



На пути к новой роли Европейского Союза на Южном Кавказе?

Стефани Фенкарт

Международный институт мира, Вена, Австрия, <https://www.iipvienna.com/>

Аннотация: Часто говорят, что у Европейского Союза нет общей долгосрочной стратегии для Южного Кавказа, и он лишь реагирует на региональную ситуацию. В регионе доминируют другие геополитические игроки, такие, как Турция, Россия и Иран, а у Евросоюза возможности для взаимодействия, соответствующего его интересам, ограничены. Многое будет зависеть от того, когда и как закончится война против Украины, но Европейский Союз должен уже сейчас практиковать эффективный, реалистичный и честный подход к трём государствам Южного Кавказа. Для Европейского Союза важно избегать чёрно-белого мышления об этих странах – рассматривать их как либо пророссийские, либо антироссийские – и чётко понимать, что Евросоюз может реально предложить им. Применяя подход «не навреди» и сосредоточившись на взаимной выгоде, включая помощь в диверсификации внешней и экономической политики, инвестирование в региональные инфраструктурные и торговые проекты и содействие разрешению конфликтов, Евросоюз может внести весомый вклад в развитие региона, что соответствует его собственным интересам.

Ключевые слова: Южный Кавказ, Армения, Азербайджан, Грузия, мир, вступление Грузии в ЕС, геополитика, ценности, «не навреди».

Вступление ¹

После незаконного и ничем не спровоцированного вторжения России в Украину 24 февраля 2022 года Южный Кавказ привлекает повышенное вни-

¹ Переработанный вариант статьи “The European Union and the South Caucasus: A Force for Peace?”, ранее опубликованной в Christoph Bilban, Frederic Labarre, and George Niculescu, eds., *Does the EU Need a Strategy for the South Caucasus?: 27th*

мание Европейского Союза (ЕС).² Хотя три страны – Армения, Азербайджан и Грузия – участвуют в Восточном партнёрстве с 2009 года, нынешняя война расширила пространство для манёвра в отношениях ЕС с регионом. До войны против Украины Южный Кавказ был охвачен политикой соседства ЕС меньше, чем другие соседние регионы, такие, как Западные Балканы или Северная Африка. Однако теперь интересы ЕС в регионе можно свести к пяти ключевым целям:

- 1) Сдерживание и противодействие влиянию России
- 2) Защита энергетических и торговых интересов
- 3) Содействие стабильности и безопасности
- 4) Продвижение европейских ценностей, включая верховенство права, демократию и права человека,³ и
- 5) Расширение Европейского Союза.

Примечательно, что цель расширения в первую очередь касалась Грузии, но с июня 2024 года переговоры о вступлении были приостановлены из-за опасений по поводу изменения политики Тбилиси.⁴

Workshop of the PfP Consortium Regional Stability in the South Caucasus Study Group, Study Group Information no. 14 (Vienna: Federal Ministry of Defence, September 2024), www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/rssc_sgi_24_14_webversion.pdf. В ней рассматриваются возможности и проблемы продвижения интересов ЕС на Южном Кавказе, а также анализируется расширение ЕС как геополитический инструмент содействия региональной стабильности, миру и европейским ценностям. Также рассмотрено, как отсутствие комплексной стратегии влияет на перспективы мира на Южном Кавказе. Редактирование и правки по существу вносили сопредседатель Группы по изучению региональной стабильности на Южном Кавказе (RSSC SG) Георге Влад Никулеску и старший советник RSSC SG Фредерик Лабарр.

² После прекращения огня в ноябре 2020 года во Второй карабахской войне возник новый баланс сил, поскольку риски урегулирования конфликта переплелись с геополитическим противостоянием России и Запада. Увы, именно здесь мы находимся сегодня: это геополитический спор о результатах выборов в октябре 2024 года в Грузии и отсутствие прогресса в мирных переговорах между Арменией и Азербайджаном. Изменения в региональной динамике иллюстрирует рост самоуверенности Азербайджана, требующего от России признать ответственность за сбитие самолета «Азербайджанских авиалиний», приняв его за украинский беспилотник, 25 декабря 2024 года.

³ Первые четыре цели описаны в Bob Deen, Wouter Zweers, and Camille Linder, *The EU in the South Caucasus: Navigating a Geopolitical Labyrinth in Turmoil* (The Hague, The Netherlands: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael,' March 2023), 2, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2023-03/the-eu-in-the-south-caucasus.pdf>.

⁴ В последнее время разворачивается дискуссия о возможном европейском пути для Армении, однако никаких официальных сообщений с армянской стороны относительно стремления вступить в ЕС не поступало, а президент Азербайджана Ильхам Алиев однозначно отверг путь в ЕС для Азербайджана.

Однако в регионе по-прежнему доминируют другие крупные геополитические конкуренты, а именно Россия, Турция и Иран, а их соперничество и союзы ограничивают способность ЕС реально влиять на политические, социально-экономические и геополитические события на Южном Кавказе. Часто говорят, что у ЕС нет всеобъемлющей долгосрочной стратегии для региона, и он лишь реагирует на ситуацию.⁵ Хотя глава Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен представила «Геополитическую миссию» в Европарламенте в декабре 2019 года, Евросоюз из всех сил пытался поспевать за быстро меняющимися геополитическими реалиями.

