

Майкл Эмерсон, Мариус Валь, Бруно Коппитерс,
Мишель Хейссен, Тамара Ковзиридзе,
Гергана Нутчева, Натали Точчи

6 ГЛАВА

ЭЛЕМЕНТЫ СРАВНЕНИЯ И СИНТЕЗА

Эта глава обобщает основные идеи, рассматривавшиеся в предыдущей части исследования; при этом основной упор делался на анализе, сравнении четырех конкретных исследованных ситуаций и некоторых общих соображениях, которые вытекают из логики данных сравнений. В нашем проекте особое внимание было уделено аспекту «европеизации» процессов урегулирования конфликтов и разрешения кризисов, обусловленных сепаратизмом; при этом следует признать, что прочие значимые аспекты не могли быть исследованы с надлежащей тщательностью. В данной главе мы подвергаем анализу матрицы четырех конкретных ситуаций, подробно рассмотренных в главе I, что позволяет оценить три разработанных ЕС модели кондициональности и социализации, имеющих отношение к задаче урегулирования и разрешения конфликтов. Анализ данных четырех ситуаций показывает, что общепринятые представления о том, как ЕС действует в отношении сецессионистских конфликтов, происходящих на его периферии, требуют уточнения, учитывающего всю сложность этих проблем. На практике обнаруживаемые в действиях ЕС предпочтения не всегда соответствуют его официальным приоритетным предпочтениям, содержащимся в официальном дискурсе ЕС. Более того, выясняется, что наряду с обоснованным предположением о благотворном воздействии ЕС на разрешение конфликтов, это воздействие имеет некоторые непредвиденные негативные аспекты.

Замороженных конфликтов нет. Можно констатировать, что во всех четырех рассмотренных случаях в настоящее время военные действия уже не ведутся¹. Хотя в отношении этих случаев часто употребляется термин «замороженные», при этом все они являют собой «кипящий котел» политических конфликтов. Во всех четырех ситуациях наблюдается мощное давление в пользу перемен. Переговоры по конституционному урегулированию кон-

фликта на Кипре были «заморожены» в течение нескольких десятилетий, но перспектива вступления Кипра в ЕС радикально изменила ситуацию. Напряженность в отношениях между Сербией и Черногорией ослабла после падения режима Милошевича в 2000 г., что открыло путь для посредничества ЕС и создания союзного государства из двух этих республик, однако при этом специальным пунктом предусмотрено, что по прошествии трех лет Черногория может выйти из союза. Конфликт между Молдовой и Приднестровьем стал привлекать растущее внимание ЕС в 2003 г., и в конце того же года Россия предприняла драматическую, но безуспешную попытку навязать свой вариант разрешения этого конфликта. Даже в грузино-абхазском конфликте, в рамках которого после одностороннего провозглашения независимости Абхазии в 1999 г. не велось никаких переговоров по политическому статусу Абхазии, существующая ситуация фундаментальным образом изменилась после того, как в ноябре 2003 г. к власти в Тбилиси пришло новое руководство.

Ускользящий успех. Вплоть до сего дня деятельность основных сторон, внешних акторов и международных организаций по проблеме разрешения конфликтов в четырех рассматриваемых нами ситуациях представляется недостаточно эффективной. Определенную степень успеха можно отметить в плане создания Союза Сербии и Черногории, однако его устойчивость остается под вопросом, тогда как вероятность сецессии явно не устранена. В 2002 г. ООН выдвинула серьезные предложения по разрешению кипрского конфликта, причем в качестве посредника по реализации предложенной модели умиротворения выступала сама ООН. Однако шанс для реализации плана К. Аннана был упущен в 2003 г., и в апреле 2004 г. вновь предпринимается попытка срочного урегулирования кипрского конфликта, когда последний пересмотренный план был вынесен на референдумы. План получил поддержку большинства на Севере, но затем греки-киприоты проголосовали против. В Молдове переговоры по крайней мере продолжаются, но стороны не приблизились к соглашению ни по одному из обсуждаемых вопросов. Что касается Грузии, то еще неясно, будет ли смена режима в Тбилиси способствовать урегулированию конфликта с Абхазией.

Характеристика конфликтных процессов, их урегулирования и разрешения. Все рассматриваемые конфликтные ситуации были порождены распадом имперских или авторитарных режимов — Британской империи, Советского Союза, Югославии, которые до момента распада обеспечивали целостность этнически неоднородных обществ. Иногда авторитарный режим действительно подготавливал почву для будущих конфликтов, проводя в жизнь в различных вариантах политику «разделяй и властвуй». Помимо прочих мотивов во всех рассматриваемых конфликтах присутствуют мотивы отста-

ивания собственной этнической идентичности и обеспечения безопасности своей этнической группы. В данном исследовании мы не пытались проанализировать все факторы, способствующие урегулированию и разрешению конфликтов; акцент в ней сделан на преднамеренных и непреднамеренных последствиях политики европеизации.

В трех случаях (Кипр, Молдова—Приднестровье, Грузия—Абхазия) имели место короткие этнополитические войны, которые привели к фактической сецессии, а в трех случаях (Молдова, Грузия, Сербия—Черногория) имели место переплетение этих конфликтов с мучительными трудностями, порожденными посткоммунистическим переходным периодом. Все эти три конфликтные ситуации возникли в результате распада этнофедераций, которые были задуманы и управлялись в соответствии с потребностями правящей коммунистической партии. В двух случаях имели место этнические чистки территории, что спровоцировало масштабный исход беженцев (Кипр, Абхазия). Все это привело к широким изменениям в правах использования и владения землей, собственностью и экономическими объектами, что в свою очередь создало новые структуры групповых интересов и привело к деформации структуры стимулов для ведения переговоров — в итоге достижение компромисса превратилось в задачу исключительной сложности.

В двух случаях (Кипр, Грузия—Абхазия) конфликт был обусловлен страхом этнического меньшинства, порожденным перспективой его полного исчезновения. Это подводит к выводу о том, что непременным условием успешного урегулирования подобных конфликтов, судя по всему, является массивное вмешательство внешних сил. Гарантии безопасности, которые эти внешние державы предоставляют немногочисленным и слабым этническим общинам, являются ключевым элементом урегулирования. В крайних ситуациях конфликтующим сторонам может быть навязана федеративная модель урегулирования, как это имело место в случае с Дейтонским соглашением по Боснии. Однако существуют жесткие ограничения принципа навязывания извне той или иной модели урегулирования; эти ограничения обусловлены как соображениями дипломатического реализма (а именно тем, имеют ли внешние силы достаточно возможностей для того, чтобы навязать урегулирование), так и необходимостью действовать в рамках международных политических норм, предусмотренных для подобных насильственных вмешательств (см. главу 1). Но даже если урегулирование навязано или обеспечено силовым посредничеством, остается под вопросом, насколько новые политические структуры могут гарантировать или по крайней мере способствовать трансформации (создающей новые интересы и стимулы для преодоления или вытеснения прежней вражды) той ситуации, которая породила изначальный конфликт. Именно в этом контексте потенциально цен-

ность представляет феномен европеизации, причем наиболее непосредственное отношение он имеет к Кипру и Сербии—Черногории.

Возможно и то, что та или иная ситуация неурегулированного конфликта окажется неустойчивой по причинам внутривнутриполитического порядка, поскольку непризнанное и отделившееся в одностороннем порядке квазигосударственное образование может оказаться не в состоянии обеспечить собственную жизнеспособность и достойное будущее для своего населения. Подобная неудача в деле государственного строительства может привести к краху правящего режима: в этом случае он будет неспособен вести переговоры или проводить в жизнь любые варианты урегулирования. В качестве альтернативы, согласно более позитивному сценарию, может произойти смена режима, причем новый режим может оказаться более гибким по отношению к условиям компромисса, обсуждаемым на переговорах. Готовность отделившейся части страны согласиться с компромиссной формулой урегулирования может зависеть также от того, насколько признанное правительство страны способно предложить отделившейся части достаточно привлекательную модель с точки зрения эффективного управления и экономического развития. В ситуации с конфликтом на Кипре такой привлекательной моделью для общины турок-киприотов является принятие ее — в качестве одной из двух федеративных частей Кипра — в члены ЕС. В более общем плане минимальное сближение позиций конфликтующих сторон по вопросу степени демократизации, достигнутой во внутривнутриполитической жизни каждой из них, представляется одним из непереносимых условий урегулирования конфликта. Данное соображение имеет наибольшую значимость для Молдовы и Грузии.

