

Растольцев С.В., аспирант, м.н.с., Отдел разоружения и урегулирования конфликтов, Центр международной безопасности ИМЭМО РАН

**Проблема «затяжных» конфликтов
в контексте европейской безопасности**

Тезисы доклада

«Затяжные» конфликты: международный контекст

«Затяжные» (или «замороженные») конфликты, которые остаются неурегулированными в течение длительного времени, являются одним из наиболее серьезных вызовов международной безопасности в современной Европе. В то же время в сложившейся сегодня напряженной обстановке в сфере европейской безопасности сложно искать совместные подходы по урегулированию, напротив, такая конфронтационная среда в международных отношениях способствует возникновению новых кризисов на европейском континенте. В настоящее время основное внимание европейских государств обращено к конфликту на востоке Украины. Этот кризис, активная фаза которого продолжается уже более года, грозит перерасти в новый «затяжной» конфликт. При этом в Европе существует ряд нерешенных «затяжных» конфликтов, которые продолжаются уже несколько десятилетий. В этой связи еще более актуальным становится изучение феномена такого рода конфликтов.

Международный или внешний аспект, который в полной мере проявляется и в украинском кризисе представляет собой отдельную проблему в изучении «затяжных» конфликтов. Влияние внешних акторов на «затяжные» конфликты, воздействие последних на отношения между ведущими внешними акторами и взаимодействие между внутренним и внешним уровнями выступает основной исследовательской проблемой настоящего исследования. Под внутренним уровнем в данном случае понимаются взаимоотношения между конфликтующими сторонами, тогда как внешним уровнем являются акторы, вовлеченные в процесс урегулирования конфликта. Некоторые «затяжные» конфликты оказывают серьезное влияние на отношения между ключевыми акторами в сфере безопасности на континенте и состояние системы европейской безопасности в целом. «Затяжной» характер урегулирования такого типа конфликтов может осложнять диалог по другим вопросам безопасности. В то же время трудности в отношениях в области безопасности негативным образом влияют на ход переговорного процесса по «затяжным» конфликтам. Особенно наглядно это можно наблюдать в конфликтах на постсоветском пространстве.

Терминология: «затяжные» или «замороженные» конфликты? В целом ряде работ, посвященных неурегулированным конфликтам на постсоветском пространстве, используется понятие «замороженные» конфликты, что характерно как для российских, так и некоторых зарубежных исследований. Однако есть достаточные основания для того, чтобы подвергнуть сомнению то неизменное состояние в конфликтах, которое термин «замороженные» характеризует. Ситуация в «замороженном» конфликте и вокруг него не остается неподвижной и постоянно меняется. Кавказский кризис в августе 2008 г. наглядно показал, что такой конфликт может быстро перейти в «горячую» фазу и привести к формированию совершенно иных условий.

Вследствие этих изменений более уместным представляется использование термина «затяжные» конфликты (англ. “protracted conflicts”), который подробно разработал еще в 1980-е гг. Эдвард Азар¹, американский ученый ливанского происхождения. К настоящему времени этот термин получил широкое распространение в современной западной конфликтологии и устойчиво закрепился в коммуникационных практиках международных организаций (например, в ОБСЕ) для описания особого вида конфликтов, которым присущ длительный характер неурегулированности и нестабильное состояние, сопровождающееся регулярными рецидивами в виде вспышек насилия разной степени интенсивности.

Теория и методология: выбор подходов к исследованию «затяжных» конфликтов. Для изучения взаимодействия внутреннего и внешнего уровней в «затяжных» конфликтах предлагается сочетать несколько теоретических подходов из международных отношений и конфликтологии. Во-первых, использование теории «затяжных социальных конфликтов» Э. Азара (который является автором термина «затяжные» конфликты), которая утверждает, что нет четких границ между внутренним и внешним уровнями, они взаимосвязаны и влияют друг на друга, позволяет взглянуть на конфликт как широкую международную конфронтацию – в данном случае конфликты проявляются как проблема всей системы европейской безопасности. Во-вторых, теория региональных комплексов безопасности (РКБ) Б. Бузана и О. Вэйвера, которая предполагает, что европейский регион разделен на два комплекса – Европейский под руководством ЕС и Постсоветский под эгидой России дает возможность увидеть разницу в подходах к пониманию безопасности и урегулированию «затяжных» конфликтов, находящихся в пограничной зоне между этими комплексами. Кроме того, теория РКБ предлагает аналитически разграничить разные уровни безопасности – внутренний, межгосударственный, межрегиональный и глобальный, на каждом из которых проблема «затяжных» конфликтов проявляется по-разному. В-третьих, применение теории секьюритизации Бузана и Вэйвера помогает понять каким образом эта проблема формируется как угроза безопасности и как она может использоваться в отношениях между акторами разного уровня. Наконец, использование теории «зрелости» конфликтов Уильяма Зартмана, которая подчеркивает, что для успешного урегулирования конфликтов, особенно длительных, стороны должны достичь двух условий – взаимного тупика, делающего противостояние слишком невыгодным и взаимно осознанного понимания того, как найти выход из конфликта может объяснить нам, почему переговорный процесс по «затяжным» конфликтам стоит на месте. Применение теории Зартмана не только к внутренним, но и применительно к внешним акторам переговорного процесса дает понимание, что конфликт должен «созреть» на обоих уровнях.