Вторая война в Нагорном Карабахе в 2020 году длилась 44 дня и закончилась решительной победой Азербайджана, который вернул себе 7 азербайджанских районов, контролируемых Арменией с первой войны в 1990-х годах. Три года спустя, в сентябре 2023 года, Азербайджан начал так называемую антитеррористическую операцию, установив контроль над всем Нагорным Карабахом. После поражения армянских вооружённых сил около 100 000 армян покинули Нагорный Карабах. Многие юристы-международники назвали этот массовый исход актом принудительного перемещения, или этнической чисткой.⁶ Однако в пресс-релизе от 2 октября 2023 года миссии ООН после посещения Карабаха сказано:

Миссия потрясена тем, как внезапно местные жители покинули свои дома, а также страданиями, которые могли стать причиной. Миссия не получила никаких сообщений – ни от опрошенного местного населения, ни от собеседников – о случаях насилия в отношении мирных жителей после последнего прекращения огня.⁷

Хотя Азербайджан утверждает, что к массовому исходу не принуждали и армяне смогут вернуться, с гарантией их прав и безопасности, это можно однозначно назвать человеческой трагедией, учитывая, что на исторической родине остались менее 1000 армян, из-за страха преследования и вероятных будущих притеснений.

Эта последняя военная операция наглядно показала то, что многие в Евросоюзе не хотят признавать: во всё более многополярном мире с ростом региональных держав, геополитической конкуренцией и меняющимися союзами применение силы всё чаще заменяет дипломатию и поиск политических решений.

⁵ См. Deen, Zweers, and Linder, *The EU in the South Caucasus*, 2.

⁶ Agnieszka Klonowiecka-Milart and Sheila Paylan, "Forced Displacement of Armenians from Nagorno-Karabakh: A Response," *OpinioJuris*, November 6, 2023, по состоянию на 31 мая 2024, <http://opiniojuris.org/2023/11/06/forced-displacement-of-armenians-from-nagorno-karabakh-a-response/>.

⁷ "UN Team Completes Mission to Karabakh," *Press Release*, United Nations Azerbaijan, October 2, 2023, по состоянию на 31 мая 2024, <https://azerbaijan.un.org/en/248051-un-team-completes-mission-karabakh>.

Хотя вторая война в Нагорном Карабахе получила некоторое освещение в европейских газетах и обсуждалась на высоком уровне в ходе встреч Минской группы ОБСЕ и других международных форумов, не были в достаточной степени учтены два важных фактора:

1. Понимание того, что замороженные конфликты замораживаются не навсегда, особенно если нет надёжных гарантий безопасности от более сильного союзника или изменения в соотношении сил создают асимметрию. Так было с Азербайджаном, который, экспортируя энергоносители, сумел создать современные вооружённые силы и воспользовался поддержкой Турции, поставками БПЛА и закупками израильского оружия, в то время как Россия, официальный союзник Армении, была и остаётся втянутой в разрушительную войну против Украины и всё больше проявляла недовольство смелой властью в Армении более демократической после Бархатной революции 2018 года.
2. Игнорирование исторической травмы и мнение о предвзятости посредников. Хотя во время войн в Нагорном Карабахе сильно пострадали и армяне, и азербайджанцы, азербайджанцы считают, что «Запад» закрыл глаза на насильственное изгнание 680 000 азербайджанцев из Нагорного Карабаха в 1990-х годах, несмотря на то, что регион на международном уровне признавался частью Азербайджана.⁸ Учитывая геноцид армян в Османской империи в начале XX века, приведший к гибели от 1 до 1,5 миллионов армян, а также недавний массовый исход армян из Нагорного Карабаха, ясно, что оба общества воспринимают это чрезвычайно болезненно и питают глубокую враждебность друг к другу.

В статье основное внимание уделено интересам Европейского Союза на Южном Кавказе.⁹ Мы не углубляемся в сложную историю соседних стран и их непрекращающееся соперничество, хотя понимание прошлого важно для достижения положительного результата. Поскольку Грузия получила статус кандидата в декабре 2023 года, в первой части статьи мы рассматриваем расширение ЕС как геополитический инструмент укрепления стабиль-

⁸ См. "UNHCR publication for CIS Conference (Displacement in the CIS) – Conflicts in the Caucasus," May 1, 1996, <https://www.unhcr.org/publications/unhcr-publication-cis-conference-displacement-cis-conflicts-caucasus>.

⁹ Евросоюз никогда не имел чёткой стратегии для Южного Кавказа. Сторонники такой политики выступают за уточнение приоритетов и более последовательные действия в регионе. Стратегия для Южного Кавказа должна чётко описывать цели ЕС, средства и методы их достижения. Она должна касаться не только безопасности, но и (гео)политических, экономических и нормативных аспектов. Критики региональных стратегий ЕС часто указывают на внутренние трудности в достижении консенсуса и на прошлые неудачи, ярчайшим примером которых стала инициатива «Черноморская синергия».

ности и мира, а также продвижения европейских ценностей и прав человека. Во второй части речь пойдет об отсутствии у ЕС всеобъемлющей стратегии для региона, а в третьей рассматривается способность ЕС содействовать миру на Южном Кавказе.

Европейский Союз – геополитический игрок?

Война России против Украины глубоко потрясла Европу и разрушила ключевые представления, которых она придерживалась после Второй мировой войны. Во-первых, полагали, что эпоха обычных войн между суверенными государствами на территории Европы закончилась. Во-вторых, считалось, что экономическое сотрудничество и торговля автоматически ведут к стабильности и миру. Хотя многие сейчас винят Германию и восточную политику Вилли Брандта за то, что они будто бы заложили предпосылки войны России с Украиной, об успехах *Ostpolitik* часто забывают.

Нельзя отрицать, что эпоха плодотворного сотрудничества с Россией в краткосрочной и среднесрочной перспективе закончилась, но не стоит забывать, что другие восточные страны, такие, как Польша, Словакия, Чехия, Румыния и страны Балтии, получили огромную выгоду от этой политики и стали стабильными, демократичными членами Европейского Союза и НАТО. Поскольку так называемая архитектура европейской безопасности подорвана или даже вовсе разрушена, Европейский Союз и его страны-участницы осознали острую необходимость укрепления своих оборонных возможностей и инвестирования в вооружения для сдерживания враждебной России.