Феномен европеизации — принципы. Термин «европеизация» в последние годы стал использоваться специалистами-политологами для определения происходящих в Европе процессов политической, экономической и общественной трансформации, обусловленной прежде всего контекстом продолжающейся интеграции внутри ЕС и приемом в него новых государств-членов. Эти процессы наиболее драматично разворачиваются в странах, где происходит смена политических режимов. Впервые столь драматичные перемены были проанализированы на примере Испании, Португалии и Греции — стран, вступивших в ЕС в ходе его расширения в средиземноморском направлении. Ныне в сферу анализа попадают принимаемые в ЕС страны-«новички» из Центральной и Восточной Европы, что увязывает тему европеизации с проблемой посткоммунистических обществ переходного типа. В данном исследовании рассматривается специфический аспект этой проблематики, а именно — урегулирование конфликтов, порожденных фактором сепаратизма.

Механизмы европеизационных изменений сочетают рациональный институционализм (посредством проведения политики кондициональности) и социологический институционализм (посредством распространения норм и социального обучения). Изменения, достигнутые благодаря политике кондициональности, могут иметь место в кратко- и среднесрочном плане. На более глубокие, коренные перемены, происходящие в результате трансформации идентичности и интересов, можно рассчитывать лишь в долгосрочном плане. На раннем этапе может измениться политический дискурс, что в дальнейшем приведет к его проникновению в массовое сознание, а это в свою очередь обусловит действительное изменение идентичности и интересов. И, хотя на начальных этапах европеизации рациональная институциональная оценка лучше передает суть механизма перемен, в более долгосрочном плане эндогенные процессы могут стать основным мотором внутренних преобразований. Такая разбивка процесса на этапы предполагает наличие у политических лидеров способности и воли обеспечить лидерство. Однако, как показывает анализ четырех рассматриваемых конфликтных ситуаций, так бывает не всегда, а значит, может возникнуть обратная динамика. Люди могут тяготеть к «социализации», ориентирующейся на современную Европу, отчасти такая тяга может быть обусловлена опытом диаспор. Лишь на более позднем этапе политическое руководство может вступить в переговоры о сотрудничестве с институтами ЕС.

Европеизация и разрешение конфликтов: преднамеренные и непреднамеренные последствия. Можно было бы предположить, что растущая интеграция с ЕС станет фактором, благоприятствующим разрешению существующих в Европе острых и неурегулированных конфликтов. Сам по себе ЕС являет пример масштабного урегулирования конфликтов, начиная с макроконфликта, существовавшего в отношениях между Германией и ее соседями, и включая многочисленные не столь крупные конфликты, имевшие место в прошлом ввиду сложных этнических и пограничных проблем (к их числу можно отнести, например, итальянский Южный Тироль с его говорящим по-немецки населением); в современном европейском контексте все эти конфликты были мирно разрешены. Одной из целей внешней политики ЕС также является задача урегулирования конфликтов на основе принципов и норм демократии и уважения прав меньшинств – с этой целью ЕС стремится использовать целый комплекс мер из арсенала кондициональности.

Однако выводы, к которым подводят наши изыскания, не столь просты. В рассматриваемых нами четырех ситуациях европеизация проявила себя как крайне сложное переплетение механизмов и влияний, причем не все они срабатывают в ожидаемом направлении, т. е. в содействии урегулированию конфликтов. Оценивая в общем плане исследования по четырем кон-

фликтным ситуациям, приходишь к выводу о наличии как преднамеренных, так и непреднамеренных последствий, проявляющих себя и на практике, и в качестве серьезного фактора риска. В главе 1 детально проанализирована приоритетная доктрина ЕС (модель I), согласно которой, если страна претендует на вступление в Союз, последний настоятельно рекомендует ей, более того — выдвигает в качестве предварительного условия необходимость проведения переговоров по воссоединению этой страны. Однако в действительности модель I рассматривается лишь как одна из трех стратегий. В случае с Кипром выяснилось, что одна из конфликтующих сторон может добиться привилегированного положения (модель II), тогда как прецедент распада Чехословакии служит напоминанием о том, что разделение страны по согласию обеих сторон может обеспечить последним одинаково благоприятное отношение со стороны ЕС (модель III). Но при реализации всех трех стратегий можно обнаружить проявление как преднамеренных, так и, возможно, непреднамеренных последствий, искажающих суть стратегий.

Например, действуя по модели I, т. е. обуславливая вступление страны в ЕС и направление его ресурсов на нужды ее развития требованием, чтобы она разрешила внутренний конфликт в духе принципа государственного единства, а не сепаратизма, ЕС может создать искусственную и дисфункциональную систему общегосударственных институтов или спровоцировать возникновение такой внутривнутриполитической динамики, которая будет еще менее соответствовать нормам Союза. В другом случае, если, согласно модели II, ЕС согласится принять в свой состав одну из сторон конфликта, не добившись при этом урегулирования конфликта и не желая признавать отделившуюся сторону, последняя может отреагировать двояко: либо, осознав себя общиной-изгоем, чье положение ослабело, занять более гибкую переговорную позицию, либо еще более утвердиться в своем стремлении к сепаратизму. В третьем варианте (модель III) ЕС может столкнуться с риском нарастающей фрагментации и «балканизации».

Итак, европеизация не является воздействием в одном направлении. Наряду с важными потенциальными выгодами существуют и некоторые непредвиденные и даже более деструктивные аспекты, которым — во избежание негативных последствий — надлежит противопоставить адекватную политику ЕС. Практическая реализация выдвинутых ЕС принципов кондициональности и социализации отображена в табл. 6.1–6.4.

Лишь в случае с Сербией–Черногорией можно констатировать серьезное воздействие предпосылки ЕС на достижение урегулирования на федеративной основе, выдвинутого в качестве предварительного условия их интеграции с ЕС (модель I), но даже и в этом случае реализация непредвиденных негативных последствий (дисфункциональные общегосударствен-

ные институты, приход к власти местных политических партий, которые по своим приоритетам не являются реформистскими или «европеистскими»). На практике это означает, что сохраняется возможность «бархатного развода» между Сербией и Черногорией (модель III) после того, как истечет предусмотренный соответствующей статьей трехлетний срок, на протяжении которого этот вопрос не рассматривается, хотя и без того ясно, что необходимое для этого большинство голосов будет получено. Однако во всех трех других рассматриваемых случаях возможность достижения «бархатного развода» с последующим международным признанием обеих сторон представляется невероятной.

В случае с Кипром требование воссоединения в качестве неперемennого условия его вступления в ЕС было фактически отброшено в результате принятого ЕС на саммите в Хельсинки в 1999 г. решения согласиться с возможным односторонним вступлением в Союз греческой южной части Кипра. И хотя ЕС по-прежнему отдает предпочтение варианту принятия Кипра в качестве воссоединенного и единого государства, на практике принятое в Хельсинки решение свидетельствует о том, что Греция вынудила к нему ЕС, угрожая наложить вето на весь процесс расширения Союза — процесс, являющийся его приоритетной целью. Таким образом, поскольку ЕС сделал стратегический выбор в пользу одной стороны (модель II), греки-киприоты смогли совершенно безнаказанно ужесточить свои переговорные позиции. В свою очередь, это вызвало сдвиги в позициях турок-киприотов и турецкого правительства, причем Анкара предложила Аннани «заполнить пробелы», оставшиеся после последнего раунда переговоров, но это не помогло избежать отрицательного результата референдума среди греков-киприотов на Юге. Однако отрицательный результат голосования греков-киприотов вызвал еще один неожиданный поворот — ЕС изменил свою позицию и решил в определенной мере помочь Северному Кипру (тем самым приблизившись к модели III), не признавая, однако, сепаратизма.

