложностью проблемы сепаратизма в Грузии, не сводящейся лишь к напряжённости российско-грузинских отношений, а также отсутствием у Евросоюза единой политики, координирующей всю деятельность как органов ЕС,

Переведено с английского Натальей Киселёвой-Туде.

так и его государств-членов. Более того, поскольку уровень вовлечённости государств-членов в решение грузинской проблемы, так же как и направленность их участия, могут меняться от случая к случаю, создание единой политики по организации усилий и стимулированию участия государств-членов могло бы способствовать не только урегулированию конфликтов, но и успешной реализации проекта «Восточного партнёрства».

Скромное присутствие

Впервые в своей истории, ЕС выступает в качестве одного из трёх сопредседателей на женевских переговорах по снижению напряжённости и улучшению отношений между сторонами в грузинском конфликте. Прежде ЕС избегал любого участия в политических переговорах: он оставался в стороне от деятельности ООН в Абхазии, а в Южной Осетии Еврокомиссия участвовала лишь в рабочих группах ОБСЕ по вопросам финансирования. Предоставляя средства для поддержки этих процессов, ЕС полностью исключил своё политическое в них участие, в частности, с целью избежать риска дублирования деятельности ООН и ОБСЕ, в которых государства-члены Евросоюза всегда играли активную роль¹. Ключевая позиция ЕС на женевских переговорах открывает возможность для реализации давно существующего ожидания превращения Евросоюза в стержневую структуру процесса урегулирования².

В 2003 году Совет ЕС назначил спецпредставителя Евросоюза (СПЕС) на Южном Кавказе под эгидой верховного представителя по внешней политике и безопасности, генерального секретаря Совета ЕС Хавьера Соланы. После своего назначения на этот пост в 2006 году, шведский дипломат Петер Семнеби начал активно развивать участие Евросоюза в урегулировании грузинских конфликтов, а при возобновлении его мандата в 2008 году ему были предоставлены дополнительные возможности для деятельности в этой зоне³. Начало военных действий вызвало необходимость назначения спецпредставителя ЕС по урегулированию кризиса на Кавказе, в частности, с целью подготовки женевских переговоров. Срок его первого мандата составил 6 месяцев, а затем он был продлён в феврале 2009. Бывший посол Франции в России, дипломат высшего ранга Пьер Морель сочетает эту должность с мандатом спецпредставителя ЕС в Центральной Азии. Временный мандат спецпредставителя по урегулированию кризиса свидетельствует о надежде на ограниченную продолжительность кризисной ситуации. Однако эта неопределённость временных рамок вносит дополнительные затруднения и замедляет женевские переговоры.

¹ N. Tocci, «EU Neglect and Competing Mediation in Georgia's Conflicts», *International Spectator*, Т. 41, №4, 2006, с. 75, 82.

² T.C. German, «Visibly Invisible: EU Engagement in Conflict Resolution in the South Caucasus», *European Security*, Т. 16, №3-4, 2007.

³ «Council Joint Action 2008/132/CFSP of 18 February 2008 amending and extending the mandate of the European Union Special Representative for the South Caucasus», *Official Journal of the European Union*, 19 февраля 2008, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/LexUriServJointAction132.pdf>.

Присутствие ЕС в зоне конфликта

Создание наблюдательной миссии ЕС свидетельствует о выходе Евросоюза за рамки наложенных им самим на себя ограничений на участие в урегулировании в Грузии. Предыдущие попытки развернуть миссию пограничной помощи – для замены миссии ОБСЕ – натолкнулись на сопротивление Франции, Германии, Италии и Бельгии. И всё же Евросоюзу удалось развернуть Группу поддержки пограничных войск под эгидой спецпредставителя ЕС на Южном Кавказе. Созданная в 2005 году, эта группа изначально состояла из трёх человек и предоставляла гораздо меньший уровень поддержки, нежели миссия ОБСЕ. Постепенно, при пересмотрах мандатов СПЕС, группа увеличивалась; по всей видимости, её успех обеспечивал незаметный, почти «невидимый» характер её присутствия⁴. Просьбы Грузии о развёртывании международных миротворческих сил были отклонены, поскольку ЕС счёл, что подобное решение имело бы смысл только в случае, если новые силы могли бы быть более эффективными, чем уже присутствующие в зоне, и если бы Россия поддержала это решение. Миссия ЕС была поддержана некоторыми государствами-членами, но согласие всего Евросоюза по этому вопросу не было достигнуто и многие члены, которым предстояло финансировать миссию, выразили сомнения в её необходимости⁵.

Сразу после августовских событий, Евросоюз направил в зону конфликта около 200 безоружных наблюдателей. Несколько факторов придают этому событию особое значение. Во-первых, политика «стука в дверь», используемая европейскими наблюдателями по отношению к сепаратистским регионам, значительно отступает от принципа «незаметности». Во-вторых, наблюдательная миссия ЕС не имеет доступа к сепаратистским регионам и поэтому не претендует на дополнительную роль по сравнению с тем, что уже было предложено миссиями ОБСЕ и ООН. В-третьих, наибольшее количество наблюдателей было направлено странами, ранее особенно скептически настроенными по отношению к Грузии: Франция, Италия и Германия предоставили около трети первоначального состава миссии⁶. К тому же, наблюдательная миссия организована в рамках Общей политики в области безопасности и обороны и поэтому более заметна в политической структуре ЕС.

Миссии ОБСЕ и ООН были свёрнуты вследствие отказа России

⁴ V. Socor, «Time Short, Options Narrowing, Call Needed for a New Georgia BMO», *Eurasia Daily Monitor*, 21 февраля 2005; N. Popescu, «The EU's Unrecognized Neighbours, the EU in Abkhazia and South Ossetia», Working Document №260, Centre for European Policy Studies, март 2007, с. 11-12.

⁵ Интервью с французскими и британскими дипломатами, Тбилиси, февраль 2008.

⁶ Эти три государства предоставили 96 из 266 наблюдателей, первоначально направленных в зону конфликта. European Union Monitoring Mission (EUMM), 29 сентября 2008, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080926EUMM_Fact_sheet_from_JURI_REV.pdf>.