Со вступлением Швеции и Финляндии в НАТО – альянс, который Макрон называл «бессмысленным», а Трамп – «устаревшим» всего несколько лет назад – НАТО стала центральным институтом европейской безопасности. Хотя инвестиции в безопасность и оборону необходимы для безопасности Европейского Союза и его стран-участниц, мы не должны упускать из виду тот факт, что ЕС по-прежнему не является военной силой. Десять европейских стран стремятся к членству в ЕС в первую очередь из-за его мягкой силы: экономических возможностей, верховенства права, свободы передвижения, доступа к товарам и услугам, а также перспективы лучшей и более безопасной жизни для своих граждан и будущих поколений. Поскольку страны-кандидаты на вступление в ЕС сталкиваются со значительными проблемами безопасности, они, за исключением Сербии и Молдовы, также стремятся к членству в НАТО.

Как с 2019 года говорит Урсула фон дер Ляйен, Европейский Союз стремится утвердиться в качестве геополитического игрока в мире, в котором так называемый международный либеральный порядок переживает упадок. В этих условиях он должен сосредоточить усилия на том, что он может дать. Поэтому ЕС нужно решить главный вопрос: как он может стать активной силой стабильности и мира в Европе и по соседству? Один из путей к

этому – эффективный процесс расширения. Если Евросоюз намерен продвигать свои интересы, расширение должно стать реальностью, а не пустыми словами. Выполнение обещаний делает Евросоюз эффективным и даёт рычаги, необходимые для продвижения нужных реформ в Грузии – а это важный шаг на пути расширения и ответственность перед проевропейскими гражданами Грузии.

Принятие эффективного и реалистичного подхода

Как мы уже отмечали, роль ЕС на Южном Кавказе остаётся ограниченной из-за разнообразия традиционных и новых игроков в регионе, их конкурирующих интересов, союзов и соперничества. Однако это не мешает Европейскому Союзу оказывать положительное влияние, при условии, что другие стороны воспринимают его как успешного и честного игрока. Предоставление статуса кандидата Грузии в декабре 2023 года было в целом одобрено, но процесс остаётся долгим и трудным, главы открываются и закрываются единогласно, его часто усложняют внутренние интересы стран-участниц.¹⁰ Учитывая неудачи продолжающегося процесса расширения на Западных Балканах, возможно, имеет смысл адаптировать стратегию расширения ЕС. Это позволит преодолеть разочарование и политическое отступление, укажет на необходимость продолжения реформ, что сложно сделать, если политики решат, что перспектива расширения уже не реальна.

Поскольку вступление в ЕС поддерживают более 80 % населения Грузии, важно использовать ожидания от движения в ЕС и выполнять свои обещания, чтобы сохранить политический авторитет в процессе расширения. Грузия – единственная страна Южного Кавказа, имеющая статус кандидата в члены ЕС, хотя этот статус в настоящее время заморожен из-за вероятного отступления демократии. До нападения России на Украину в феврале 2022 года расширение ЕС за пределы шести стран Западных Балкан – Албании, Боснии и Герцеговины, Черногории, Северной Македонии, Сербии и Косово (которое пока не имеет статуса кандидата, но официально подало заявку на него в декабре 2022 года) – серьёзно не рассматривали. В Европейской стратегии безопасности 2023 года сказано:

Не в наших интересах, чтобы расширение создавало новые разделительные линии в Европе. Нам нужно распространить преимущества экономического и политического сотрудничества на наших соседей на Востоке, одновременно решая там политические проблемы. Теперь нам следует

¹⁰ В декабре 2023 года Грузия получила статус кандидата в ЕС, но она должна и далее выполнять рекомендации Комиссии. Хотя прогресс реформ в Грузии важен, в решении ЕС есть и геополитический элемент. Вторжение России в Украину подтвердило то, о чём многие эксперты говорили годами: Евросоюз не может просто наблюдать за важными событиями в сфере безопасности в своём регионе; он должен действовать геополитически последовательно.

сильнее и активнее интересоваться проблемами Южного Кавказа, который со временем также станет соседним регионом.¹¹

В 2003 году Европейский Союз не считал Южный Кавказ соседним регионом, но всего год спустя Евросоюз утвердил Политику Восточного соседства, ознаменовавшую сдвиг в стратегическом подходе к Южному Кавказу, объявленному «соседним регионом». С появлением Восточного партнёрства в 2009 году и предоставлением Грузии статуса кандидата в декабре 2023 года Евросоюз продемонстрировал свои геополитические амбиции, соответствующие чаяниям грузинского народа. Это соответствие отражено в опросе, опубликованном 11 декабря 2023 года Национальным демократическим институтом (NDI) и Кавказским исследовательским ресурсным центром (CRRC) в Грузии и показавшим мощную общественную поддержку членства в ЕС:

Новый опрос, проведённый до решения Европейской Комиссии от 8 ноября, подтверждает непоколебимую приверженность грузинского народа европейской интеграции, с впечатляющими 79 процентами за членство в ЕС. За последний год тенденции общественного мнения показывают значительный рост поддержки политического и экономического сотрудничества с ЕС.¹²

В Европейском Союзе, похоже, осознали необходимость активизации расширения и внешней политики для утверждения в качестве глобального игрока во всё более поляризованном мире – по крайней мере, в теории. После более чем 10 лет *усталости от расширения*, война против Украины возродила интерес к расширению, превратив его прежде всего в геополитический инструмент. Однако Евросоюз должен избегать ловушки рассмотрения расширения исключительно через геополитическую призму в ущерб своим ценностям. Понимание преобразующей силы процесса расширения имеет важное значение, если Евросоюз намерен содействовать стабильности и безопасности, продвигая европейские ценности, верховенство права, демократию и права человека. Эти ценности основаны не только на моральной легитимности; это основополагающие принципы Евросоюза, согласно статье II Договора о Европейском Союзе:

Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти цен-

¹¹ *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World* (Brussels: General Secretariat of the Council Publications Office, 2003), <https://doi.org/10.2860/1402>.