Выбор кейсов: Приднестровский и Нагорно-Карабахский конфликты. В данном исследовании нас в первую очередь интересуют те «затяжные» конфликты, которые оказывают существенное влияние на отношения в сфере европейской безопасности. Примеры такого рода конфликтов можно найти на постсоветском пространстве. На протяжении своего существования постсоветское пространство выступает конфликтогенным регионом, на территории которого вот уже более чем два десятилетия продолжают большинство затяжных неурегулированных конфликтов в Европе. За пределами этого региона на

¹ См., напр.: Azar E. Protracted International Conflicts: Ten Propositions // *International Interactions*. Vol. 12. No 1. 1985. Pp. 59-70; Azar E. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Aldershot: Dartmouth, 1990.

европейском пространстве в целом можно выделить только один крупный нерегулированный конфликт затяжного характера – это Кипрский конфликт, который возник в результате противостояния между турецкой и греческой общинами. В международном контексте он затрагивает, главным образом, отношения между Турцией и Грецией и не выходит за пределы средиземноморского региона на уровень общеевропейской безопасности.

Четыре других крупных затяжных конфликта в Европе находятся на постсоветском пространстве. Два из них – Абхазский и Южноосетинский следует выделить в особую категорию, поскольку эти территории являются частично признанными мировым сообществом, в первую очередь, Россией. Это означает, что с точки зрения крупнейшего игрока европейской безопасности эти конфликты имеют совершенно другую конфигурацию и уже не являются внутренними. С момента признания Россией Абхазии и Южной Осетии в качестве независимых государств в 2008 г. прекратил свое существование формат переговоров, в котором все основные участники европейской безопасности воспринимали переговорный процесс в одинаковых категориях. Теперь для России в случае возобновления конфронтации, например, между Южной Осетией и Грузией это будет межгосударственный конфликт, тогда как ЕС и США будут, как и прежде, расценивать его как конфликт внутренний. Поэтому Абхазский и Южноосетинский «затяжные» конфликты следует рассматривать отдельным порядком.

Два оставшихся «затяжных» конфликта – Приднестровье и Нагорный Карабах – представляют собой показательные примеры конфликтов, в которых влияние внешней среды проявляется наиболее явно и которые при этом имеют целый ряд общих характеристик, но при этом по некоторым параметрам различаются, что позволяет сравнивать их между собой.

Оба эти конфликта похожи, поскольку:

- являются «затяжными» по своему характеру;
- имеют общее советское прошлое
- объявили о своей независимости после вооруженного конфликта и являются (де факто) государствами, непризнанными ни одной страной мира
- находятся в пограничной зоне геополитического раздела между ведущими акторами европейской безопасности, каждый из которых заинтересован в продвижении и защите своих интересов в процессе урегулирования
- отличаются высокой степенью интернационализации переговорного процесса, включая Россию как одного из основных участников переговорного процесса;
- внешние акторы, участвующие в переговорном процессе, частично совпадают;
- имеют значение для всех ключевых акторов европейской безопасности (Россия, ЕС, США);
- все ключевые акторы европейской безопасности рассматривают их в одинаковой категории как внутригосударственные неурегулированные конфликты;
- оказывают существенное влияние состояние дел в сфере европейской безопасности и постоянно включаются в повестку дня.

Оба эти конфликта различаются, поскольку:

- находятся в разных регионах, в том числе отличных по геополитическому значению (Приднестровье – в регионе Восточной Европы, Нагорный Карабах в регионе Закавказья);
- имеют разные истоки
 - временной фактор (конфликт вокруг Нагорного Карабаха насчитывает, как минимум, столетие, конфликт в Приднестровье – относительно недавний, возник только в конце 1980-х гг. с распадом СССР);
 - этнический фактор (играет важную роль в Нагорно-Карабахском конфликте и практически не проявляется в Приднестровском);
- не все внешние акторы, участвующие в урегулировании совпадают (Франция играет особую роль в решении Нагорно-Карабахского конфликта, тогда как Украина – урегулировании Приднестровского конфликта);
- между внешними акторами существует разная степень разногласий по поводу урегулирования (это ключевой фактор для настоящего исследования, чем будет подробнее сказано ниже).