продлить их мандат. В результате, миссия ЕС оказалась единственной, наблюдающей за развитием событий и безопасностью на месте. Соответственно, это повысило её значимость и уровень ответственности.

«Восточное партнёрство»: ЕПС версия 2.0

Европейская политика соседства (ЕПС) – то есть политика Евросоюза, определяющая его отношения с соседними государствами – была распространена на Грузию задним числом. Пятилетний план действий ЕПС был подписан с Грузией в 2006 году. Грузия заявила, что выполнит эту программу за три года, продемонстрировав тем самым свой энтузиазм и решимость в желании доказать, что она является одним из самых активных государств ЕПС. «Нейтральная по вопросу расширения» политика тем не менее способствует стремлению государств к вступлению в ЕС. ЕПС использует эту устремлённость для обеспечения собственного функционирования в отсутствие прямой зависимости от процесса присоединения к ЕС. Хотя многие с энтузиазмом отнеслись к плану действий ЕПС, он всё же подвергся критике за расплывчатость, субъективность критериев оценки и нехватку эффективных механизмов обеспечения реализации реформ. К тому же средства, предоставляемые участникам ЕПС, не идут ни в какое сравнение с теми, которые предоставляются новым членам Евросоюза⁷.

На внеочередной сессии Совета ЕС в сентябре 2008 года была сформулирована просьба к Еврокомиссии ускорить развитие «Восточного партнёрства» – шведско-польской инициативы, заявленной в мае 2008 года⁸. Этот проект отражает осознание возможности улучшения политики соседства. ЕПС была первой попыткой создания политической программы, направленной на отношения ЕС со своими соседями. ВП является второй её версией, адаптированной к странам Восточной Европы. ВП направлено на восполнение пробела, имевшегося у ЕС в его отношениях с восточными соседями, особенно в свете создания в 2008 году Средиземноморского союза⁹. Используя опыт первых лет реализации ЕПС, ВП имеет больше возможностей для разработки эффективных подходов к политике соседства.

⁷ Интервью с сотрудником одной из иностранных неправительственных организаций, Тбилиси, февраль 2008; с одним из дипломатов ЕС, Тбилиси, февраль 2008; с представителями неправительственных организаций, Тбилиси, ноябрь 2008.

⁸ Восточное партнёрство включает Белоруссию, Украину, Молдавию, Армению, Грузию и Азербайджан.

⁹ К. Лонгхарст, «Дифференциация европейской политики соседства и её последствия для Украины», *Russie.Nei.Visions*, №32, июль 2008, <www.ifri.org/files/Russie/ifri_longhorst_ENP_RUS_june2008.pdf>.

ВП преследует цели реализации проектов, ориентируясь на достижение конкретных результатов. Оно также предусматривает продолжение как многосторонних, так и двусторонних отношений по принципу: каждый может воспользоваться прогрессом других, при этом отставание одного не должно замедлять прогресс остальных. Программа покрывает различные политические сферы от миграции населения и экономического развития до энергетической безопасности. Особое внимание уделяется программам комплексного институционального строительства (*Comprehensive Institution-Building*), призванным восполнить слабость государства и ответить на необходимость содействия в осуществлении реформ¹⁰. Для реализации проекта предусматривается назначение в каждую делегацию ЕС нового сотрудника специально для отслеживания прогресса.

В сентябре 2008 года Совет ЕС принял решение о продолжении усилий по упрощению визовых формальностей и разработке всеобъемлющего соглашения о свободной торговле (ФТА) с Грузией, то есть двух компонентов Соглашений о сотрудничестве (*Association Agreements*), предусмотренных в рамках ВП¹¹. Необходимо отметить, что обе эти меры уже давно обсуждались Еврокомиссией и грузинским правительством; подписание соглашения об облегчении визового режима ожидается с начала 2008 года¹². Таким образом, грузинский кризис подстегнул деятельность Евросоюза, способствовал преодолению нерешительности в отношении этих долгосрочных проектов, а создание ВП может помочь ЕС сдержать свои обещания в этой сфере.

У представителей ЕС вызывают беспокойство признаки того, что грузинское правительство в большей степени стремится к краткосрочному политическому выигрышу, чем к долгосрочному развитию. Например, Тбилиси предпочёл простое соглашение о свободной торговле более глубокому и всеобъемлющему. При этом, в рамках «*General System of Preferences Plus*» Грузия уже фактически пользуется правом свободной торговли с ЕС, что превращает простое соглашение о свободной торговле в ненужный дубликат¹³. Поспешность, с которой правительство стремится к подписанию соглашения, резко контрастирует с позицией представителей грузинского министерства по евроатлантической интеграции, отдающих себе отчёт в том, что для планирования и реализации любого сколько-нибудь значимого соглашения о свободной торговле потребуются годы¹⁴. Однако сам ЕС также вовлечён в символическую игру политической поддержки: предложения ВП открыто свидетельствуют о том, что они «отвечают необходимости более чёткой демонстрации

¹⁰ Интервью с одним из дипломатов ЕС, Тбилиси, ноябрь 2008.

¹¹ Council of the European Union, «Extraordinary Council of the European Union September 1, 2008, Presidency Conclusions», 6 октября 2008, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf>.

¹² Интервью с грузинскими дипломатами, Тбилиси, февраль 2008.

¹³ Интервью с одним из дипломатов ЕС, Тбилиси, ноябрь 2008.

¹⁴ Интервью с одним из представителей государственного министерства по евроатлантической интеграции, Тбилиси, ноябрь 2008.

участия Евросоюза» в судьбе своего восточного соседства¹⁵. Как следствие, возникает опасение того, что ВП, вместо инструмента развития соседства ЕС, может в конце концов обернуться пустой жестиком. Этот проект может стать упущенной возможностью, если каждая из сторон будет задействована в нём лишь частично.