¹² “NDI POLL: Georgian Citizens Remain Committed to EU Membership; Nation United in Its Dreams and Shared Challenges,” Georgian National Democratic Institute (NDI), December 11, 2023, по состоянию на 31 мая 2024, <https://www.ndi.org/publications/ndi-poll-georgian-citizens-remain-committed-eu-membership-nation-united-its-dreams-and>.

ности являются общими для государств-членов в рамках общества, характеризующегося плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, справедливостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин.¹³

Неспособность увязать нормативную преобразующую силу расширения с геополитическими амбициями может привести к укреплению авторитарных тенденций, как это сейчас заметно в Грузии.

Расширение имеет значение: Опыт прошлых ошибок

Если Евросоюз хочет эффективно использовать инструмент расширения в своих интересах, ему надлежит принять эффективный подход на основе достижений. Чтобы сделать расширение не просто обещанием, он должен стать расширенным Европейским Союзом, что до сих пор не удавалось. Реализация этого видения требует проведения необходимых организационных реформ, в частности, устранения единогласия при принятии решений, связанных с Общей внешней политикой и политикой безопасности и расширением.¹⁴ Без этих изменений Евросоюз рискует не выполнить своих обещаний, что приведёт к недоверию и недовольству проевропейских граждан. В то же время каждая страна-кандидат должна выполнить свои обязательства, если она хочет идти в Европу. Теперь мяч на стороне правительства Грузии. В выводах заседания Совета ЕС от 14-15 декабря 2023 содержится следующее заявление: «Европейский Совет также принимает решение предоставить Грузии статус страны-кандидата, при понимании, что будут предприняты надлежащие шаги, изложенные в рекомендации Комиссии от 8 ноября 2023 года».¹⁵

Учитывая политическую поляризацию в Грузии, принятие «закона об иностранных агентах» и растущие признаки захвата государства выявили пределы возможностей ЕС влиять и мотивировать дальнейшие реформы.¹⁶ Дальнейшая поддержка правительства, которое не только не желает проводить необходимые реформы, но движется в противоположном направлении, может привести к тому, что в контексте Западных Балкан называют

¹³ “Consolidated version of the Treaty on European Union,” *EUR-Lex*, October 26, 2012, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/art_2/oj.

¹⁴ По словам участника РГ РССС Шалвы Дзедзисашвили, «потеря» ЕС Южного Кавказа объясняется его неспособностью брать на себя твёрдые обязательства и эффективно вознаграждать за преобразования. Ряд законодателей Грузии увидел в этом нечестность, что привело к повороту в сторону будто бы более «надёжной» России. Если бы Евросоюз выполнил своё обещание о расширении своевременно – т.е. если бы ему не помешало правило консенсуса в процедурах принятия решений, на которые теперь явно влияет вмешательство России в дела ЕС – его авторитет сегодня не был бы под угрозой.

¹⁵ “European Council meeting (14 and 15 December 2023) – Conclusions,” European Council, December 15, 2023, EUCO 20/23, CO EUR 16, CONCL 6, <https://www.consilium.europa.eu/media/68967/europeanCouncilConclusions-14-15-12-2023-en.pdf>.

¹⁶ Несмотря на вето президента Грузии, парламент преодолел президентское вето на спорный законопроект «О прозрачности иностранного влияния».

«стабилотократией».¹⁷ Поэтому поощрение реформ может быть эффективно лишь тогда, когда реформистское правительство уже имеется – условие, которое, похоже, не применимо к Грузии в настоящее время. С другой стороны, пустые обещания непрозрачного расширения ЕС без учёта результатов ослабят способность ЕС положительно влиять на демократию и верховенство права в Грузии. Без устойчивой политической и экономической поддержки Запада Грузия может быть неспособна противостоять пагубному влиянию других игроков, особенно России.

Результаты парламентских выборов 26 октября 2024 года, несмотря на многочисленные нарушения, засвидетельствованные международными наблюдателями,¹⁸ отдали победу правящей партии «Грузинская мечта», получившей 54 % голосов. Хотя выборы проводились на неравном игровом поле, в условиях политической поляризации, раскола СМИ и неравномерного распределения финансовых ресурсов, этот результат также указывает, как выразился Брайан Джигантино, что «большая часть населения более умеренна и взвешена, когда дело касается внешней политики, отвергая категорические высказывания, желает мира с Россией и хороших отношений с Западом».¹⁹ И правящая партия, и оппозиция во время кампании использовали страх возможной войны с Россией. Однако в то время как оппозиция настаивает на том, что будущее Грузии

¹⁷ Канадский учёный Срджа Павлович впервые использовал этот термин в блоге Лондонской школы экономики о Черногории в конце 2016 г. для описания режима, сохраняющего недемократические практики, а «Запад [...] закрывает на это глаза, одновременно проповедуя достоинства демократии и верховенства права». См. “Montenegro’s ‘Stabilitocracy’: The West’s Support of Đukanović Is Damaging the Prospects of Democratic Change,” LSE Blog, December 23, 2016, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/12/23/montenegros-stabilitocracy-how-the-west-support-of-djukanovic-is-damaging-the-prospects-of-democratic-change/>.

¹⁸ “International Election Observation Mission, Georgia – Parliamentary Elections, 26 October 2024, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Preliminary Conclusions,” OSCE, по состоянию на 28 октября 2024, www.osce.org/files/f/documents/3/0/579346.pdf. После того, как грузинские законодатели объявили о приостановке переговоров о вступлении в Европейский Союз как минимум до 2028 года, люди вышли на улицы Тбилиси и других крупных городов, вызвав беспорядки, невиданные со времен Революции роз 20 лет назад. На момент написания статьи десятки демонстрантов были арестованы. Народ непоколебим, особенно после выдвижения и избрания Михаила Кавелашвили, бывшего футболиста сборной России, президентом Грузии вместо Саломе Зурабишвили. Выборы «Грузинской мечты» вместе с бойкотом парламента четырьмя крупнейшими оппозиционными партиями привели к политическому расколу между избранными и теми, кто отвергает парламентские выборы как сфальсифицированные. На момент написания статьи парламент в Тбилиси фактически заблокирован.