То, что произошло в Молдове сразу же вслед за обнародованием меморандума Козака в конце 2003 г., представляет несомненный интерес и с точки зрения «кипрской модели». Может показаться, что этот интерес обусловлен корреляцией меморандума Козака с моделью конституционного решения, содержащейся в плане Аннани, но на практике все выглядит иначе; при этом для Кипра представляется реальной скорее модель II, нежели иллюзорная модель I. Соответственно, в Кишиневе все сильнее слышны голоса тех, кто выступает за интеграцию с ЕС независимо от того, будет ли урегулирован конфликт с Приднестровьем. Ныне и президент Молдовы высказывается в духе классического европеизационного дискурса, согласно которому государство и общество следует трансформировать в духе стандартов ЕС.

Сходным образом Грузия, возможно, станет больше тяготеть к модели II — ведь новое руководство в Тбилиси отдает приоритет укреплению дееспособности грузинского государства и углублению отношений с Западом. Это проявляется в откровенно прозападном и европеистском дискурсе нового президента Грузии, который одновременно выступает и за нормализацию отношений с Россией. При этом создается впечатление, что перспектива достижения конституционного федеративного соглашения с Абхазией в обозримом будущем отсутствует, хотя теоретически существуют различные модели разрешения абхазского конфликта на асимметричной основе.

Таблица 6.1.

Альтернативные модели кондициональности и социализации, применяемые ЕС в отношении Сербии —Черногории, и их последствия

Сербия — Черногория	МОДЕЛЬ I	МОДЕЛЬ II	МОДЕЛЬ III
Политика ЕС	ЕС поддерживает сохранение единого государства. Сильная кондициональность и посредничество со стороны ЕС	ЕС поддерживает одну из сторон. В зависимости от того, кто будет считаться виноватым в случае кризиса союзного государства	ЕС признает сецессию и на равной основе благоприятствует обеим сторонам. Возможно, через три года
Преднамеренные последствия	Достижение урегулирования, недопущение сецессии, последующие трансформации. На договорной основе создается государственный союз Сербии и Черногории	Одна из сторон оказывается изолированной и ослабленной, позднее она возвращается к столу переговоров. Возможно	Конфликт разрешен в духе «бархатного развода» Весьма вероятно
Непреднамеренные последствия	Создание дисфункционального государства, приход к власти «неправильных» политических партий. Обе проблемы уже заявили о себе	Сторона, подвергшаяся остракизму, консолидирует свои позиции в качестве несостоявшегося государства или протектората 3-й стороны. Возможно	Срабатывает принцип домино, что дестабилизирует Балканы и другие регионы, способствуя росту числа микрогосударств Возможно

Таблица 6.2.

Альтернативные модели кондициональности и социализации, применяемые ЕС в отношении Кипра, и их последствия

Кипр	МОДЕЛЬ I	МОДЕЛЬ II	МОДЕЛЬ III
Политика ЕС	ЕС поддерживает создание единого государства. Эта поддержка имеет чисто риторическое значение после того, как решение, принятое в Хельсинки в 1999 г., подорвало модель I	ЕС благоприятствует одной стороне. Модель II стала доминирующей после 1999 г.; позиция Северного Кипра считается в ЕС «неразумной»	ЕС дает согласие на сецессию и на равной основе благоприятствует обеим сторонам. Сецессия не признается, но Северный Кипр получает некоторую поддержку
Преднамеренные последствия	Достижение урегулирования, недопущение сецессии, последующие трансформации. Не срабатывает	Одна из сторон оказывается изолированной и ослабленной, позднее она возвращается к столу переговоров. В феврале 2004 г. Турция поддержала возвращение Северного Кипра к столу переговоров	Конфликт разрешен в духе «бархатного развода»
Непреднамеренные последствия	Создание дисфункционального государства, приход к власти «неправильных» политических партий. Возможно	Сторона, подвергшаяся ostracismu, прочно становится несостоявшимся государством или протекторатом 3-й стороны. Благоприятствуемая сторона затем становится «неразумной», и раздел страны устанавливается надолго	Срабатывает принцип домино, что дестабилизирует другие регионы, способствуя росту числа микрогосударств

Таблица 6.3.

**Альтернативные модели кондициональности и социализации, применяемые ЕС
в отношении Молдовы и Приднестровья, и их последствия**

Молдова и Придне- стровье	МОДЕЛЬ I	МОДЕЛЬ II	МОДЕЛЬ III
Политика ЕС	ЕС поддерживает создание единого государства. ЕС поддерживает эту модель	ЕС поддерживает одну из сторон. Интеграция Кишинева в Европу на односторонней основе, при поддержке Румынии после ее вступления в ЕС в 2007 г.	ЕС дает согласие на сессию и на равной основе благоприятствует обеим сторонам. В данный момент представляется невероятным
Преднамеренные последствия	Достижение урегулирования, недопущение сессии, последующие трансформации. Вплоть до сего момента ЕС не слишком глубоко вовлечен в деятельность по реализации данного варианта	Одна из сторон оказывается изолированной и ослабленной, позднее она возвращается к столу переговоров. Без глубоких перемен в характере приднестровского режима это вряд ли возможно	Конфликт разрешен в духе «бархатного развода»
Непреднамеренные последствия	Создание дисфункционального государства, приход к власти «неправильных» политических партий. Обе проблемы возникнут в случае федерализации Молдовы в соответствии с меморандумом Козака	Сторона, подвергшаяся остракизму, прочно становится несостоявшимся государством или протекторатом 3-й стороны. Этот вариант = Калининград № 2	Срабатывает принцип домино, что дестабилизирует другие регионы, способствуя росту числа микросоударств.

Таблица 6.4.

Альтернативные модели кондициональности и социализации, применяемые ЕС в отношении Грузии и Абхазии, и их последствия

Грузия и Абхазия	Кондициональная МОДЕЛЬ I	Кондициональная МОДЕЛЬ II	Кондициональная МОДЕЛЬ III
<p>Политика ЕС</p>	<p>ЕС поддерживает создание единого государства. Риторическая поддержка, не подкрепленная серьезными стимулами</p>	<p>ЕС поддерживает одну сторону. Тбилиси вступает в ЕС на односторонней основе</p>	<p>ЕС дает согласие на сессию и на равной основе благоприятствует обеим сторонам. В данный момент представляется невероятным</p>
<p>Преднамеренные последствия</p>	<p>Достижение урегулирования, недопущение сессии, последующие трансформации. Тупик</p>	<p>Одна из сторон оказывается изолированной и ослабленной, позднее она возвращается к столу переговоров. Это возможно, однако Россия поддерживает Абхазию</p>	<p>Конфликт разрешен в духе «бархатного развода»</p>
<p>Непреднамеренные последствия</p>	<p>Создание дисфункционального государства, приход к власти «неправильных» политических партий.</p>	<p>Сторона, подвергшаяся остракизму, прочно становится несостоявшимся государством или протекторатом третьей стороны. Абхазии, несмотря на ее экономическую интеграцию с Россией, не удается консолидировать свою государственность</p>	<p>Срабатывает принцип домино, что дестабилизирует другие регионы, способствуя росту числа микрогосударств.</p>

В обоих случаях (Абхазия и Приднестровье) их будущее останется под вопросом, если урегулирование на федеративной основе окажется невозможным. И в том и в другом случаях ключевой является роль России, оказывающей внешнюю поддержку; однако различия между ними существенны в вопросе о том, насколько реализуемым окажется поддержание статус-кво.

Абхазия находится в относительно благоприятной ситуации, обусловленной ее географическим соседством и открытой границей с Россией, а также потенциалом экономического развития в качестве естественного продолжения туристического района Сочи. Напротив, Приднестровье имеет внешнюю границу лишь с Украиной, причем ныне обсуждаются планы (по которым еще не достигнуто действующего соглашения) о сотрудничестве между Украиной и Молдовой — при финансовой поддержке со стороны ЕС — по вопросу контроля над украинско-приднестровской границей.

Поскольку Россия не стремится отступать от своей официальной позиции, декларирующей уважение к территориальной целостности суверенных государств, ее де-факто существующие связи с Абхазией и Приднестровьем останутся неформальными, даже если на практике будет происходить их дальнейшее углубление (в вопросах экономики, гражданства и т.д.). С другой стороны, в проектах соглашений по разрешению проблемы Приднестровья неоднократно было зафиксировано, что в случае, если Молдова пойдет на союз с другим государством, Приднестровье получит право отделиться от Молдовы. На неофициальном уровне приближение к рубежной дате вступления Румынии в ЕС в 2007 г. с новой силой пробуждает интерес к вопросу создания Молдовой и Румынией союзного государства — ведь для Молдовы это единственный способ вступить в ЕС по ускоренной процедуре.