Деньги, деньги и ещё раз деньги

В отличие от политического участия, которое является новым явлением, ЕС начал финансирование проектов по реабилитации конфликтных регионов ещё в 1997 году и к 2008 стал одним из крупнейших международных доноров в финансировании деятельности по восстановлению Южной Осетии и Абхазии. Еврокомиссия поддержала «экономическую реабилитацию и укрепление доверия [...] как важные меры по созданию более доверительных отношений между вовлечённым в конфликт населением»¹⁶. Проекты отбирались по критерию их неполитической направленности и их реализация не привязывалась к успеху в переговорах. Существующий у Тбилиси страх перед укреплением сепаратистских властей привёл к необходимости действовать главным образом через третьи стороны, с предпочтением проектов по восстановлению и поддержке гражданского общества в конфликтных регионах¹⁷.

Преимущественно экономическая направленность присутствия ЕС в конфликтных зонах может также объясняться тем фактом, что любое другое участие было бы затруднительным с политической точки зрения. Учитывая страх Тбилиси перед усилением самопровозглашённых властей сепаратистских регионов и отсутствие в Евросоюзе согласия по вопросу о необходимости и форме его участия, финансирование реабилитации конфликтных зон явилось для ЕС решением с «наименьшим общим знаменателем».

Экономическая роль Евросоюза вышла на новый уровень в октябре 2008 года, когда он стал соучредителем Международной конференции доноров по предоставлению помощи для восстановления Грузии. Европейское сообщество обещало предоставить 483,5 млн. евро в период с 2008 по 2011 годы с дополнительными 131,27 млн. евро от государств-участников¹⁸. Несмотря на очевидную

¹⁵ European Commission, «Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Eastern Partnership», 3 декабря 2008, COM(2008) 823, <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF>, с. 2.

¹⁶ Вебсайт делегации ЕС в Грузии, <www.delgeo.ec.europa.eu/en/programmes/rehabilitation.html>.

¹⁷ N. Popescu, *op. cit.* [4], с. 13.

¹⁸ European Commission/World Bank, «Breakdown of Pledges per Donor and per Sector in Euros and US Dollars», 22 октября 2009, <http://ec.europa.eu/external_relations/georgia/conference/index_en.htm>.

необходимость в средствах, нет гарантии того, что все обещанные суммы будут действительно предоставлены: помощь может быть оказана в натуральной форме или не проходить через грузинское правительство; к тому же, будут введены дополнительные условия доноров. Если принять во внимание неопределённость, вызываемую мировым финансовым кризисом, предоставление обещанной помощи выглядит ещё более сомнительным.

Стоит отметить важность получения этих средств Грузией для обеспечения её развития и стабильности: опора на прямые внешние инвестиции для стимулирования экономического развития делает Грузию особенно уязвимой в нынешних обстоятельствах даже без учёта нанесённого войной ущерба. Международный валютный Фонд оценил рост ВВП Грузии в 2% в 2008 году, по сравнению с 12,5% в 2007, а его прогноз на 2009 год предполагает рост менее 1%¹⁹.

Причины предыдущего скромного присутствия

Как было показано выше, участие ЕС стало более заметным; однако необходимо понять причины его предыдущей сдержанности. Можно предположить, что эти причины связаны с опасениями реакции России и США, а также отношением к Грузии и позицией по вопросу о расширении ЕС.

Во-первых, Россия. Именно опасение негативной реакции России вынуждало европейские государства сдержанно относиться к ситуации на Южном Кавказе²⁰. В свете газового и нефтяного конфликтов с Украиной, Грузией и Белоруссией нескольких последних лет и убеждённости в том, что энергопоставки могут быть использованы с целью воздействия на зарубежные правительства, подобное опасение не может быть сброшено со счетов. Более того, оно может иметь особое влияние в таких странах, как Германия, которая поддерживает тесные экономические связи с Россией и является её партнёром в проекте строительства газопровода по дну Балтийского моря в Европу (Северный поток).

Во-вторых, США. Солидная поддержка, оказываемая Грузии администрацией президента Джорджа Буша, позволяла ЕС полагать, что он может переложить заботу о Грузии на Вашингтон. Лоббирование США грузинской просьбы о предоставлении ей Плана действий по подготовке к членству в НАТО (MAP) и выражаемая ими поддержка возможного членства Грузии в ЕС объясняют, почему европейские

¹⁹ «Georgia: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation and Second Review under the Stand-By Arrangement», IMF Country Report №09/127, апрель 2009, с. 4-9.

²⁰ N. Tocci, *op. cit.* [1], с. 82-83; T.C. German, *op. cit.* [2], с. 363.

столицы считали безопасность Грузии обеспеченной²¹. Некоторые аналитики предполагают даже, что активность Евросоюза в августе 2008 года подталкивалась страхом перед возможным агрессивным ответом США, способным вызвать эскалацию конфликта²².

Неуверенность относительно самой Грузии и её целей являются ещё одним, часто неучтённым, фактором. Некоторые государства-члены не уверены в европейской принадлежности Грузии и, соответственно, в возможности допустить её к членству в ЕС, и, поэтому, выступают против стимулирования подобных устремлений. Расширение ЕС остаётся большой темой и вопрос о нём не может даже возникнуть, пока заявка Турции, Лиссабонский договор, энергетическая политика и финансовый кризис продолжают доминировать в повестке дня. Отказ от превращения ЕПС в нечто большее, чем «нейтральную по отношению к расширению» политику, отражает эту ситуацию. Среди государств-участников нет согласия по этому вопросу.

К этому нежеланию обсуждать возможности расширения стоит добавить существующие подозрения относительно мотивов Грузии. Стремление к членству в НАТО и в ЕС в большей степени вытекает из противостояния с Россией, чем из желания принять европейские нормы. Убеждённость в том, что в некотором смысле Грузия использует сближение с ЕС для усиления своей позиции в антагонистических отношениях с Россией – и, возможно, для усиления дискредитировавшего себя режима Саакашвили – трудно поставить под сомнение. Особенно с тех пор как Грузия, по всей видимости, измеряет авторитет Евросоюза степенью его готовности противостоять России²³. А это, в свою очередь, вызывает негативную установку государств-членов: единство ЕС в августе 2008 года явилось в большей степени реакцией на действия России, чем свидетельством сплочённости с Грузией. Возможно, именно убеждённость в том, что ЕС был использован в качестве орудия в конфликте между Москвой и Тбилиси, объясняет враждебность некоторых государств-членов, на которую указывают грузинские дипломаты²⁴.