¹⁹ Bryan Gigantino, “In Georgia, a National Election Is a Geopolitical Struggle,” *Jacobin*, October 25, 2024, accessed October 27, 2024, <https://jacobin.com/2024/10/georgia-elections-geopolitics-gd-eu>.

связано с Европейским Союзом, правящая партия проводит политику «действенного нейтралитета».²⁰

В условиях продолжения геополитической конфронтации Запада с Россией, а также Китаем, многие страны – в первую очередь так называемого «глобального Юга» – пытаются сбалансировать свою внешнюю и экономическую политику между этими соперниками. Эта новая реальность многополярности ограничивает геополитическое пространство для манёвра ЕС. Показательным примером выглядит политика умиротворения России правящей партией «Грузинская мечта», при публичной риторике за интеграцию в ЕС.

Перед выборами Аманда Пол и Яна Майсурадзе в комментарии Европейского политического центра утверждали, что «пришло время ЕС проявить немного жёсткой любви» к Грузии.²¹ Но результаты последних выборов усложняют задачу ЕС по приближению Грузии к потенциальному членству в ЕС. Если Евросоюз хочет продемонстрировать «жёсткую любовь», его требования должны быть ясными, но реалистичными. Верховенство права и демократические ценности нельзя приносить в жертву геополитическим амбициям. Главное, любые значимые реформы в итоге будут зависеть от желания находящегося у власти правительства.

Европейский Союз: Стратегия для Южного Кавказа?

Говорят, что у Евросоюза нет специальной стратегии для Южного Кавказа. В то время как Грузия – по крайней мере официально – является кандидатом в ЕС, Армения входит в Евразийский экономический союз и, несмотря на заморозку членства в Организации Договора о коллективной безопасности, по-прежнему зависит от России в плане безопасности, энергетики, инфра-

²⁰ Gigantino, “In Georgia, a National Election Is a Geopolitical Struggle.”

²¹ Amanda Paul and Iana Maisuradze, “Georgia’s Road Ahead: Time for the EU to Show Some Tough Love,” *Commentary*, European Policy Centre, April 31, 2021, по состоянию на 31 мая 2024, www.epc.eu/en/Publications/Georgias-road-ahead-Time-for-the-EU-to-show-some-tough-love~3e7c18. Жёсткую любовь действительно проявил не только Евросоюз, но и США, и НАТО. Ориентация Грузии стала яснее в конце апреля 2024 года, когда спонсор условно пророссийской партии «Грузинская мечта» Бидзина Иванишвили выступил с речью, обозначившей отход от интеграции в ЕС и НАТО. 31 июля 2024 года Госдепартамент США объявил о приостановке помощи правительству Грузии в размере 95 млн. дол. Ранее ЕС принял решение приостановить помощь на 121 млн. евро и заморозить переговоры о вступлении в ЕС в ответ на антидемократические выпады грузинских законодателей. На момент написания статьи в отношении ряда грузинских законодателей были введены дипломатические санкции, и Евросоюз рассматривал возможность восстановления визового режима для грузин в Европе. В интервью *Deutsche Welle* 12 июля 2023 года директор Грузинского института политики Корнелий Какачиа отметил, что НАТО проявляет «усталость» в отношении Грузии, поскольку страна, по-видимому, непоследовательна в своих евроатлантических амбициях.

структуры и торговли. Азербайджан недавно занял более скептическую позицию в отношении Евросоюза, который он считает предвзятым в многолетнем противостоянии Азербайджана и Армении. На международной конференции 6 декабря 2023 года в Баку под названием «Карабах: возвращение домой через 30 лет. Достижения и вызовы» президент Азербайджана Ильхам Алиев сказал:

Думаю, что Азербайджан не ставит в своей внешнеполитической концепции цели стать членом ЕС – по очень прагматичным причинам, просто потому, что нас туда никогда и не пустят. И причина этого очень ясна, и мы её понимаем. [...] Мы живем в реальном мире, а не в виртуальном. Итак, если вас не впускают, зачем вам стучаться в дверь? Вы только разозлите хозяина дома и только унижите себя, если они не хотят вас впускать.²²

Баку с 2020 года проводит в отношении Нагорного Карабаха «политику трёх "де-"» – деинтернационализации (установив контрольно-пропускной пункт в Лачинском коридоре), деинституционализации (демонтаж непризнанной Нагорно-Карабахской Республики) и детерриториализации (реинтеграция всей территории Нагорного Карабаха в состав Азербайджана).²³ Армения же переориентировала свою внешнюю политику на Запад и ЕС, особенно после того, как её ожидания, что российские войска не допустят захвата Нагорного Карабаха, не оправдались. «Существуют серьёзные опасения, что Азербайджан может снова пойти на эскалацию», – сказал Бениамин Погосян, научный сотрудник Института прикладных политических исследований Армении, отметив, что этот шаг обусловлен как проблемами безопасности, так и идеологией. «Правительство смотрит на Индию, на Францию и теперь думает, что, возможно, окончательное спасение Армении – это перспектива ЕС».²⁴

Спустя 10 лет после того, как предыдущее правительство Армении завершило переговоры по Соглашению о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли с ЕС, но затем решило укрепить связи с Россией, присоединившись к Евразийскому экономическому союзу, Армения пересматривает свой внешнеполитический выбор. «Армения рассматривает возможность подачи заявки на членство в Европейском союзе», – сказал министр иностранных дел Арапат Мирзоян в интервью турецкому телеканалу TRT: «В

²² International Forum "Karabakh: Back Home after 30 Years. Accomplishments and Challenges," December 6, 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=XxVb83OySrM>.

