

Южнокавказкото направление в политиката на добросъседство на ЕС - проблеми и предизвикателства

Гл. ас. д-р Мариета Рабохчийска,
СУ „Св. Климент Охридски“

Значение на региона на Южен Кавказ за интересите на ЕС

Последните вълни на разширяване на Европейския съюз на изток, неговите енергийни интереси и нарастващото внимание, отделяно на въпросите, свързани със сигурността, провокират все по-активна политика на ЕС спрямо държавите от Южен Кавказ. Европейският парламент пръв призовава за редица инициативи, предприети по-късно от ЕС, в това число назначаването още през 2003 г. на специален представител на ЕС за региона и включването на трите държави - Армения, Грузия и Азербайджан, в Европейската политика на добросъседство през 2004 г. и по-конкретно - в по-новата инициатива, наречена „Източно партньорство“, през 2009 г.¹

Южен Кавказ се възприема по различен начин от европейските политически кръгове. Някои го свързват с Европа, имайки предвид наличието в региона на европейски ценности и черти. Други го сравняват с Балканите заради тяхната история на регионални конфликти и наличие на етническо напрежение. Трети го възприемат в контекста на един по-широк енергиен регион, какъвто е каспийско и централноазиатският, и в този смисъл като транзитен път към Европа. Не на последно място Южен Кавказ се свързва

¹ Council of the European Union. Joint declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Brussels, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78).

с Близкия изток и със Северен Кавказ, който от своя страна е под руско влияние. Кавказ се е превърнал в регион с нарастващо значение от гледна точка на икономиката, сигурността и вероятността от конфликти. САЩ, Иран, Турция, Русия и ЕС са ангажирани в процесите на конфликт и демократизация. Тези актьори обаче имат различни интереси и стратегии в Южен Кавказ, като определящи фактори там са тлеещите конфликти и енергийните източници². Европейският парламент подчертава значението на региона, наричайки Южен Кавказ „истинска врата към Централна Азия“³.

Преди лансирането на политиката на добросъседство отношенията на ЕС с региона са доста ограничени, като през 90-те години на 20-и век Съюзът третира южнокавказките държави по същия начин, както останалите бивши съветски републики. Ако обаче интересите на ЕС в Южен Кавказ днес трябва да се обобщят с едно изречение, може да се каже, че те засягат въпросите на сигурността, енергийните източници и демокрацията. Използвайки европейската реторика, главната цел на ЕС в региона е да насърчи превръщането на Армения, Грузия и Азербайджан в отворени, мирни, стабилни и демократични държави. Реалността показва, че най-сериозният интерес на Съюза е диверсификацията на енергийните доставки. Южен Кавказ свързва Каспийско с Черно море и представлява удобен маршрут за преноса на петрол и природен газ, включително от Централна Азия (Казахстан и Туркменистан) за Европа. Енергийният въпрос присъства във всички документи, регламентиращи отношенията на ЕС с региона - споразуменията за партньорство и сътрудничество, стратегическите доклади за държавите, плановите за действие. През 2006 г. ЕС и Азербайджан подписват Меморандум за разбирателство по въпроса за стратегическо партньорство в областта на енергетиката⁴.

В същото време ЕС възприема Южен Кавказ като регион на „замразени конфликти“ (трите основни зони на конфликт са в Нагорни Карабах, Южна Осетия и Абхазия), където невъзможността да се постигне тристранно сътрудничество по сигурността пречи на европейските усилия за разрешаването им. А беден и нестабилен регион с нерешени конфликти се отразява отрицателно на плановите на ЕС. Широко споделян възглед за ролята

² Sinem Kocamaz. The EU's relations with the Transcaucasian countries within the Scope of the ENP, in: Eurolimes, University of Oradea Press, No. 7, 2009, p. 50.

³ Цит по: EU relations with South Caucasus. European Parliament resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union's relations with the South Caucasus, under the partnership and cooperation agreements (COM(1999) 272), P5_TA(2002)0085 (28 February 2002), p. 2.