²¹ Интервью с одним из грузинских аналитиков, Тбилиси, ноябрь 2008.

²² Интервью с одним из американских дипломатов, Киев, март 2009.

²³ N. Tocci, *op. cit.* [1]; см. также цитату из A. Gegeschidze in N. Popescu, *op. cit.* [4], с. 11.

²⁴ Интервью с одним из грузинских дипломатов, Лондон, ноябрь 2008.

Корни конфликтов

Решение Евросоюза в ответ на грузинский кризис приостановить переговоры по новому соглашению о партнёрстве и сотрудничестве с Россией, а также выраженное им осуждение признания Россией независимости Южной Осетии и Абхазии, несут в себе значительную символическую нагрузку. При этом оказанное Евросоюзом давление на Россию с целью добиться выполнения соглашений Медведева-Саркози не оказалось ни продолжительным, ни последовательным. И всё же, как сопредседатель женевского процесса, ЕС вынужден искать решение для устойчивого урегулирования грузинских конфликтов. Это решение не может ограничиваться рамками одних лишь российско-грузинских отношений. Влияние Москвы в регионе бесспорно, однако необходимо учитывать и другие требующие ответа вызовы, такие как деятельность преступных групп, слабость государства и межэтническое недоверие.

В данном подходе особое значение следует уделить межэтнической вражде, поскольку никакие внешние силы не способны вызвать приводящий к насилию этнический антагонизм: они могут лишь манипулировать им, подпитывать его и обеспечивать финансированием²⁵. Именно это и делает Россия, откровенно используя напряжённую ситуацию в грузинских сепаратистских регионах. Поэтому, чтобы разработать последовательный подход к долгосрочному урегулированию грузинских конфликтов, необходимо отказаться от взгляда, сфокусированного на одной лишь России, и обратиться к факторам, лежащим в основе конфликтов.

Россия

Несмотря на то, что во время первых грузинских конфликтов Россия не смогла занять последовательную позицию по отношению к сепаратистским регионам, установившиеся в Цхинвали и Сухуми в период между войнами режимы оказались в полной зависимости от

²⁵ S. Kaufman, *Modern Hatreds: the Symbolic Politics of Ethnic War*, Ithaca & London, Cornell University Press, 2001, с. 33.

Москвы²⁶. Наложённое СНГ эмбарго на торговлю соблюдалось лишь частично и между российскими властями и сепаратистами были установлены контакты на высшем уровне. Без помощи России сепаратистские власти не смогли бы оказать столь продолжительное сопротивление правительству Тбилиси.

Торговля с Россией и российские инвестиции были необходимы для выживания сепаратистских режимов, на их обедневших территориях даже относительно небольшие суммы принимали важное значение. Инвестиционные возможности имелись в избытке в Абхазии, экономика которой процветала в советские годы. Список инвесторов красноречиво демонстрирует степень вовлечённости официальных российских структур: значительные инвестиции были сделаны московской городской администрацией и администрацией Краснодарского края, а некоторые правительственные министерства взяли в долгосрочную аренду недвижимость на абхазском побережье²⁷.

Послевоенное усиление военного присутствия России в регионе, в сочетании с обещаниями российской помощи, ещё более укрепили российское экономическое и военное преимущество. Москва пообещала 68 млн. долларов Сухуми и 81 млн. долларов Цхинвали для поддержки их бюджетов и начала обсуждать с ними возможность размещения на каждой из территорий военные контингенты, насчитывающие до 3 700 человек²⁸. Эта ситуация отнюдь не улучшилась после принятия Грузией в 2008 году закона об оккупации, обязующего внешних партнёров, стремящихся к созданию экономических отношений с Южной Осетией и Абхазией и даже просто желающих попасть на их территории, получить предварительное согласие Тбилиси²⁹.

После избрания президента Михаила Саакашвили в 2004 году грузинско-российские отношения начали быстро ухудшаться. Россия была задета недостаточной, по её мнению, благодарностью Грузии за роль, сыгранную ею в отстранении бывшего президента Эдуарда Шеварднадзе от власти, и решительным намерением Саакашвили присоединиться к НАТО. В 2006 году шпионский скандал и эмбарго на грузинские вина и минеральные воды уничтожили остатки доброжелательности между двумя правительствами. Влияние России в

²⁶ P. Baev, «Civil Wars in Georgia: Corruption Breeds Violence», in J. Koehler and C. Zürcher (eds.), *Potentials of Disorder*, Manchester, Manchester University Press, 2003, с. 135-139.

²⁷ E.R. Scott, «Uncharted Territory: Russian Business Activity in Abkhazia and South Ossetia» in A. Wenger, J. Perovic, R.W. Orttung (eds.), *Russian Business Power, The Role of Russian Business in Foreign and Security Relations*, Abingdon and New York, Routledge, 2006, с. 220-228.

²⁸ «Russia Signs Financial Aid Deals with Abkhazia, South Ossetia», RIA Novosti, 17 марта 2009, <en.rian.ru/russia/20090317/120599992.html>; «Russia Scales down Plans for Troops in Abkhazia, S. Ossetia», RIA Novosti, 19 мая 2009, <en.rian.ru/russia/20090519/155042049.html>.

²⁹ European Commission for Democracy through Law, «Law on Occupied Territories of Georgia», opinion №516/2009, 19 января 2009, <[www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)004-e.asp)>.

сепаратистских регионах с этих пор стало инструментом в двустороннем конфликте.