²³ Marylia Hushcha, "The EU's Role in the South Caucasus: A Force for Peace?" International Institute for Peace, December 15, 2023, https://static1.squarespace.com/static/58a2c691b3db2b3c6990193a/t/6585865551ba4d2dfa2ebb5e/1703249493742/South+Caucasus+conference+paper_FINAL.pdf.

²⁴ Gabriel Gavin, "Armenia's EU Dream Faces a Big Obstacle: The Russian Army," *Politico*, March 14, 2024, по состоянию на 1 июня 2024, www.politico.eu/article/armenia-eu-dream-membership-russia-army-obstacle/.

настоящее время в Армении широко обсуждают многие новые возможности, и не будет секретом, если я скажу, что это включает членство в Европейском Союзе».²⁵

Таким образом, три страны Южного Кавказа имеют разные отношения с Евросоюзом: Грузия – официальный кандидат, Армения рассматривает возможность будущего членства в ЕС и пытается укрепить связи с Евросоюзом на фоне разочарования своим традиционным союзником Россией, а Азербайджан стремится сбалансировать свою внешнюю политику со всеми сторонами, но не планирует вступать в Европейский Союз. Кроме того, до сих пор не подписан мирный договор между Арменией и Азербайджаном. Асимметрия сил Армении и Азербайджана создаёт дополнительные препятствия для обсуждения мирного договора и его будущей реализации. У Армении (и Грузии) нет гарантий безопасности, на которые они могли бы положиться, а Азербайджан сотрудничает в области безопасности с Турцией, и его военная мощь намного превосходит потенциал Армении. Хотя обе страны заинтересованы в мирном соглашении, нет ясности по нескольким важнейшим вопросам, включая демаркацию и делимитацию, вопросы анклавов/эксклавов (хотя в последнее время наблюдается определенный прогресс), гуманитарные вопросы, такие, как обмен задержанными и военнопленными, поиск пропавших без вести во время первой и второй карабахских войн, проблема противопехотных мин, и наконец, устранение прошлых обид.²⁶

Все эти обстоятельства ограничивают пространство для манёвра Евросоюза и усложняют его планы разработки всеобъемлющей и скоординированной стратегии для Южного Кавказа. Специфические интересы отдельных стран-участниц и их двусторонние отношения ещё больше усугубляют и без того сложную обстановку, а порой подогревают недоверие.

Европейский Союз: сила мира?

Мы должны признать несколько фундаментальных неизвестных касательно положения ЕС в мире и его будущей внешней политики. Хотя презентация новой Миссии 17 сентября 2024 года – особенно назначение Кайи Каллас новым Верховным представителем Европейского Союза по иностранным делам и политике безопасности, а также введение должности комиссара по обороне и космосу – символизирует продолжение геополитических амбиций ЕС, интересы стран-участниц всё больше расходятся. Это в первую очередь связано с внутренними факторами и, отчасти, различными внешнеполитическими установками. С избранием Дональда Трампа президентом

²⁵ “The One on One Interview of Minister of Foreign Affairs of Armenia Ararat Mirzoyan to TRT World,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, March 9, 2024, по состоянию на 28 октября 2024, https://www.mfa.am/en/interviews-articles-and-comments/2024/03/09/Mirzoyan_interview/12542.

²⁶ Hushcha, “The EU’s Role in the South Caucasus: A Force for Peace?”

США Евросоюзу придётся кардинально пересмотреть свою внешнюю политику и политику безопасности. Европейский Союз вложил немалый политический капитал в поддержку Украины, поэтому любое предполагаемое поражение Украины – что бы это ни значило в конечном счёте с точки зрения территории и суверенитета, не говоря уже о гуманитарных издержках и страданиях миллионов украинцев – серьёзно повредит политическому авторитету ЕС в его восточном соседстве, а также подорвёт усилия по сдерживанию и отпору России на Южном Кавказе.²⁷

Признавая свою ограниченную способность влиять на политические, социально-экономические и геополитические события на Южном Кавказе, Европейский Союз должен сосредоточиться на том, что он может делать эффективно. Для этого было бы полезно примирить иногда расходящиеся интересы ЕС, осторожно расставив их по приоритетам в соответствии с рычагами, которые он имеет в отношении трёх стран региона. Прозрачность и авторитет особенно важны, если Евросоюз стремится стать значимым глобальным игроком на всё более фрагментированной мировой арене.

Политические рекомендации

Основные интересы Евросоюза в регионе определены: 1) сдерживание и противодействие влиянию России, 2) защита энергетических и торговых интересов, 3) содействие стабильности и безопасности, 4) продвижение европейских ценностей, верховенства права, демократии и прав человека и 5) расширение Европейского Союза. Реализовывать эти интересы одновременно будет сложно. Если понимать мир как усиление справедливости путём уменьшения насилия и соблюдения основных прав человека, то у Европейского Союза есть инструменты, которые он может предложить. Однако вряд ли это станет решающим фактором, который изменит ситуацию на Южном Кавказе.²⁸ Евросоюз должен применять гибкий подход к разным региональным игрокам и их интересам, основанный на чётком понимании

²⁷ Этот сдвиг также будет зависеть от политической судьбы основных игроков Европы – Франции и Германии. На момент написания статьи и Макрон, и Шольц утратили вотум доверия в своих законодательных органах, что привело к назначению нового премьер-министра во Франции и всеобщим выборам в Германии. В обоих случаях общая тенденция, по-видимому, ведёт к правым правительствам, что может означать срыв планов расширения. Однако появление правых правительств в странах ЕС не означает политического единства, как показывают отношения США с Канадой. Канада сталкивается с агрессивной торговой политикой администрации Трампа. Это не идеологическая угроза, поскольку даже Прогрессивно-консервативной партии Канады придётся бороться с угрозой тарифов после поражения либералов.