⁴ Вж. текста на меморандума на адрес: http://ec.europa.eu/energy/international/doc/mou_azerbaijan_en.pdf

на Съюза в региона на Южен Кавказ е, че там той е „закъснял актьор“, който е възприел по-скоро неутрална позиция⁵. След разширяването си на изток ЕС решава да засили усилията си за разрешаване на някои от замразените конфликти, които „представляват главната пречка по пътя на региона към стабилност и просперитет“⁶. Сериозните опити на Съюза да разреши конфликта в Грузия през 2008 г. свидетелстват за по-голямата му ангажираност със стабилността в Южен Кавказ. Високата цена на тази ангажираност обаче може и да е намалила готовността на ЕС за момента да се намесва военно там. Неспособността му да разреши конфликта в Нагорни Карабах илюстрира ограничените му възможности за умиротворяване.

Все пак в стратегическия документ на Съюза за политиката на добросъседство от 12 май 2004 г.⁷ се посочва, че „ЕС има засилен интерес от стабилността и развитието на Южен Кавказ“⁸. Според ЕС воденето на правилна търговска политика е основният фактор, който би довел до икономическо развитие и политическа стабилност в региона. Съюзът смята, че подписването на споразумения за свободна търговия може да е от голямо значение. ЕС също така насърчава държавите от Южен Кавказ да обмислят установяването на зона за свободна търговия помежду си.

Ангажираността на Европейския съюз в Южен Кавказ, а и в Централна Азия, зависи от външни фактори, а именно - както от отношенията му с другите сили, действащи в региона, така и от прякото влияние на тези сили на място. Като най-значим актьор в региона Русия оказва сериозно влияние върху външните политики на държавите там. Тя си остава основна сила във всяко едно отношение, като се стреми да възстанови ролята си в т.нар. „близка чужбина“. Докато ЕС се изявява единствено като икономически фактор, Русия няма нищо против. Тя обаче не би одобрила задълбочаването в бъдеще на стратегията на ЕС в политически и военен план.

Друг актьор в региона са САЩ. Тяхната активност се засилва в резултат на стратегията им за Близкия изток и политиката им на борба срещу теро-

⁵ В този смисъл вж.: Laurine Aubert. The European Union's policy towards Central Asia and South Caucasus: a coherent strategy? Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, No. 1, 2012, p. 4, както и: Irina Pop. The assessment of the European Neighbourhood Policy in the South Caucasus: what the European Union can do?, in: Eurolimes, University of Oradea Press, No. 7, 2009, p. 24.

⁶ Цит. по: A. Labedzka. Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia), in: S. Blockmans (ed.). The European Union and its neighbours, a legal appraisal of the EU's policies of stabilisation, partnership and integration, The Hague, T.M.C. Asser Institute, 2006, p. 583.

⁷ Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy paper. Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final. Виж текста на документа на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0373>

⁸ Ibid., p. 10.

ризма. В тази връзка САЩ разглеждат ЕС като изгоден партньор за сътрудничество, като американският и европейският подход в общи линии си приличат, доколкото става въпрос за стремеж към стабилност и налагане на демокрацията и върховенството на закона като основни принципи⁹.

Досега Русия, Китай и САЩ „не са предложили убедителен модел за многостранно управление в Централна Азия или Южен Кавказ като цяло. Отсъствието на неоспорим лидер сред международните актьори в региона на Южен Кавказ, както и неуспеха на Русия, Китай или САЩ да се проявят като заслужаващи доверие участници с последователна стратегия, отваря вратата за засилено присъствие на ЕС там“¹⁰. Съюзът и без това се възприема по-скоро като „мека сила“. Той обаче няма да успее, ако не е убедителен пред Русия, не приеме помощта на САЩ и разчита единствено на лансирането на различни стратегии в рамките на своята политика на добросъседство.

Доколко ефективни ще са интересите и целите на Европейския съюз в държавите от Южен Кавказ, зависи от способността му да разбира проявленията на външните им политики, да задоволява очакванията им и да действа стратегически, а не тактически, възприемайки геополитически подход.