Усилившиеся в начале 2008 года разногласия между Западом и Россией – расширение НАТО, размещение в Европе американской системы ПРО и признание Косова – способствовали усилению российской политики конфронтации в Грузии. Можно отметить в этой связи уничтожение Россией грузинского беспилотного летательного аппарата над Абхазией в апреле 2008 года, решение Путина об установлении официальных контактов с сепаратистскими регионами, ввод российских железнодорожных войск в Абхазию в мае 2008. Россия также провела крупномасштабные военные учения в Северо-Кавказском военном округе, усилив тем самым давление на Тбилиси и Запад³⁰. Поскольку ухудшение российско-западных отношений подпитывает напряжение в Грузии, грузинское урегулирование не может быть отделено от состояния этих отношений. По мнению представителей ЕС в Тбилиси, прогресс на переговорах зависит от согласия Запада пойти на уступки России по другим вопросам³¹.

Россия играет основную роль в этих конфликтах и любая надежда на их будущее разрешение связана с её участием. Трудно представить, что Россия откажется от признания независимости Южной Осетии и Абхазии: она взяла на себя слишком большой риск, сделав это, и отступить от принятого решения было бы воспринято ею как унижение. При этом такие меры как создание эффективных торговых норм, прямые контакты между сторонами и, в долгосрочной перспективе, возвращение вынужденных переселенцев, могут быть вполне реализуемы. Альтернативой им была бы политика конфронтации, в которой Россия использовала бы ситуацию в Грузии в своих целях; и этот вариант не может быть исключён. Любое предложение сотрудничества, исходящее от России должно встречать адекватную ориентированную на сотрудничество реакцию Грузии. От Грузии потребуется признание сложности конфликтных ситуаций, различных вызовов, стоящих перед мирными процессами, а также воздержание от поспешных действий. Евросоюз может сыграть ведущую роль в этом, предоставляя необходимые консультации, финансовые средства и объективный анализ.

Судя по всему, оценить сложность грузинских конфликтов станет ещё труднее, поскольку российское влияние там усилилось после августа 2008. Принимаемые самопровозглашёнными властями решения заметно теряют в независимости. К примеру, заявление де-факто президента Абхазии Сергея Багапша о том, что в Абхазии не будет российских военных баз, было незамедлительно опровергнуто

³⁰ C.W. Blandy, «Provocation, Deception, Entrapment: The Russo-Georgian Five Day War», ARAG Caucasus Series, 09/01, март 2009; UNOMIG «Report of UNOMIG on the Incident of 20 April Involving the Downing of a Georgian Unmanned Aerial Vehicle over the Zone of Conflict», 26 мая 2008, <www.unomig.org/data/other/080526_unomig_report.pdf>.

³¹ Интервью с одним из представителей ЕС, Тбилиси, ноябрь 2008.

им самим³². Сотрудники Евросоюза в Грузии также не сомневаются в том, что прерывание сепаратистами первого раунда переговоров в Женеве было организовано Москвой³³. Грузинское правительство с 2004 года не перестаёт придавать этому конфликту смысл сугубо российско-грузинской проблемы, заявляя, что два сепаратистских региона без подстрекательств со стороны России не имели бы никаких оснований для недовольства³⁴. Подобная позиция влечёт риск смешения двух проблем: напряжённости, лежащей в основе сепаратизма Абхазии и Южной Осетии, и длительного манипулирования Россией этой напряжённостью. Для эффективного урегулирования необходимо принять во внимание и другие подпитывающие конфликт факторы.

Межэтническая вражда

Распространение этнического национализма связано с нарушением равновесия между силами государства, гражданского общества и этнической самоидентификацией³⁵. Когда два грузинских региона вышли из-под контроля Тбилиси, отсутствие структур гражданского общества и слабость грузинского государства подтолкнули грузин к этнической трактовке понятия гражданства, то есть к идее о том, что грузинское государство должно представлять их одних. Перед лицом подобного восприятия государства, обида этнических меньшинств за вынужденную подчинённость Тбилиси в советские годы и их опасение потерять привилегированный статус на своей территории привела их к попыткам отделения своих «титulyных» регионов в целях «самообороны»³⁶.

Оправданное беспокойство этнических меньшинств в Грузии должно быть принято во внимание. Тбилиси, настаивающему на России как единственном источнике конфликта, трудно будет признать этот факт. Его убеждённость в том, что Москва может с легкостью решить сепаратистские проблемы Грузии, не учитывает возможного неприятия реинтеграции населением этих регионов даже при

³² «Bagapsh Says No Plans for New Russian Bases in Abkhazia», *Civil Georgia*, 2 сентября 2008, <www.civil.ge/eng/article.php?id=19376&search=Bagapsh%20bases>; «Bagapsh: Two Russian Military Bases for Abkhazia», *Civil Georgia*, 23 сентября 2008, <www.civil.ge/eng/article.php?id=19579&search=Bagapsh%20bases>.

³³ Интервью с одним из представителей Наблюдательной миссии ЕС, Тбилиси, ноябрь 2008.

³⁴ Интервью с одним из сотрудников министерства по реинтеграции Грузии, Тбилиси, ноябрь 2008.

³⁵ G. Schöpflin, *Nations, Identity, Power: the New Politics of Europe*, London, Hurst & Co., 2002, с. 1-50, 232.

³⁶ S. Demetriou, «Rising From the Ashes? The Difficult (Re)Birth of the Georgian State», *Development and Change*, Т. 33, №5, 2002, с. 886-86, 872; S. Kaufman, *op. cit.* [25], с. 93-103, 110.

российском содействии³⁷. Это особенно верно для осетин, сжигавших грузинские деревни в августе 2008 года именно для того, чтобы не позволить их жителям когда-нибудь туда вернуться³⁸. Даже если руководимые Россией политические переговоры прошли бы без осложнений – что маловероятно – страхи населения Южной Осетии и Абхазии не исчезли бы.