Несколько приведенных примеров из категории модели II свидетельствуют о радикальном изменении в логике европеизации и выдвигаемых ЕС условиях (кондициональности) относительно разрешения конфликтов. Первоначально в эту модель была заложена презумпция того, что европеизация посредством выдвигаемых ЕС неперемennых предварительных условий (кондициональности) в ходе первого этапа окажет благоприятное воздействие на достижение урегулирования на федеративной основе, а затем, в более долгосрочном плане, станет содействовать трансформации, опирающейся на социализацию. Однако та модель, которая начинает преобладать на практике, имеет противоположную направленность. Точнее сказать, в данном случае кондициональность ЕС, характерная для модели I, оказывается неспособной привести к искомому результату. В итоге стратегия ЕС переключается на модель II, согласно которой — при том, что урегулирование конфликта не достигнуто — предпочтение отдается одной стороне, тогда как другая сторона, оказываясь в положении слабой, побуждается тем самым к смягчению своей позиции, а впоследствии к возможному возвращению за стол переговоров.

Четыре значения термина «периферия». Во всех четырех конфликтах, проанализированных в данном сборнике, речь идет о периферии Европы. Кон-

цепция периферии может иметь различные значения в контексте европейской интеграции. Прежде всего она относится к маргинальным событиям, не имеющим большого значения для европейского центра. Во-вторых, термин «периферия» используется в центрально-периферийной модели европейской интеграции — по логике этой модели центр ассимилирует периферию посредством следующих друг за другом волн расширения ЕС. В-третьих, термин «периферия» используется для определения разделительных линий Европы, тех границ, где имеет место конфронтация либо где Европа сталкивается с внешними угрозами. В-четвертых, существует еще одна центрально-периферийная модель, в рамках которой акцентируется неравенство в материальных и нормативных ресурсах, сохраняющееся между центром и периферией. Все четыре значения данного термина релевантны для проводимого нами сопоставления сецессионистских конфликтов.

Проблема Кипра имела для ЕС маргинальный характер до того момента, когда урегулирование кипрского конфликта стало составной частью политики расширения ЕС, а также отношений между ЕС и Турцией. Что касается позиции по Сербии и Черногории, то в этой связи следует упомянуть, что на протяжении более чем десяти лет ЕС приходилось иметь дело с кровопролитными сецессионистскими конфликтами на Балканах. Такой опыт неожиданной вспышки этнических войн на границах ЕС глубоко изменил существовавшие в нем представления о европейской безопасности и поставил вопрос о необходимости непосредственного подключения ЕС к процессам государственного строительства в Балканском регионе. ЕС во все большей степени брал на себя ведущую роль при проведении политики реконструкции и недопущения новых конфликтов на Балканах. Сецессия Черногории возымела бы дестабилизирующее воздействие на будущий статус Боснии и Герцоговины, Косово и Македонии. В этом контексте сохранение Союзного государства Сербии и Черногории представляется отнюдь не периферийной темой с точки зрения интересов ЕС. Казалось, что постсоветская республика Молдова находится на гораздо большем удалении от ЕС. Ведь даже в 2003 г. Еврокомиссия не имела своего представительства в столице Молдовы — Кишиневе. Сецессия Приднестровья и состоявшееся де-факто создание государства на левобережье Днестра не привлекали большого внимания Брюсселя вплоть до момента, когда в 2003 г. представитель Нидерландов, председательствовавший в ОБСЕ, предложил подключить ЕС к будущим операциям по поддержанию мира в Приднестровье, которые намечено осуществлять после урегулирования конфликта. Также и регион Южного Кавказа, несмотря на его ключевое положение в плане транспортировки энергетических ресурсов Каспия на энергетические рынки Европы, не привлекал к себе серьезного внимания стран-членов ЕС. Однако, осознав неэффективность

и отсутствие преемственности в своей политике в отношении Южного Кавказа, ЕС в 2003 г. назначил своего Специального представителя в этом регионе. Он должен будет обеспечить условия для того, чтобы ЕС выступал с единых позиций по отношению к правительствам Южного Кавказа, и гарантировать поддержку ЕС посредническими усилиями ООН и ОБСЕ в деле урегулирования сепаратистских конфликтов, включая и конфликт в Абхазии. Также в 2003 г. Еврокомиссия исключила южнокавказский регион из сферы охвата программы «Более широкая Европа – соседство»; нацеленной на поддержку растущей экономической интеграции и трансграничной кооперации с ЕС. Это акция была сперва подтверждена Советом Европы, однако в начале 2004 г. из-за политических перемен, произошедших в Грузии в конце 2003 г., Совет принял решение о возможном пересмотре позиции Еврокомиссии к середине 2004 г.

Таким образом, конфликты, чье воздействие на интересы стран-членов ЕС первоначально воспринималось как периферийное, постепенно становятся приоритетными в контексте проводимой ЕС политики по обеспечению безопасности. Степень воздействия этих конфликтов на политику ЕС во многом детерминируется соображениями географического порядка. Различные конфликты имеют более или менее периферийное значение для ЕС в зависимости от его нарастающей из года в год географической экспансии. Другими факторами, определяющими значимость того или иного конкретного сепаратистского конфликта с точки зрения политики ЕС по обеспечению безопасности, являются: влияние отдельных стран-членов (Греция в случае Кипра, Нидерланды в случае Молдовы и Приднестровья), опасения краха государственности (Молдова и Грузия), или рост интереса ЕС к тем или иным регионам в силу имевших там место значимых политических событий (таких, как смена политического режима в Грузии).

В европейском контексте термин «периферия» также отражает представление о том, что Европейский Союз способен постепенно превратить все государства Европы в свои страны-члены. Согласно центрально-периферийным представлениям о европейской интеграции, «корневая» группа в составе шести стран, созданная в 1956 г., во все возрастающей мере была способна к расширению, вовлекая в него соседние страны — таким образом, в 2004 г. количество стран-членов ЕС достигло 25. К числу новых членов относится Кипр, а предположение о том, что со временем в их число войдут Сербия и Черногория, нельзя считать бесосновательными. Не столь ясными представляются перспективы Молдовы, тогда как страны Южного Кавказа могут рассчитывать со стороны стран-членов ЕС лишь на очень ограниченную поддержку своих заявок на прием в состав Союза.

Перспектива членства в ЕС оказывает существенное воздействие на урегулирование и разрешение сецессионистских конфликтов. Так, касаясь урегулирования кипрского конфликта, следует отметить, что для турок-киприотов предпочтительнее заключить по нему соглашение таким образом, чтобы они оказались в составе ЕС, а не за его пределами. Что касается вопросов трансформации и разрешения этого конфликта, Европейский Союз может стать для обеих кипрских общин такой организацией, которая, поставив их в жесткие рамки, облегчит поиск компромисса между ними, прежде всего за счет самого факта создания третьего уровня управления. Это означает, что членство в ЕС повышает привлекательность урегулирования конфликта и может изменить очертания всей проблематики суверенитета в результате ее встраивания в систему институтов, которая способствует рассасыванию и разрешению конфликта. В других рассматриваемых в данной работе сецессионистских конфликтах Европейский Союз в настоящее время проявляет активность лишь в качестве актора, однако в случае с Сербией и Черногорией потенциальная роль Союза как организации, обеспечивающей рамочную структуру, содействовала созданию государственного союза без жесткой связи между ними. Однако перспективы членства в ЕС могут также усилить аргументы в пользу сецессии и независимости как наиболее эффективного способа интегрироваться в состав Европейского Союза. Ныне такие аргументы широко используются в Сербии политической партией Г17 плюс, выступающей против Союзного государства; их можно услышать и в Молдове из уст тех, кто противится ее переустройству на федеративной основе.