Външнополитическа ориентация на държавите от региона

От трите държави в региона Грузия акцентира в най-голяма степен на отношенията си с Европейския съюз, САЩ, НАТО и Турция, но затова пък има затруднени взаимоотношения с Русия. Грузия цели пълна интеграция в евро-атлантическите структури като част от нейната западноориентирана стратегия и следователно търси истинска независимост от Русия. За разлика от другите две държави тя реално се стреми към членство в ЕС, но проблемът е, че Съюзът и Грузия се разминават в очакванията си един спрямо друг. За Грузия ЕС е актьор с много голямо значение, докато отношението на ЕС към нея е по-скоро дистанцирано. Борбата срещу тероризма е сред важните фактори в отношението на ЕС спрямо Грузия. Във всеки случай последната не желае да върви в комплект с Армения и Азербайджан, тъй като се смята за много по-европейска държава в сравнение с тях, както и че е по-напред в извършването на необходимите реформи.

⁹ Sinem Kocamaz. The EU's Relations with..., op.cit, p. 53-54.

¹⁰ Цит. по: Laurene Aubert. The European Union's policy towards..., op.cit, pp. 11-12.

Армения поддържа по-тесни връзки с Русия и Иран, в добри отношения е с Франция и САЩ, докато отношенията ѝ с Турция на практика не съществуват. Няма дипломатически отношения и с Азербайджан. Сред приоритетите за Армения в нейния план за действие¹¹ са: стимулиране на Турция за отваряне на границата¹² и подобрена роля на ЕС за разрешаването на конфликта в Нагорни Карабах¹³. За нея членството в ЕС не е главна цел на процеса на сътрудничество, тъй като Армения държи на ролята и подкрепата на Русия за разрешаването на проблемите ѝ с Азербайджан. Последният се определя като враждебна държава за Армения, а Грузия - като съперничеца.

Азербайджан си сътрудничи с Русия, Турция, Грузия и Запада, но има търкания с Иран в Каспийско море и относно азерското малцинство в държавата. Общото в ориентацията на Армения и Азербайджан спрямо ЕС е, че те нямат големи очаквания от Съюза, като се надяват на инициативи от него главно в областта на сигурността и разрешаването на конфликти. Друга обща черта е, че те предпочитат да поддържат баланс в отношенията си с Русия, САЩ и ЕС и да не вземат страна между Брюксел и Москва. Така например Азербайджан смята, че ЕС би могъл да играе роля за решаването на конфликта в Нагорни Карабах.

В европейското мислене все още преобладава дилемата „демократия срещу стабилност“. Ако се акцентира твърде много върху лансирането на демократичните принципи, е възможно политическите режими в региона да отхвърлят политиката на добросъседство, тъй като се страхуват да не изгубят ролята и властта си. Освен това липсата на перспектива за членство в ЕС се възприема от южнокавказките държави като основна слабост на тази политика¹⁴.

Панорама на отношенията на ЕС с държавите от региона на Южен Кавказ

В основата на политиката на добросъседство и съответно на отношенията на ЕС с въпросните държави са споразуменията за партньорство и

¹¹ Вж. текста на плана за действие на Армения на адрес: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf

¹² В текста на самия план за действие това не е директно заявено. В приоритет № 8 „Засилени усилия в областта на регионалното сътрудничество“ се конкретизира, че ще продължат усилията в сътрудничество със съседните държави за разрешаване на регионални и други въпроси, както и за стимулиране на помирието, пак там, стр. 9.

¹³ Това е приоритет № 7, пак там, стр. 9.

¹⁴ Irina Pop. The assessment of..., op.cit, p. 24.

сътрудничество, подписани през 1996 г. и влезли в сила през 1999 г. Те съдържат разпоредби за либерализиране на търговията, икономическо сътрудничество и сътрудничество в редица други области, включително предотвратяване на престъпността и нелегалната миграция. Съгласно споразуменията и в трите случая се създават съвместни органи на двустранна основа, а именно - съвет за сътрудничество на министерско равнище, комитет за сътрудничество и комитет за парламентарно сътрудничество, които да следят за прилагането на договореностите. В случая на Азербайджан действа още подкомитет по търговията, инвестициите и енергетиката, а на Грузия - подкомитет по търговските, икономическите и правните въпроси. Споразуменията се сключват за първоначален срок от 10 години, след изтичането на който се подновяват автоматично година за година, стига някоя от страните да не се оттегли от споразумението. Съдържанието на въпросните споразумения илюстрира сравнително общ за региона подход на Европейския съюз.