²⁸ Региональная интеграция на Южном Кавказе может изменить ситуацию и возможна. У каждой страны разные политические и экономические интересы, стратегии и политика, поэтому гармонизация разных моделей экономической интеграции региона имеет первостепенное значение. Странам региона не обязательно делать выбор между европейской и евразийской интеграцией. Вместо этого им следует строить свою собственную региональную интеграцию путями,

специфических проблем и перспектив каждой страны. Главным принципом должно стать «не навреди» — не выдавать желаемое за действительное, и оценивать региональные проблемы и возможности каждой страны индивидуально и реалистично.

В конечном счёте, взвешенное понимание исторического, социально-экономического, культурного и политического опыта всех трёх стран в сочетании с честными, реалистичными и эффективными стратегиями больше всего будет способствовать миру и стабильности в регионе. Само собой разумеется, что чем прочнее региональный мир и стабильность, тем легче Евросоюзу проводить общую долгосрочную стратегию, а не просто каждый раз реагировать на ситуацию.

Для продвижения ключевых интересов ЕС на Южном Кавказе можно рассмотреть следующие рекомендации (этот список не полон):

О Грузии

- В Грузии — единственной стране региона с (замороженным) статусом кандидата в ЕС — у Евросоюза больше всего политических рычагов, несмотря на проблемы из-за результатов недавних выборов. Евросоюзу необходимо отслеживать и чётко сообщать о прогрессе в реализации девяти шагов, определённых Еврокомиссией для выполнения грузинским правительством, в интересах процесса расширения.²⁹
- ЕС должен признать реальность расширения, если он намерен использовать его как геополитический и ценностный инструмент для укрепления своих глобальных позиций и содействия миру и стабильности по соседству.
- Евросоюз должен позиционировать себя как посредника в решении вопросов сепаратистских регионов Абхазии и Южной Осетии. Это может включать помощь в поездках в Евросоюз и в Грузию, в том числе в образовательных или личных целях. Специальный представитель ЕС на Южном Кавказе вместе с Высоким представителем могли бы помочь в разработке краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных перспектив будущих отношений этих территорий с Грузией.

совместимыми с ними обеими, позволяя каждой стране самой определять уровень участия и приоритеты сотрудничества или интеграции с Европой. Однако в настоящее время похоже, что влияние России растёт. Это может быть связано — как иногда говорили на наших семинарах — с провалом реформ и интеграции.

²⁹ См. “2023 Communication on EU Enlargement Policy (extract about Georgia),” Delegation of the European Union to Georgia, November 8, 2023, www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/2023-communication-eu-enlargement-policy-extract-about-georgia_en.

- В области экономики Евросоюз должен продолжать инвестиции в транспортные и энергетические связи в рамках обсуждения Среднего коридора – торгового маршрута, призванного связать Китай через Центральную Азию, Южный Кавказ и Турцию с Европой, минуя Россию. Но следует действовать аккуратно и не упустить из виду Армению в этом экономическом начинании, поскольку Армения остаётся в стороне из-за подвешенных отношений с Азербайджаном.

Об Армении и Азербайджане

- Евросоюз должен прилагать усилия и позиционировать себя как беспристрастного посредника в ходе обсуждения мирного договора между Арменией и Азербайджаном, если откроется такое окно возможностей. Чтобы его поддержка была эффективной, нужно признать травму, которую пережили как армяне, так и азербайджанцы из-за постоянного противостояния и войн. Это предусматривает более глубокое понимание долгосрочного конфликта, его истоков и последствий. Все жертвы одинаково ценны.³⁰
- Европейскому Союзу необходимо иметь скоординированную стратегию, если он хочет обеспечить мирный договор, который обе стороны сочтут справедливым. Это означает отказ от «мира на условиях победителя», а также приоритет общих интересов ЕС над внутренними интересами отдельных стран-участниц. В конечном счёте, он должен принять подход «не навреди».
- Для поддержания необходимых шагов по примирению Европейский Союз мог бы предложить что-то схожее на Южноафриканскую комиссию по установлению истины и примирению. Важно понимать, что примирение – длительный процесс, без чёткого начала и конца. Опыт примирения Франции и Германии тоже может служить примером решения проблем прошлого.
- Европейский Союз должен и дальше поддерживать программы, объединяющие армян и азербайджанцев в различных форматах, особенно на уровне общин.
- Хотя Европейский Союз имеет ограниченные рычаги влияния на ценности и права человека в Азербайджане, он не должен воздерживаться от указания на нарушения прав человека. Сотрудничество в энергетике и торговле важно для Евросоюза, особенно в свете его

³⁰ Для защиты от потенциальных геополитических последствий действий России Армения и Азербайджан должны решить задачу нормализации их двусторонних отношений (т.е. подписание мирного соглашения и восстановление добрососедских отношений). Для этого они должны эффективно преодолеть присущие им политические, социально-экономические, административные, военные и другие препятствия, одновременно стремясь поддерживать разумный геополитический баланс в отношениях со всеми заинтересованными внешними игроками.

отдаления от России, но его следует использовать для уступок в соблюдении основных прав человека, которые ЕС обязался защищать.

- Европейский Союз должен чётко информировать, особенно Азербайджан, о целях и мандате Миссии наблюдателей ЕС на армянской стороне границы с Азербайджаном.³¹
- Европейский Союз должен доставлять гуманитарную помощь армянам Карабаха, одновременно помогая Азербайджану в разминировании.
- Европейский Союз должен и далее поддерживать усилия реформистского правительства Армении по укреплению верховенства права, демократии и борьбе с коррупцией.