В случае с Кипром вопрос о его вступлении в ЕС затрагивает и Турцию как по причине того, что эта страна сама является кандидатом на прием в Союз, так и потому, что Турция выступает в качестве внешнего актора и гаранта Северного Кипра. Все это обеспечило ЕС такими рычагами влияния в отношении Турции, которыми Союз не обладает в отношении России в вопросах урегулирования конфликтов в Абхазии и Приднестровье, поскольку Россия не стремится стать членом ЕС. Однако в случае Молдовы и Приднестровья обе соседние страны также вынуждены считаться с ЕС, ведь Румыния является кандидатом на вступление в ЕС, тогда как Украина также стремится стать членом Союза.

Эффективность европейских механизмов кондициональности и социального обучения в условиях сецессионистского конфликта в большой мере зависит от специфической роли Европейского Союза и от перспектив присоединения к нему тех или иных государств. ЕС может ограничиться ролью организации-актора, посредничающей между различными сторонами. Однако ЕС может также быть вовлечен в сецессионистский конфликт в качестве организации, обеспечивающей потенциальную рамочную структуру.

В этом случае стороны будут представлены на европейском правительственном уровне посредством специфических федеративных механизмов. В первом случае механизмы кондициональности и социального обучения окажутся максимально эффективными тогда, когда перспектива вступления в ЕС будет рассматриваться как достаточно привлекательная и реалистичная общественным мнением и политическими элитами. Во втором случае перспектива членства в ЕС является неременным условием эффективности акций Союза.

Согласно третьему значению термина «периферия» в контексте европейской интеграции, он обозначает «разделительные линии», порождающие конфронтацию. Случай с Кипром, который увязан со сложным вопросом о членстве Турции в Европейском Союзе, может использоваться в качестве аргумента при анализе, опирающемся на введенное Хантингтоном понятие «столкновение цивилизаций». Однако альтернативным образом — особенно если вслед за воссоединением Кипра Турция также станет членом ЕС — он может быть применен как аргумент, направленный против концепции Хантингтона, в поддержку тезиса о том, что европейская идея и институты ЕС способны преодолеть цивилизационные и религиозные различия. Идея «разделительных линий» имеет отношение не только к цивилизационным различиям. Она приобрела новый смысл после террористических атак 11 сентября 2001 г. — теперь считается, что террористические угрозы исходят от несостоявшихся государств и стран, чья государственность потерпела крах. Молдова и Грузия являются слабыми государствами, они могут потерпеть неудачу в своих усилиях по созданию суверенной государственности или даже потерпеть крах во многом из-за сепаратистских конфликтов, которые происходят на их территориях. А их неудача в деле создания суверенной государственности может породить непосредственный источник угрозы рядом с границами Европейского Союза. Ведь очевидно, что ни Приднестровье, ни Абхазия не интегрированы в усилия международного сообщества по борьбе с международной преступностью, включая торговлю оружием и наркотиками.

Согласно четвертому значению термина «периферия», в самой своей основе отношения между центром и периферией характеризуются неравенством. Ведь периферия в гораздо меньшей степени, чем центр, обладает материальными и нормативными ресурсами. Отношения между центром и периферией могут характеризоваться, к примеру, как доминирование центра и эксплуатация им периферии — при этом возникают параллели с европейским колониализмом. Однако такой специфический — колониальный — тип отношений между центром и периферией не подходит для понимания сути ни одного из четырех региональных конфликтов, проанализирован-

ных в данном исследовании. Ведь речь идет о раздираемых конфликтами государствах, которые для ЕС не имеют существенного значения ни как потребительские рынки, ни как производители сырьевых ресурсов. В то же время эта центрально-периферийная модель в контексте процесса европеизации может рассматриваться как неравные в самой своей основе отношения между европейским центром и его периферией. Эффективность европейских механизмов кондициональности и социального обучения зиждется на таком неравенстве материальных и нормативных ресурсов. Это утверждение справедливо относительно всех четырех конфликтных ситуаций, рассмотренных в данной работе. В плане принятия политических решений европейский центр осуществляет гегемонию над своей периферией. Страны, не являющиеся членами ЕС, но стремящиеся ими стать, должны принять так называемый *acquis communautaire* (совокупность действующих в ЕС норм и требований. — *Примеч. пер.*), который был выработан европейским центром. На практике это означает масштабное ограничение суверенитета периферийных стран, особенно в вопросе о равном статусе суверенных государств. Однако лишь на основе полного членства в ЕС государства европейской периферии могут обрести равный статус с государствами европейского центра.

Институциональные модели. Основополагающая сеть институциональных структур, соответствующая всем четырем рассматриваемым случаям, представляется следующим образом: 1) двухуровневая федеративная структура, причем возможен целый ряд субвариантов; 2) трехуровневая федеративная структура в условиях интеграции в ЕС; 3) продолжающаяся де-факто сепарация, не получившая международного признания, но состоящая в неявной ассоциации с внешней державой; 4) международное признание сепарации и получение независимости.

Варианты двухуровневой федеративной модели обсуждались во всех четырех случаях. Соглашение в духе этой модели было достигнуто только в случае Сербии и Черногории, причем при условии включения в текст соглашения статьи, предусматривающей процедуру возможной в будущем сепарации. Во всех случаях ключевой головомолной проблемой была потребность найти компромисс между реальной асимметрией, существующей в отношениях малого по своим размерам субъекта сепарации и государства, от которого этот субъект хочет отделиться, и притязаниями субъекта сепарации на получение равного с этим государством политического статуса. Варианты решения находятся в широком диапазоне между такими полярными крайностями, как ассоциированное государство (*federacy*), которое не имеет своего голоса при принятии решений центральным правительством, и симметричная модель полного политического равенства в рамках конфедераций.

Промежуточные варианты включают симметричные и асимметричные федеративные модели.

Трехуровневая федеративная модель в принципе может служить основой для преодоления целого ряда конституционных тупиков, задействовав с этой целью — например, в случае вступления в ЕС — новые политические и институциональные параметры и ресурсы. Все это может позволить конфликтующим сторонам добиться общего позитивного результата, преодолев парализующую логику игры с нулевой суммой. Действительно, в рамках ЕС существуют некоторые высокоразвитые институциональные модели трехуровневого федерализма, причем это модели работающие.

Отличительные черты подобной модели могут сочетаться с моделью «союзного государства», которая содержалась в рамках нескольких предложений по урегулированию четырех рассматриваемых нами случаев. Идея союзного государства является компромиссом между федерацией и конфедерацией в том смысле, что по международному праву существует только одно государство, однако сферы его компетенции и властных полномочий настолько сужены, что в этом плане данное государство скорее напоминает конфедерацию. Союзное государство может рассматриваться как орган, выполняющий важные функции по координации отношений между его составными частями. В рамках модели двухуровневой федерации слабость такого союзного государства состоит в том, что оно может оказаться недостаточно дееспособным для контроля над своими составными частями. В данном контексте представляет интерес бельгийская модель — она является примером того, как в рамках трехуровневой структуры, обусловленной принадлежностью Бельгии к ЕС, федеральный уровень власти, особенно действуя с опорой на политику ЕС, осуществляет важные координирующие функции. Общий вывод сводится к тому, что союзное государство, обладающее суженной сферой компетенций, может добиться большей жизнеспособности в рамках трехуровневой, нежели двухуровневой федеративной структуры.

План Аннана по Кипру явно нес на себе отпечаток характерных черт бельгийской модели, тогда как приближающийся срок вступления в ЕС делает весьма вероятным принятие этого плана. Однако возможность вступления в ЕС в качестве стимула для урегулирования конфликта на переговорной базе, предложенной ООН, утратила свою действенность ввиду занятой в конечном счете ЕС особой позиции, согласно которой в его состав может быть принята только греческая часть Кипра (см. выше модель II). Союз Сербии и Черногории также скреплен структурами союзного государства с ограниченной сферой полномочий; при этом данное государство стремится вступить в ЕС, что обеспечит его включение в трехуровневую федеративную

структуру, преимуществом которой станет ее способность урегулировать некоторые значимые вопросы, ныне являющиеся яблоком раздора в отношениях между обеими сторонами (например, по вопросу об уровне тарифной защиты внутреннего рынка — ведь в рамках ЕС действует единая для всех стран-членов система внешних тарифов). В данном случае проблема состоит в том, что стимул конечного вступления в ЕС крайне ослаблен самой удаленностью во времени и неопределенностью даты вступления, а также тем фактором, что институциональные структуры союзного государства обеспечивают симметрию сторон, тогда как их реальное соотношение — по размерам территории, численности населения и экономическим ресурсам — остается крайне асимметричным.