Сред основните инструменти за осъществяване на политиката на добросъседство са двустранните планове за действие, които отчитат спецификата на отношенията с всяка държава. С Армения, Грузия и Азербайджан такива планове са договорени през 2006 г. Макар да не са правнообвързващи документи, плановете за действие играят ролята на дневен ред и инструмент за постигане на напредък в отношенията. В случая на трите южнокавказки държави плановете за действие покриват период от пет години. В структурно отношение те включват следните части: въведение, нови перспективи за партньорство, приоритети за действие, общи дейности и цели, мониторинг. И отново по общо съгласие „съдържащият се в тях език е неясен и по-скоро неутрален“¹⁵.

Планът за действие на Азербайджан е сравнително скромнен по своя характер, имайки предвид, че правителството и ЕС така и не успяват да достигнат до обща твърда формулировка относно проблемите на човешките права и демокрацията в тази държава. Все пак демокрацията е главен приоритет, а в някои от приоритетните оси на плана се съдържат конкретни мерки за борба срещу корупцията. Арменският план за действие набляга на проблеми като върховенството на закона, съдебната реформа, антикорупционните мерки и зачитането на човешките права. Документът очертава в най-общи линии плановете за демократизация и справяне с недостатъците на арменската политическа система. Силната страна на грузинския план за действие е перспективата за „ново партньорство“. Това е и най-широкообхватният документ по отношение на конкретни дей-

¹⁵ Цит. по: Irina Pop. The assessment of..., *op.cit.*, p. 26.

ствия, предприети от грузинската страна, в който се споменава и възможността за споразумение за свободна търговия между ЕС и Грузия.

Конфликтът в Грузия през август 2008 г. свидетелства за уязвимостта на източните съседи, в резултат на което Европейският съвет от 1 септември 2008 г. призовава за ускоряване на процеса на въвеждане на т.нар. „източно партньорство“ в рамките на политиката на добросъседство. Източното партньорство стартира през 2009 г. и обхваща следните шест държави: Армения, Азербайджан, Грузия, Украйна, Молдова и Беларус. Новият механизъм за сътрудничество има две измерения: двустранно и многостранно. Двустранното измерение от своя страна има шест аспекта: нови договорни отношения, включване във вътрешния пазар на ЕС, улесняване на пътуването в ЕС, енергийно и транспортно сътрудничество, икономическо и социално развитие, финансова помощ. Многостранното сътрудничество намира израз в различни инициативи, сред които са срещи на върха на всеки две години и ежегодни срещи на външните министри. Многостранното измерение на източното партньорство се основава и на четири тематични платформи, а именно - демокрация, добро управление и стабилност; икономическа интеграция и сближаване с политиките на ЕС; енергийна сигурност и контакти между хората.

Източното партньорство има и своя парламентарен компонент, който намира израз в създаването на Парламентарната асамблея Евронест¹⁶. Учредителното ѝ събрание е проведено на 3 май 2011 г. в Брюксел. Асамблеята отговаря за парламентарните консултации, надзор и мониторинг на източното партньорство. Тя трябва да функционира като форум за поощряване на политическата асоциация и за задълбочаване на икономическата интеграция между Европейския съюз и държавите, участващи в източното партньорство. Тя е съставена от шестдесет членове на Европейския парламент и по десет членове от парламента на всяка държава партньор.

Все пак акцентът на източното партньорство е върху поставянето на отношенията на нова договорна основа, което означава подписване на споразумения за асоцииране, които да заменят споразуменията за партньорство и сътрудничество. Една от основните цели на тези споразумения е изграждането на всеобхватна зона за свободна търговия. Подобна нагласа е качествено новият момент в развитието на отношенията с трите южнокавказки държави.