Моральная убежденность грузинских политиков, так же как и восприятие грузинами самих себя как гостеприимного народа, а этнических меньшинств как «гостей» на грузинской территории, не позволяет им критически взглянуть на политику Грузии и увидеть, что грузинский национализм способствует обострению напряженности³⁹. Во внутренней политике остаётся распространённым националистический дискурс, способствующий отчуждению меньшинств⁴⁰. Принимая во внимание этот политический дискурс, не вызывает удивления тот факт, что сепаратистские регионы чувствуют угрозу со стороны Грузии. Этническим армянам в Грузии также приходилось сталкиваться с периодическими всплесками агрессивности, проявившейся, в частности, в ограничении доступа к должностям или возможностям в экономической сфере⁴¹. Официальные представители правительства минимизируют эти проблемы, не желая дать Еревану возможность воспользоваться ситуацией⁴². Эта позиция свидетельствует о том, что грузинское руководство готово обращаться к вопросам меньшинств лишь тогда, когда связанные с ними проблемы достигают критической отметки, либо в случае вмешательства другого государства.

Грузинским элитам следует выработать новый политический дискурс, в котором конфронтация перестанет быть нормой. ЕС уже оказал финансовую поддержку программам по улучшению представительства меньшинств, теперь ему необходимо также стимулировать грузинских политиков к более ответственным заявлениям в адрес сепаратистских регионов и по вопросам меньшинств, а также максимально деполитизировать эти вопросы. Полностью игнорировать эти темы вряд ли возможно, но превращение их в предмет политического соперничества повышает и без того слишком высокие ставки в этой игре. Этнические страхи и политическая незрелость способствуют сохранению недоверия и этнически обусловленных концепций государственности. И если ситуация может со временем улучшиться благодаря, в частности, реализации финансируемых ЕС программ, в настоящее время идти на поводу у общественного мнения означало бы вызвать ещё большую дестабилизацию.

³⁷ S. Kaufman, *op. cit.* [25], с. 86.

³⁸ Интервью с представителями южноосетинских неправительственных организаций, Париж, октябрь 2008.

³⁹ S. Kaufman, *op. cit.* [25], с. 94, 106; «Saakashvili Lashes Out at UN for “Amoral Advice”», *Civil Georgia*, 6 сентября 2007, <www.civil.ge/eng/article.php?id=15746>.

⁴⁰ Интервью с одним из французских дипломатов, Тбилиси, февраль 2008.

⁴¹ Интервью с сотрудником одной из неправительственных организаций, Тбилиси, ноябрь 2008.

⁴² Интервью с одним из представителей министерства по реинтеграции Грузии, Тбилиси, ноябрь 2008.

Вынужденные переселенцы

В начале 90-х годов вооружённые конфликты в Грузии вынудили 223 тысячи человек покинуть свои дома. Попытки их расселения на новых местах столкнулись с политическими трудностями, вызванными решимостью грузинских властей способствовать возвращению беженцев – даже если, по мнению сотрудников гуманитарных организаций, правительство не слишком упорствовало в преследовании этой цели до начала последнего конфликта⁴³. Новый приток беженцев – главным образом грузин из Южной Осетии – увеличил их количество ещё на 54 тыс. человек, причём, по некоторым оценкам, 24 тысячи из них не смогут вернуться в свои дома в ближайшем будущем⁴⁴.

Эта проблема станет главной проверкой эффективности женеvских переговоров, одной из целей которых является возвращение вынужденных переселенцев. Ни одна из сторон не может открыто бросить вызов «праву на достойное и безопасное возвращение», записанному в декларации ООН по правам беженцев, но при этом возвращение не представляется возможным, пока продолжаются перестрелки, к тому же, сепаратисты не слишком стремятся к этому. В Абхазии этнические грузины воспринимаются как потенциальная «пятая колонна» и не пользуются доверием Сухуми⁴⁵. В Южной Осетии межэтническая напряжённость со всей очевидностью нарастает. Москва также не имеет причин поддерживать возвращение беженцев, поскольку критическая ситуация с их регистрацией и материальным обеспечением свидетельствует о слабости грузинского государства, что играет на руку России.

Более того, возвращение вынужденных переселенцев подразумевает возвращение им имущества, которым они располагали до войны. Разрешение проблем, связанных с притязаниями на собственность в восстанавливающихся после конфликта обществах, всегда представляет трудную задачу, любое возвращение беженцев влечёт за собой требования о возвращении имущества, зачастую не имеющие решения и вызывающие конфликты, к тому же, это может привлечь внимание к некоторым сомнительным сделкам, заключённым при режиме сепаратистов⁴⁶. Таким образом, проблема возвращения вынужденных переселенцев имеет серьёзный экономический аспект, осложняющийся требованиями преодоления этническими страхами, не

⁴³ Интервью с одним из сотрудников гуманитарной миссии ООН, Тбилиси, ноябрь 2008.

⁴⁴ UNHCR, «Global Needs Assessment», октябрь 2008, с. 7-11; M. Memanishvili, «Georgia: Refugees Claim to be Put at Risk», *Caucasus Reporting Service*, №482, Institute for War and Peace Reporting, 27 февраля 2009.

⁴⁵ Интервью с одним из абхазских экспертов, ноябрь 2008.

⁴⁶ B.S. Chimni, «Post-Conflict Peace-Building and the Return of Refugees: Concepts, Practices and Institutions», in E. Newman, J. van Selm (eds.), *Refugees and Forced Displacement, International Security, Human Vulnerability, and the State*, Tokyo, UN University Press, 2003, с. 209; E.R. Scott, *op. cit.* [27], с. 228.

говоря уже о необходимости убедить Москву в том, что возвращение грузинских беженцев отвечает её интересам.

Слабость государства и сила криминальных структур

Трудности с решением проблемы беженцев отражают слабость грузинского государства. После приобретения Грузией независимости, множество вооружённых групп вступили в борьбу за политический и экономический контроль, подрывая тем самым зарождающееся государство. Впоследствии, частные отряды милиции были объединены с государственными, что позволило уменьшить ту угрозу, которую они представляли для властей в Тбилиси. Затем страна оказалась охваченной гражданской войной, от которой она и сейчас ещё не полностью оправилась⁴⁷. К 2003 году Грузия, где процветали коррупция и контрабанда, оказалась на грани разрушения государственности.