Что касается бывших советских республик Молдовы и Грузии, то в принципе можно предположить вариант русификации, аналогичный процессам европеизации, а именно — создание интеграционных структур, которые объединили бы группы стран, входящих в СНГ. В России некоторые силы выражают надежду на это. Однако с учетом того, насколько непримиримой оказалась оппозиция Молдовы в отношении меморандума Козака, а также принимая во внимание трудности, с которыми сталкивается Москва, стремящаяся в ходе своих посреднических усилий по урегулированию грузино-абхазского конфликта выработать позицию, одинаково приемлемую для обеих сторон, шансы на реализацию такого сценария представляются весьма отдаленными.

Третий рассматриваемый вариант представляет собой фактическую ассоциацию и опеку субъекта сецессии со стороны внешней державы, в качестве которой в случае Абхазии и Приднестровья будет выступать Россия, в случае с Северным Кипром — Турция. Такую же роль мог бы сыграть ЕС в отношении Черногории, если бы Милошевич остался у власти в Белграде. Одним из индикаторов развития событий по рассматриваемому варианту является гражданство. Так, ныне большая часть населения Абхазии получает гражданство России, то же самое делает и значительная часть населения и самой Грузии, а равно и Приднестровья. На Северном Кипре большинство турок-киприотов имеют турецкие паспорта, что позволяет им ездить за границу. Альтернативой для турок-киприотов является получение гражданства Республики Кипр. В свою очередь многие молдаване получили гражданство Румынии. В условиях неурегулированности конфликта субъекты сецессии во все возрастающей мере оказываются в зависимости от своего внешнего партнера. В дипломатических кругах могут по-прежнему говорить об уважении территориальной целостности государств, но фактически доминирующей становится тенденция в сторону неформальной ассоциации и опеки. Однако в случае с Северным Кипром подобная логика деформирована при-

сутствующими в самой Турции амбициями на вступление в ЕС, что свело на нет существовавшую прежде угрозу аннексии; более того, обусловило появление в Анкаре политического большинства, благоприятствующего урегулированию.

Наконец, единственным серьезным кандидатом на сецессию (или распад государства) с последующим международным признанием независимости являются Сербия и Черногория, поскольку в конституционном акте, лежащем в основе этого Союзного государства, на базе взаимной договоренности зафиксированы соответствующие положение (и процедура) о возможном самороспуске по прошествии трехлетнего периода; при этом между Сербией и Черногорией не существует каких-либо конфликтов по вопросу беженцев или в плане территориальных споров. Это означает, что возможный самороспуск Союзного государства будет отличаться от классической модели односторонней сецессии.

Осложнения, возникающие с другими территориально-этническими субъектами. Во всех случаях, за исключением Кипра, имеют место факторы, осложняющие разрешение конфликтов и порожденные воздействием других территориально-этнических субъектов, чей статус также не определен. В Сербии и Черногории ведутся немаловажные политические и дипломатические дебаты, увязывающие проблему Черногории с косовской проблемой; одновременно с этим находящиеся в составе Сербии Воеводина и Санджак также претендуют на определенный уровень автономии. В случае с Молдовой высказываются различные предложения, согласно которым Гагаузия наряду с Приднестровьем станут субъектами федерации. В случае с Грузией от нее также де-факто отделилась Южная Осетия, тогда как населенный армянами регион Джавахетии также является кандидатом на получение высокой степени автономии.

Одной из тенденций, в которую могут вылиться все эти многочисленные автономистские устремления, является вариант образования ассоциированных государств, которые крайне слабо связаны с центральным правительством. Подобный тип федеративного устройства не требует такой же степени вовлеченности субъектов федерации в принятие решений на уровне структур государственного центра, какая представляется необходимой в рамках классической федеративной модели. Другим вариантом является создание многоэтнической федерации на базе асимметричной модели, что предпочтительнее нежели попытки найти принципиальное решение проблемы, сфокусировавшись лишь на одном единственном субъекте сецессии. В этой связи часто ссылаются на модель Швейцарии, служащую примером того, что многоэтнические федерации могут быть жизнеспособны даже тогда, когда их образуют очень маленькие субъекты федерации. Однако эту модель

оспаривают те, кто утверждает, что регионализация в большей мере соответствует потребностям небольших государств. Так, в случае с Молдовой выдвигались предложения разбить это государство на пять—десять регионов, включая Приднестровье (которое в свою очередь могло бы быть разделено на два или три региона).

Что касается Грузии, перед ней стоит не терпящая отлагательств задача как минимум более четко определить статус Аджарии и Южной Осетии. В рассматриваемом случае возникает, судя по всему, модель последовательного подхода, в рамках которой в первую очередь целесообразно разрешать наименее сложные ситуации, например нормализовать ситуацию вокруг Аджарии, которая не провозглашала своей независимости. Это действительно началось в мае 2004 г. с мирным свержением режима Абашидзе в Аджарии. Необходимы переговоры с властями Южной Осетии, у которой по крайней мере остается открытой граница с остальной территорией Грузии, тогда как проблема беженцев поддается — пусть относительно — разрешению. Более четкое определение статуса двух этих субъектов может происходить параллельно с общим улучшением ситуации в деле государственного управления и администрации Грузии, что, в свою очередь, может через несколько лет обусловить более позитивные перспективы для переговоров с Абхазией.

Что касается сохраняющегося в Черногории стремления к независимости, международное сообщество опасается негативного воздействия независимости Черногории на ситуацию не только в Косове, но и в Боснии и Македонии, где могут вновь заявить о себе дестабилизационные процессы. Со временем эти соображения могут ослабеть, но тем не менее опасения перед эффектом домино и новым витком балканизации сохраняют свою остроту в министерствах иностранных дел многих стран. Поскольку с принципиальной точки зрения непозволительно превращать каждый конкретный случай в своего рода «заложника» опасений, порождаемых другими случаями, необходимо, чтобы критерии, по которым сецессия либо считалась оправданной, либо нет, были бы более четко проработаны и прописаны на официальном уровне.

Роль внешних держав. Во всех четырех рассматриваемых случаях речь идет о маленьких государствах, столкнувшихся с сецессией своих частей, которые претендуют на создание микрогосударств. В этом плане ситуация отличается от ряда других существующих в современном мире, когда отделение от большого государства (например, Чечни от России, Тайваня от Китая и Кашмира от Индии) является целью сильных националистических движений, действующих на территории одной из административных единиц каждого из этих государств (в этих случаях международное сообщество

шество не предпринимало посреднических усилий по разрешению конфликтов). Однако в ситуации, когда микрогосударства претендуют на отделение от малых государств, внешние силы, судя по всему, играют более значимую роль. В двух рассматриваемых случаях – Кипр и Сербия-Черногория, которые уже вовлечены в процесс интеграции с ЕС, США и ЕС удалось выработать достаточно продуманную и хорошо скоординированную позицию, тогда как роль России остается лишь маргинальной. С другой стороны, в двух случаях с бывшими республиками СССР сотрудничество между дипломатами имело лишь поверхностный характер, маскировавший отсутствие общности целей или доверия по стратегическим вопросам между Россией и державами Запада.

Результаты вполне очевидны. В случае Сербии-Черногории ЕС осуществлял честное посредничество и предлагал стимулы для примирения сторон, хотя при этом нельзя сказать, что США всегда и полностью шли в ногу с ЕС (быть может, порой они не так уж противились идее независимости Черногории).

В случае Кипра ЕС и США оказывали друг другу взаимную поддержку и действовали совместно с ООН. Турция являлась ключевым фактором, определяющим позицию турок-киприотов, хотя сама позиция Турции зависела от постоянно меняющейся картины политических распрей и альянсов в самой Анкаре. Если бы Турция уже договорилась ранее с ЕС и США по вопросу о желательной форме разрешения конфликта, ситуация могла бы коренным образом измениться. Однако на практике отношения между ЕС и Турцией также являются частью проблемы, ведь до сих пор ЕС так и не смог прояснить вопрос о перспективах приема Турции. Греция сыграла важную роль по большинству аспектов кипрского конфликта как в плане того, что она включена в процесс европеизации, так и в плане «расстыковки» вопросов вступления Кипра в ЕС и разрешения конфликта на острове.