В установяването на нови договорни отношения с разглежданите държави е постигнат следният напредък - през 2010 г. ЕС и Азербайджан започ-

¹⁶ За повече информация виж на официалната страница на Евронест на адрес: <http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/cms/cache/offonnce/home>

ват преговори за сключване на споразумение за асоцииране. През месец юли 2013 г. приключват преговорите с Армения, но с оглед на желанието на държавата, изразено през месец септември 2013 г., да се присъедини към митническия съюз на Русия, Беларус и Казахстан, процесът на подписване на споразумение за асоцииране е прекратен. Европейският съюз продължава да развива сътрудничеството си с Армения, но в области, съвместими с така направения от нея избор. През месец ноември 2013 г. ЕС и Грузия започват преговори по текст на споразумение за асоцииране, което включва и разпоредби за установяването на всеобхватна зона за свободна търговия. На 25 април 2014 г. в Прага се провежда среща между грузинския президент и Щефан Фюле, комисарят по разширяване и европейската политика за съседство, на която подписването на споразумението е определено като основен приоритет. Последните развития в отношенията на Европейския съюз с Грузия включват факта, че на 21 май 2014 г. представители на Европейската комисия се срещат с грузинското правителство, водено от министър-председателя Гарибашвили. На срещата е потвърдено, че Грузия има „уникални отношения с ЕС“¹⁷. Очаква се Европейският съюз и Грузия да подпишат споразумението за асоцииране на 27 юни 2004 г., като от 1 октомври 2014 г. то може да започне да се прилага временно.

В заключение не е излишно да се отбележи, че френският президент Франсоа Оланд проведе тридневно посещение в Южен Кавказ, започнало на 11 май 2014 г. и имащо за цел да даде тласък на отношенията на Европейския съюз с държавите от региона. По време на визитата му в Азербайджан на 12 май 2014 г. му е зададен въпрос дали неговото посещение в региона няма да засили напрежението между ЕС и Москва на фона на украинската криза. Отговорът на френския президент е, че източното партньорство на ЕС не е насочено срещу никого, а просто цели да задълбочи развитието в областта на търговията и инвестициите, както и да допринесе за стабилността. Европейският съюз няма друг избор освен да развива отношенията си с източните партньори, в това число и южнокавказките държави, в могъщата сянка на руското влияние в региона. В контекста на украинската криза е основателен въпросът дали няма опасност Съюзът от катализатор на промени, без да иска, да се превърне в катализатор на проблеми за разглежданите държави. Отговорът на този въпрос би следвало да е отрицателен.

¹⁷ Цит. по: European Commission's support to Georgia. European Commission - MEMO/14/363, 21 May 2014. Вж. текста на прессъобщението на адрес: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-363_en.htm

Библиография

1. Partnership and Cooperation Agreement with Armenia.
2. Partnership and Cooperation Agreement with Azerbaijan.
3. Partnership and Cooperation Agreement with Georgia.
4. EU/Armenia Action Plan.
5. EU/Azerbaijan Action Plan.
6. EU/Georgia Action Plan.
7. Council of the European Union. Joint declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Brussels, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78).
8. EU relations with South Caucasus. European Parliament resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union's relations with the South Caucasus, under the partnership and cooperation agreements (COM(1999) 272), P5_TA(2002)0085 (28 February 2002).
9. Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy paper. Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final.

Горепосочените официални документи са налични на или през официалната страница на Европейската служба за външна дейност на адрес: http://eeas.europa.eu/index_en.htm
10. Aubert, Laurene. The European Union's policy towards Central Asia and South Caucasus: a coherent strategy? Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, No. 1, 2012.
11. Kocamaz, Sinem. The EU's Relations with the Transcaucasian Countries within the Scope of the ENP. Eurolimes, University of Oradea Press, No. 7, 2009.
12. More than a dwarf? 'Fornet' essays on Europe's foreign policy, security and defence, ed. By Krassimir Y. Nikolov. Sofia, BECSA, 2004.
13. Pop, Irina. The assessment of the European Neighbourhood Policy in the South Caucasus: what the European Union can do? Eurolimes, University of Oradea Press, No. 7, 2009.
14. The European Neighbourhood Policy: time to deliver, Krassimir Y. Nikolov. Sofia, BECSA, 2008.
15. The European Union and its neighbours, a legal appraisal of the EU's policies of stabilisation, partnership and integration, ed. by S. Blockmans. The Hague, T.M.C. Asser Institute, 2006.