Необходимо признать существенный рост эффективности грузинского государства после смены его руководства в 2003 году. Усилия по увеличению налоговых сборов и борьбе с коррупцией принесли свои плоды, несмотря на сомнительность использованных методов (запугивания и угроза ареста)⁴⁸. Возможности оказания давления на мятежные районы Грузии также возросли. Возвращение Аджарии под контроль центра является наглядным тому примером, так же как и закрытие чёрного рынка в Эргнети на грузино-осетинской границе. Стоит заметить, что эти успехи в повышении государственного контроля парадоксальным образом вызвали негативные последствия. Исключительно номинальная аджарская автономия приводилась в пример Абхазией, чтобы оправдать свой отказ от автономного статуса в Грузии⁴⁹. Закрытие рынка сократило возможности завязывания отношений между населением Южной Осетии и его грузинскими соседями, что способствовало дальнейшему подрыву доверия между ними⁵⁰.

Во время наложенного СНГ эмбарго, недостаток государственного контроля и растущая бедность способствовали расцвету в зонах конфликтов криминальных сетей. Их развитие способствовало поддержанию конфликтной ситуации, поскольку урегулирование статуса региона могло бы лишить эти группы возможности контроля и притока доходов. В этих криминальных

⁴⁷ P. Baev, *op. cit.* [26], с. 130-137; S. Demetriou, *op. cit.* [36], с. 872-73.

⁴⁸ J.V. Wertsch, «Georgia as a Laboratory for Democracy», *Demokratizatsiya*, Т. 13, №4, 2005, с. 532.

⁴⁹ Интервью с одним из абхазских экспертов, ноябрь 2008.

⁵⁰ B. Coppieters, «The EU and Georgia: Time Perspectives in Conflict Resolution», *EU ISS Occasional Paper*, №70, декабрь 2007, с. 10.

структурах существует чётко определённое разделение труда между различными этническими группировками, при этом немаловажная роль отводится группам, базирующимся в Москве. Присутствие плохо оплачиваемых российских военнослужащих и доступность оружия открыли путь развития рынка лёгкого огнестрельного оружия, что подстёгивает криминальную деятельность и ещё более дестабилизирует ситуацию⁵¹.

В контрабанде замешаны чиновники всех сторон. Анализ рисков контрабанды в регионе выявил среди факторов низкую зарплату и недостаточный профессионализм таможенных чиновников, а также пособничество официальных лиц, покрывающих контрабандистов⁵². В этом свете, и учитывая, что крупная пограничная миссия ОБСЕ была заменена на небольшую команду, Евросоюзу необходимо предпринять шаги по расширению мандата, увеличению рабочей силы и ресурсов своей Группы поддержки пограничных войск.

Изоляция и неспособность создать альтернативные источники дохода на сепаратистских территориях способствовали затягиванию конфликтов. В отсутствие предсказуемого финансирования и жизнеспособного экономического развития, задача демобилизации и реинтеграции населения трудновыполнима⁵³. Именно поэтому необходимо обеспечить доставку выделенных международным сообществом средств населению сепаратистских регионов, в сильнейшей степени милитаризованному в результате затяжного конфликта. Найти способы доставки средств, приемлемые как для Грузии, так и для самопровозглашённых властей, не поступившись при этом собственными принципами, – нелёгкая задача, стоящая перед Евросоюзом. Представители ЕС, в целом, верят в возможность преодоления существующих препятствий, при этом они в большей степени обеспокоены позицией Цхинвали, чем Сухуми, проявляющим большее понимание к их усилиям⁵⁴.

Если миссия ЕС окажется успешной, это укрепит его позицию в качестве посредника на женевских переговорах. Для изменения установившейся ситуации, Евросоюзу необходимо вовлечь в переговоры все конфликтующие стороны, избегая ограничения контактов сепаратистов одной лишь Москвой. Для этого потребуются, чтобы Грузия также вступила в контакт с сепаратистскими властями, которые она, на сегодняшний день, воспринимает не иначе как «военных преступников» и «агентов КГБ»⁵⁵. Никакой сколько-нибудь значимый прогресс не возможен без открытого общения между всеми сторонами, невзирая на существующее между ними недоверие.

ЕС не разделяет нетерпеливости грузинского правительства в вопросе об урегулировании конфликтов и осознаёт, что это

⁵¹ E.R. Scott, *op. cit.* [27], с. 226-229, 231-232.

⁵² A. Kupatadze, «Radiological Smuggling and Uncontrolled Territories: The Case of Georgia», *Global Crime*, Т. 8, №1, февраль 2007.

⁵³ B.S. Chimni, *op. cit.* [46], с. 209-210.

⁵⁴ Интервью с одним из дипломатов ЕС, Тбилиси, ноябрь 2008.

⁵⁵ Интервью с одним из грузинских дипломатов, Брюссель, сентябрь 2008.

урегулирование потребует значительного времени⁵⁶. Готовность рассматривать конфликты как долгосрочные вызовы свидетельствует о позитивной роли Евросоюза. Тем не менее, необходимо полностью осознать всю сложность ситуации, с целью разработать адекватные ответы. И если Россия действительно сыграла немаловажную роль в затягивании конфликтов, это не оправдывает отрицание других фундаментальных проблем. Такие факторы как реальная межэтническая вражда, организованная преступность и слабость грузинского руководства не должны быть сброшены со счетов. Мало того, необходимо понять взаимозависимость этих факторов: слабость государства открывает путь к этническому национализму, в то время как неэффективность в соблюдении законов и правопорядка ещё более подрывает возможности государства. Усилия по пониманию связей между различными аспектами конфликтной ситуации могут принести больше пользы, чем фиксация лишь на одном, наиболее заметном факторе, – России.

⁵⁶ В. Coppieters, *op. cit.* [50], с. 7.

Так держать!