Примечание

Представленные здесь взгляды принадлежат исключительно автору и могут не отражать официальную политику Консорциума «Партнёрство ради мира» или его руководства.

Об авторе

Магистр **Стефани Фенкарт** – директор Международного института мира с 2016 года. Имеет степень магистра по развитию Венского университета и магистра по правам человека Дунайского университета в Кремсе. Член Консультативного комитета по стратегии и политике безопасности Научной комиссии Вооружённых сил Австрии (BMLV), председатель правления Балканского форума в Приштине. Её научные интересы касаются европейской внешней политики и политики безопасности, европейской политики соседства, демократизации, прав человека и мирного разрешения конфликтов, особенно в Восточной, Юго-Восточной Европе и на Южном Кавказе.
Электронная почта: s.fenkart@iip.at

³¹ Для лучшего понимания деятельности Миссии Европейского Союза в Армении (EUMA) рекомендуем послушать подкаст с руководителем Миссии Маркусом Риттером от 26 марта, 2024: <https://podcasts.groong.org/322-markus-ritter-eu-observer-mission-in-armenia-euma/>.

Библиография

- “2023 Communication on EU Enlargement Policy (extract about Georgia),” Delegation of the European Union to Georgia, November 8, 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/2023-communication-eu-enlargement-policy-extract-about-georgia_en.
- “Consolidated version of the Treaty on European Union,” *EUR-Lex*, October 26, 2012, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/art_2/oj.
- “European Council meeting (14 and 15 December 2023) – Conclusions,” European Council, December 15, 2023, EUCO 20/23, CO EUR 16, CONCL 6, <https://www.consilium.europa.eu/media/68967/europeanconcilconclusions-14-15-12-2023-en.pdf>.
- “International Election Observation Mission, Georgia – Parliamentary Elections, 26 October 2024, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Preliminary Conclusions,” OSCE, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/0/579346.pdf>.
- “Karabakh: Back Home after 30 Years. Accomplishments and Challenges,” International Forum, December 6, 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=XxVb83OySrM>.
- “Markus Ritter – The European Union Mission in Armenia,” *Groong Podcast*, March 26, 2024: <https://podcasts.groong.org/322-markus-ritter-eu-observer-mission-in-armenia-euma/>.
- “NDI POLL: Georgian Citizens Remain Committed to EU Membership; Nation United in Its Dreams and Shared Challenges,” Georgian National Democratic Institute, December 11, 2023, <https://www.ndi.org/publications/ndi-poll-georgian-citizens-remain-committed-eu-membership-nation-united-its-dreams-and>.
- “The One on One interview of Minister of Foreign Affairs of Armenia Ararat Mirzoyan to TRT World,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, March 9, 2024, https://www.mfa.am/en/interviews-articles-and-comments/2024/03/09/Mirzoyan_interview/12542.
- “UN Team Completes Mission to Karabakh,” United Nations Azerbaijan, Press Release, October 2, 2023, <https://azerbaijan.un.org/en/248051-un-team-completes-mission-karabakh>.
- “UNHCR publication for CIS Conference (Displacement in the CIS) – Conflicts in the Caucasus,” May 1, 1996, www.unhcr.org/publications/unhcr-publication-cis-conference-displacement-cis-conflicts-caucasus.
- Deen, Bob, Wouter Zweers, and Camille Linder, *The EU in the South Caucasus: Navigating a Geopolitical Labyrinth in Turmoil* (The Hague, The Netherlands: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael,’ March 2023), <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2023-03/the-eu-in-the-south-caucasus.pdf>.

European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World (Brussels: General Secretariat of the Council Publications Office, 2003), <https://doi.org/10.2860/1402>.

Fenkart, Stephanie, "The European Union and the South Caucasus: A Force for Peace?" in *Does the EU Need a Strategy for the South Caucasus?* ed. Christoph Bilban, Frederic Labarre, and George Niculescu (Vienna: Federal Ministry of Defence, September 2024), 67-81, https://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/rssc_sgi_24_14_webversion.pdf.

Gavin, Gabriel, "Armenia's EU Dream Faces a Big Obstacle: The Russian Army," *Politico*, March 14, 2024, accessed June 1, 2024, <https://www.politico.eu/article/armenia-eu-dream-membership-russia-army-obstacle/>.

Gigantino, Bryan, "In Georgia, a National Election Is a Geopolitical Struggle," *Jacobin*, October 25, 2024, <https://jacobin.com/2024/10/georgia-elections-geopolitics-gd-eu>.

Hushcha, Marylia, "The EU's Role in the South Caucasus: A Force for Peace?" International Institute for Peace, December 15, 2023, https://static1.squarespace.com/static/58a2c691b3db2b3c6990193a/t/6585865551ba4d2dfa2ebb5e/1703249493742/South+Caucasus+conference+paper_FINAL.pdf.

Klonowiecka-Milart, Agnieszka, and Sheila Paylan, "Forced Displacement of Armenians from Nagorno-Karabakh: A Response," *OpinioJuris*, November 6, 2023, <http://opiniojuris.org/2023/11/06/forced-displacement-of-armenians-from-nagorno-karabakh-a-response/>.

Paul, Amanda, and Iana Maisuradze, "Georgia's Road Ahead: Time for the EU to Show Some Tough Love," *Commentary*, European Policy Centre, April 31, 2021, <https://www.epc.eu/en/Publications/Georgias-road-ahead-Time-for-the-EU-to-show-some-tough-love~3e7c18>.

Pavlović, Srđa, "Montenegro's 'Stabilitocracy': The West's Support of Đukanović Is Damaging the Prospects of Democratic Change," *LSE Blog*, December 23, 2016, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/12/23/montenegros-stabilitocracy-how-the-wests-support-of-jukanovic-is-damaging-the-prospects-of-democratic-change/>.