В случае двух бывших советских республик отсутствие общности целей и доверия между Россией и Западом стало важным фактором, усугубившим противостояние. Дипломатические усилия были осложнены соперничеством интересов между Россией, стремившейся сохранить доминирующую роль в регионе, ЕС и США, шедшими навстречу прозападным и европеистским устремлениям Молдовы и Грузии, причем параллельно с этим США также откровенно продвигали свои стратегические интересы (например, по вопросам нефтепровода Баку–Тбилиси–Джейхан и размещения американских военных в Грузии). Открытая напряженность в отношениях проявилась и в вопросе о выводе вооруженных сил России из Приднестровья и Грузии. На практике это означало, что субъекты сессии — Приднестровье и Абхазия — недвусмысленно рассматривали Россию в качестве своего покровите-

ля в противостоянии, соответственно, с Кишиновом и Тбилиси. Россия со своей стороны оценивала собственное присутствие в этих регионах как составную часть политики противостояния проникновению Запада в ее ближнее зарубежье. В случае Молдовы и Приднестровья важным фактором является также позиция их непосредственных соседей — Украины и Румынии, хотя последняя была не столь активна на дипломатическом поприще. Однако роль Румынии, по всей видимости, будет возрастать по мере того, как приближается срок ее приема в ЕС; вероятно, и Турция — по мере ее углубляющегося вовлечения в процесс европеизации — может стать более важным актором, воздействующим на ситуацию в Грузии.

Наш вывод сводится к тому, что лишь при отсутствии острого конфликта интересов между внешними силами удалось добиться хотя бы половинчатого успеха (Сербия и Черногория). Во всех других случаях несовпадение интересов внешних держав сопровождалось консолидацией конфликтных ситуаций — вряд ли это можно рассматривать как простое совпадение. Таким образом, можно вывести следующую корреляцию: лишь тогда, когда внешние державы находят общий язык, появляется шанс на разрешение конфликтов. На деле в случае с Кипром и Турцией подобное совпадение позиций внешних держав имело место в первой половине 2004 г., но это произошло слишком поздно, чтобы добиться политического соглашения по плану Аннана. Молдова и Грузия остаются фундаментальным вызовом для отношений России и Запада; суть вызова состоит в вопросе о том, смогут ли Россия и Запад переосмыслить свои интересы в русле, благоприятном для честного и эффективного сотрудничества. И поныне ответ на этот вопрос остается негативным. Вот почему, подводя итог нашим выводам, мы вновь обращаемся к более долгосрочным тенденциям, которые со временем могли бы привести к подобному переосмыслению.

Роль многосторонних организаций. Кипр, Грузия, Молдова и Сербия-Черногория — все они являются членами европейских рамочных организаций, таких как Совет Европы и ОБСЕ. Мандаты на осуществление посредничества и проведение операций по поддержанию мира были предоставлены ООН для Кипра, ОБСЕ — для Молдовы, ООН и ОБСЕ — для Грузии. Аналогичный мандат для Сербии-Черногории ЕС принял на себя по собственной воле. Итоги представляются весьма неоднозначными, однако в целом во всех четырех рассматриваемых случаях воздействие ООН, ОБСЕ и Совета Европы на европеизацию сепаратистских конфликтов остается маргинальным. Это ставит неизбежный вопрос о том, работают ли основные внешние силы в гармонии друг с другом или же их цели носят взаимопrotиворечивый характер. Что касается многосторонних — или рамочных — организаций, то вряд ли можно говорить о том, что они являются самостоя-

тельными акторами. Они могут действовать лишь в тех рамках, в которые они поставлены.

В случае Сербии—Черногории основным актором является ЕС, пусть даже внутри Союза порой нет полного согласия между Еврокомиссией и Советом Европы; поскольку у Союзного государства (Сербии—Черногории) перспектива вступления в ЕС остается открытой, последний в данном случае также является рамочной организацией. Несомненно, ЕС действовал эффективно, «заталкивая» обе страны в структуру Союзного государства. Однако, как уже отмечалось выше, даже парадигма европеизации представляется более сложной и неоднозначной, поскольку на практике она оказывает противоречивое воздействие на стороны, вовлеченные в конфликт. В случае Кипра при выработке плана Аннана ООН и ЕС добились неплохой координации своих усилий. Посредник от ООН получил четкий мандат — при отсутствии соглашения между двумя сторонами разработать всеобъемлющее предложение, что он и сделал самым профессиональным образом. Это предложение было удачно продумано таким образом, чтобы перспектива вступления в ЕС создавала стимул для урегулирования (в его основу была положена бельгийская модель). Но все-таки оно не смогло преодолеть стратегическую проблему готовности ЕС принять в свой состав только часть острова и отсутствия до последней минуты договоренности с турецкой стороной.

В случаях Молдовы и Грузии роль многосторонних организаций оказалась намного менее эффективной. Им не предоставили четких политических полномочий, и они не получили работающих структур, опираясь на которые можно было бы представить хорошо проработанные предложения, как это имело место в случае мандата ООН по Кипру. В Молдове ОБСЕ являлась одним из трех участников команды посредников, куда входила и Россия: все это вело к дипломатической активности в комитетах и составлению все новых проектов предложений. Подобная совместная деятельность имела место вплоть до того, как Россия пошла на односторонний шаг, выступив с меморандумом Козака в 2003 г. В ходе переговоров по Абхазии представитель ООН был вынужден работать в режиме внутрикомитетской дипломатии с представителями России, США и трех государств ЕС (Франция, Германия и Великобритания). Военное присутствие ООН ограничено не опирающимся на военную силу мониторингом определенных регионов, где Россия сохраняет реальное военное присутствие (формально под флагом СНГ). Представляется, что подобным смешанным комитетским структурам, в которых представители рамочных организаций действуют бок о бок с могущественными внешними акторами, крайне трудно добиться эффективной работы. Либо могущественные внешние акторы соглашаются по

фундаментальным вопросам, и тогда многосторонние организации могут получить четкий мандат и приняться за работу, либо они не достигают соглашения, и в этом случае структуры комитетов обречены на неудачу.

Региональные многосторонние структуры. Потенциально они представляют собой еще одну градацию в рамках многоуровневой структуры управления, располагающуюся между вторым и третьим уровнями описанной выше институциональной системы; они релевантны всем рассматриваемым нами случаям, кроме Кипра. Эти инициативы обычно открыто поддерживаются ЕС и являются неотъемлемой частью выдвигаемых им непрременных условий для более тесной ассоциации или перспективы вступления в состав ЕС. Идея состоит в том, чтобы обеспечить практическую реализацию инициатив, таких как создание региональных инфраструктурных сетей, содействие становлению общей культуры регионального сотрудничества, что в итоге должно способствовать возникновению общих позитивных интересов вместо былой враждебности.

Этот региональный параметр уже является – по-разному – значимым в Юго-Восточной Европе как для Сербии–Черногории, так и для Молдовы. Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы, активными спонсорами которого после войны в Косове выступили ЕС и США, постепенно открывает дорогу для действующего полностью на региональной основе Процесса кооперации в Юго-Восточной Европе (SEECP). Сотрудничество с этими региональными инициативами откровенно заявлено ЕС в качестве условия, которое вносится в Соглашения о стабилизации и ассоциации в Юго-Восточной Европе. В случае Молдовы ее правительство рассматривает подключение страны к этим региональным инициативам в качестве «первого шага вверх по лестнице», ведущей к вступлению в ЕС.

Идея Пакта стабильности прокладывает себе дорогу и на Южном Кавказе, тем более что экономическая география этого региона придает данной идее определенную рациональность. Однако представляется очевидным, что предсказуемые выгоды от региональной кооперации не могут стать решающим стимулом для разрешения конфликтов. С другой стороны субъекты сецессии проявляют интерес к идее региональной кооперации на Кавказе, надеясь с ее помощью обеспечить себе права голоса и статус, равные с международно признанными государствами региона – последние, однако, отказываются проглотить эту приманку. В Абхазии существует интерес (в основном теоретический) к идее западно-кавказской региональной кооперации, участниками которой стали бы находящиеся на Северном Кавказе административные единицы России, но не Чечня.