Более заметное присутствие Евросоюза в Грузии позволяет лучше оценить широкий спектр действий, предпринятых ЕС до начала войны 2008 года. Запуск проекта ВП в мае 2009 предоставил Евросоюзу возможность обновления отношений со своими восточными соседями, выводя их за рамки простого «проявления участия». Потенциал ВП должен максимально использоваться всеми его участниками, что позволит, в момент роста напряжённости, избежать превращения этого проекта в выхолощенное проявление политической поддержки.

Можно ожидать, что Грузия станет энергичным участником ВП, поскольку эта политика позволит Тбилиси продвинуть собственный проект реформ, отдалиться от России и, возможно, привлечь других на свою сторону. Больше сомнений вызывает степень вовлечённости в этот проект государств-членов ЕС. Предложение Еврокомиссии подчёркивает значимую роль государств-участников, а планы по распространению делегаций в странах-партнёрах показывают решимость Еврокомиссии по отстаиванию своих целей. Заинтересованность в проекте западноевропейских государств остаётся всё же под вопросом; существует опасение недостаточности стремления этих государств к поддержанию данной инициативы⁵⁷. Несмотря на существующий потенциал, проект ВП может превратиться в символический жест, если не будет обеспечено стабильное участие государств-членов ЕС. Если в Евросоюзе будет продолжать доминировать мышление в терминах «наименьшего общего знаменателя», развитие эффективной политики в регионе, на которое направлено ВП, снова окажется невозможным. Швеция, как один из инициаторов проекта, должна воспользоваться своим председательством в ЕС в 2009 году, чтобы продвинуть развитие проекта и наполнить предложения реальным содержанием.

Другим важным замечанием является тот факт, что несмотря на свой высокий потенциал в качестве эффективной политики соседства, ВП не может заменить собой политику урегулирования конфликтных ситуаций, в частности, в случае с Грузией. ВП не было задумано как политика урегулирования конфликтов. Его предложения содержат лишь скромное признание значения для ЕС эффективного урегулирования конфликтных ситуаций. Несомненно указывающее на прогресс в осознании проблемы, это заявление является не чем иным, как простым повторением намерений, уже изложенных в предшествующих документах ЕПС. Более того, если признать

⁵⁷ Интервью с одним из немецких аналитиков, Берлин, май 2009.

ключевую роль России в принятии решений по грузинским конфликтам, ВП – в котором Россия не участвует – просто не может служить тем форумом, на котором эти решения могут быть выработаны. Что не мешает, однако, признать, что успешная реализация предложенных ВП реформ создаст более благоприятные условия для выхода из конфликта.

С другой стороны, без существенного прогресса в урегулировании конфликта невозможна полная реализация проекта ВП в Грузии. Главные линии проекта подразумевают безвизовое передвижение, создание зон свободной торговли и интеграцию с европейским рынком. Понятно, что на реализацию этих намерений потребуются годы, при этом наличие конфликтов может послужить причиной исключения Грузии из проекта. В мае 2009 года Россия подписала с Южной Осетией и Абхазией соглашения по патрулированию их границ с Грузией. Таким образом, признанные международным сообществом государственные границы Грузии оказались вне контроля Тбилиси, что может сделать невозможным – или, по меньшей мере, крайне проблематичным – участие этой страны в проекте ВП. При этом сам Тбилиси может отказаться от участия в проекте, если оно потребует от него признания проведённых де-факто границ.

Именно поэтому ЕС должен разработать и реализовать политику координации всех аспектов деятельности по поддержанию устойчивого мира в Грузии. Соответственно, назначение спецпредставителя ЕС по урегулированию конфликта стало бы логичным шагом, снявшим бы неопределённость с должности спецпредставителя ЕС по «грузинскому кризису» и позволившим бы развитие единого подхода к темам конфликтов. Необходимость сбалансированного подхода к сепаратистским регионам, избегая их сверхзависимости от России, при одновременном отказе от признания их независимости, требует широкого обсуждения в ЕС при выборе способов действий. Чешское председательство подвергло критике майские выборы в Южной Осетии как «нелегитимные» и охарактеризовало их как «откат в поиске мирного и длительного урегулирования ситуации в Грузии», но при этом остаётся очевидной необходимость привлечения Евросоюзом этих властей к процессу урегулирования, в частности, в рамках женеvского процесса⁵⁸.

Как было сказано выше, вызовы для мирного процесса в Грузии намного сложнее, чем это стремятся представить вовлечённые в конфликт стороны. Некоторые из них – такие, как слабость государства, затрагиваются в рамках ВП, а другие нет. Эффективный подход к региональным проблемам требует принятия во внимание всех аспектов ситуации на Южном Кавказе. После провала попытки продления мандата наблюдательных миссий ООН и ОБСЕ, миссия ЕС осталась единственной международной силой в Грузии. Отныне ЕС глубоко

⁵⁸ Czech Presidency of the European Union, «Declaration by the Presidency on behalf of the EU on the 'Parliamentary elections' in South Ossetia, Georgia,» 2 июня 2009, <www.eu2009.cz/en/news-and-documents/cfsp-statements/declaration-by-the-presidency-on-behalf-of-the-eu-on-the-_parliamentary-elections_-in-south-ossetia-georgia-24377>.

вовлечён во все аспекты конфликта и не может продолжать придерживаться «низкого профиля», как это было в прошлом. На сегодняшний день ЕС является одним из ключевых игроков в урегулировании грузинских конфликтов, а ВП обладает потенциалом для превращения в важнейшую для дальнейшего развития этой страны политику. Наступило время разработать также и политику ЕС по урегулированию конфликтных ситуаций, с тем чтобы продемонстрировать своё намерение принять активное участие в поиске устойчивого решения и отказ от применения в регионе политики «наименьшего общего знаменателя». Перспективы успеха этого проекта остаются неопределёнными и начавшийся процесс, со всей очевидностью, не может быть реализован за один избирательный цикл или в рамках одной программы реформ. Преодоление последствий войны, решение проблем беженцев и взаимного недоверия возможны только, если все задействованные стороны вооружатся терпением и наберутся смелости действовать честно и открыто. Чтобы играть роль локомотива в этом процессе, Евросоюз должен вооружиться терпением и настойчивостью.