Сценарии сохранения статус-кво и эволюции в средне- и долгосрочной перспективе. Какими же будут перспективы в случае постоянных неудач по

вопросу достижения согласованного политического урегулирования конфликтов?

Хотя линия прекращения огня, сложившаяся в результате войны, может оставаться неизменной, внутривнутриполитическая жизнь на обеих сторонах конфликта продолжает изменяться и эволюционировать — она-то и может стать ключевым фактором, тогда как такие технические аспекты переговоров между сторонами, как земля, беженцы, собственность и конституции, могут отойти на задний план. Здесь существует возможность того, что одна из сторон окажется более способной к политической и экономической модернизации и прогрессу, нежели другая. Примером такого развития событий служит Кипр, южная часть которого резко вырвалась вперед с точки зрения экономического развития и ныне вступает в ЕС без Северного Кипра. В этом случае Северный Кипр может захиреть в результате эмиграции, хотя, с другой стороны, его население может быть пополнено за счет новых переселенческих волн из Турции. «Революция роз» в Тбилиси создала предпосылки для радикальных изменений в управлении Грузией, что уже сказалось на Абхазии. В принципе финал остается открытым: тенденции на переговорах с Южной Осетией и Абхазией могут развиваться в разных направлениях, начиная от появления новой политической среды, благоприятствующей нестандартным подходам к переговорам между сторонами, и кончая ситуацией, когда фактическая сецессия усугубляется за счет неформальной ассоциации субъекта сецессии с внешней державой.

Но в среднесрочной перспективе может также измениться и роль внешних акторов, особенно таких, как ЕС, Россия и Турция. В контексте своего расширения ЕС может стать еще более заслуживающим доверия и эффективным актором. Создается впечатление, что это уже происходит в случае Молдовы, поскольку ЕС способен предложить более действенные стимулы для ее вовлечения в непорочный круг (игра слов: *virtuous circle* — в противоположность «порочному кругу» — *vicious circle*. — *Примеч. пер.*) процессов европеизации. На совместной основе ЕС и Турция могли бы добиться успеха в деле консолидации прогресса Турции на предваряющей вступление в ЕС траектории, вернувшись со временем в рамках этого процесса к вопросу о воссоединении Кипра.

И наконец, остается вопрос о том, смогут ли Россия и Запад — будь то ЕС и/или США — найти основу для эффективного сотрудничества по проблеме неразрешенных конфликтов на Кавказе и в Молдове. В принципе на уровне официальных деклараций и Россия, и ЕС нацелены на такое сотрудничество, однако реальное положение дел на данный момент совсем не столь позитивно. Некоторые наши собеседники в Приднестровье и Абхазии с готовностью подхватывают идею европеизации — постольку, поскольку (по их

словом) она распространяется и на саму Россию. На определенном этапе развитие тенденции в этом направлении весьма вероятно, хотя до начала этого этапа, возможно, пройдет еще много лет. Говоря о той же проблеме не столь евроцентричными терминами, мы сводим суть вопроса к тому, насколько быстро может произойти и далеко может зайти конвергенция внешнеполитических парадигм ЕС и России в расширенной Европе. Спектр подобных внешнеполитических парадигм теоретически может охватывать самые различные варианты — от идеализма на одном полюсе до Realpolitik на другом. В этом плане ни ЕС, ни Россия не представляют какую-либо одну чистую модель, хотя несомненно, что ЕС ближе к первому полюсу, а Россия — ко второму. По мере того как ЕС все больше вовлекается в качестве внешнего актора в решение проблем стратегической безопасности, он может эволюционировать в сторону более реалистической политики, тогда как продолжающиеся в России преобразования могут постепенно привести ее пусть даже к неравномерному, но все же более глубокому участию в делах интегрированной Европы. И хотя понимание этих процессов изложено здесь в академических терминах, на практике они идентифицируют движущие силы, которые могут определить шансы на успех того или иного варианта из всего спектра федеративных институтов в деле разрешения существующих в Европе неурегулированных конфликтов.

Врезка 6.1

Альтернативные сценарии по четырем случаям

КИПР

- До мая 2004 г. не удалось заключить соглашения, греческий Кипр вступил в ЕС в одиночку. Условия воссоединения страны, предъявленные греками-киприотами, ужесточились, будучи направлены на создание более жесткой федерации. Однако ЕС вознаграждает Северный Кипр за то, что тот проголосовал «за» на референдуме по плану Аннана. Следующие сценарии:

а) частичная нормализация обстановки для Северного Кипра по мере того, как ЕС снимает блокаду и оказывает экономическую помощь. Это позволяет данному образованию выжить в условиях продления нового статуска на неопределенное время;

б) смена правительства или политики на Юге Кипра, он возвращается на переговоры на базе некоего варианта, близкого к плану Аннана.

СЕРБИЯ И ЧЕРНОГОРИЯ

- Союзное государство выдерживает трехлетний испытательный срок, добивается улучшения в функционировании своих институтов и прогресса на пути к участию в ЕС.

- В конце трехлетнего срока по общему согласию и в соответствии с конституционными процедурами вступает в силу пункт о расторжении союза двух государств. Международное сообщество неохотно признает обе страны.

- Черногория становится субъектом сецессии; в этом случае у ЕС могут быть следующие варианты ответных действий:

а) полное признание и предоставление возможности для последующего вступления в ЕС, реализация данного варианта наиболее вероятна в случае, если причиной сецессии будет считаться нарушающая договоренности политика Сербии;

б) отказ от предоставления возможности для последующего вступления в ЕС, при одновременном согласии на перспективу установления ассоциированных связей — такой вариант усилит тенденцию образования микро-государств;

в) непризнание независимости и изоляция — вариант, наиболее вероятный в том случае, если Черногория будет признана неправой и ответственной за распад Союзного государства.

- Если субъектом сецессии станет Сербия, ее перспективы на вступление в ЕС могут пострадать (либо нет) в зависимости от того, какую из сторон ЕС будет рассматривать в качестве виновной в распаде Союзного государства.

МОЛДОВА И ПРИДНЕСТРОВЬЕ

- Переговоры по асимметричной федеративной модели урегулирования возобновляются и приводят к успеху. Воссоединенная Молдова углубляет отношения с ЕС, включившись в Процесс стабилизации и ассоциации.

- Переговоры остаются в тупике. ЕС считает, что Приднестровье безосновательно отказывается идти на компромисс, поэтому оказывает на него все возрастающее давление в форме жестких ограничений и санкций. Правящий в Приднестровье режим попадает в полосу усилившихся трудностей, что приводит к смене этого режима. После этого на изменившихся условиях — возобновляются переговоры с Кишиневом о воссоединении.

- Переговоры остаются в тупике, и Приднестровье движется в направлении неформальной калининградской модели (российский эксклав), однако в таком случае, в отличие от ситуации с Калининградом, ЕС отказывается от дальнейшей кооперации.

- После вступления Румынии в ЕС, которое ожидается в 2007 г., Молдова, включая Приднестровье или без него, возвращается к идее союза с Румынией, поскольку только это обеспечит ускоренную процедуру вступления Молдовы в ЕС (прецедент воссоединения Восточной Германии с ФРГ).

ГРУЗИЯ И АБХАЗИЯ

- Новый режим в Тбилиси вновь активно выступает с предложениями — на основе последующих переговоров — добиться асимметричного федеративного решения проблем Абхазии и Южной Осетии. Урегулирование проблемы Нагорного Карабаха открывает путь для региональной кооперации на Кавказе. Сотрудничество России и Запада, помимо прочего включающее реконструкцию проходящих через территорию Абхазии систем связи и транспорта между Россией, Арменией и Турцией.

- Политика нового режима в Тбилиси приводит к углублению фактических связей между субъектами сецессии: Абхазией, Южной Осетией с одной стороны и Россией с другой.
- Переговоры по политическому статусу Абхазии не ведутся, но осуществляются практические мероприятия по кооперации.

Примечание

¹ Основное различие между случаем Сербии и Черногории и остальными, конечно, заключается в том, что, хотя в первом примере речь идет о сецессии, между этими республиками не было вооруженного конфликта.