Таким образом затяжные конфликты в Приднестровье и Нагорном Карабахе представляют собой подходящие кейсы для настоящего исследования.

Формализация исследования: основные участники переговорного процесса. Вопрос заключается в том, каким образом определить влияние внешних акторов на «затяжные» конфликты и выделить те внешние силы, которые оказывают наиболее существенное воздействие на обозначенные конфликты.

Так, например, на конфликт в Приднестровье в той или иной мере оказывают влияние множество внешних сил – Украина, Румыния, Россия, Европейский союз (ЕС), США, ОБСЕ (как минимум) и другие участники. В Нагорно-Карабахский конфликт, в свою очередь, отчасти вовлечены те же внешние участники – Россия, ЕС, США, ОБСЕ, а также Франция, Иран, Турция, Грузия и др.

Для того, чтобы четко определить круг внешних участников, которые влияют на рассматриваемые нами конфликты, следует найти те процедуры, влияющие на ход «затяжных» конфликтов, которые являются наиболее формальными. Поскольку в обоих конфликтах основная открытая фаза противостояния прекратилась более двух десятилетий назад (хотя режим прекращения огня периодически нарушался, особенно в Нагорном Карабахе) и стороны перешли к поиску взаимоприемлемых решений под руководством внешних посредников, такой формальной процедурой является процесс переговоров по урегулированию конфликтов.

В каждом из конфликтов есть ограниченный круг формальных участников переговорного процесса, которые могут оказывать непосредственное влияние на ход переговоров. На этих внешних акторов и будет направлен фокус настоящего исследования.

В официальный переговорный процесс по Приднестровью, помимо Приднестровской Молдавской Республики и Республики Молдова включены 5 внешних акторов: Россия, Украина, ОБСЕ (посредники) США и ЕС (наблюдатели). В случае с Нагорным Карабахом в основной переговорный процесс, наряду с Арменией и Азербайджаном (Нагорный Карабах не является официальной стороной переговоров) под эгидой Минской группы ОБСЕ входят Россия, США и

Франция (также опосредованно следует включить ЕС, составной частью которого Франция является). Другие значимые акторы, которые могут оказывать серьезное влияние на процесс урегулирования (прежде всего, это Румыния для Приднестровья, Турция и Иран для Нагорного Карабаха) остаются вне проблемного поля исследования.

Переговорный процесс: взаимодействие двух уровней. Как показывает история урегулирования «затяжных» конфликтов в Приднестровье и Нагорном Карабахе, переговорный процесс с самого начала оказался в существенной зависимости от внешних акторов. Достижение согласия по тем или иным аспектам урегулирования между непосредственными участниками конфликта на внутреннем уровне являлось необходимым, но недостаточным условием продвижения на пути мирного урегулирования. Зачастую позиция внешних акторов и согласование их интересов становились критически важным фактором, от которого зависел дальнейший прогресс в урегулировании.

Таким образом, базовая гипотеза исследования состоит в том, что урегулирование «затяжных конфликтов» может быть достигнуто только в случае, если согласие будет достигнуто как на внутреннем («нижнем»), так и на внешнем («верхнем») уровнях между основными участниками переговорного процесса. В отношении рассматриваемых нами кейсов, рабочая гипотеза заключается в том, что хотя оба «затяжных» конфликта остаются неурегулированными причины, по которым это происходит, различаются. Ключевым фактором в данном случае выступают разногласия между внешними участниками переговорного процесса на «верхнем» уровне и необходимость достижения договоренностей по общеевропейскому уровню безопасности. Таким образом, в определенных случаях если несогласие на внешнем уровне существует, то это не дает урегулировать конфликт, даже если конфликтующие стороны договорились между собой на внутреннем уровне. Это возможно проследить на основе изучения контекста безопасности и уровней проблематизации, на котором проявляется определенный «затяжной» конфликт – внутреннем, региональном или более глобальном – общеевропейском.

На сегодняшний день ситуация выглядит таким образом, что значительные разногласия на внешнем уровне проявляются только в Приднестровском конфликте, а в Нагорно-Карабахском они не достигают той степени, когда они могли бы помешать урегулированию.

С точки зрения внешних участников Нагорно-Карабахский конфликт представляет собой скорее проблему безопасности регионального уровня, по которой нет существенных противоречий в общеевропейском измерении. Тем не менее высокий уровень конфронтации сохраняется на внутреннем уровне в отношениях Армении и Азербайджана. Таким образом, конфликт в Нагорном Карабахе может быть урегулирован, если внешние акторы процесса урегулирования предложат внешние стимулы для достижения компромисса между участниками конфликта на внутреннем уровне.

В свою очередь, Приднестровский конфликт затрагивает общеевропейский уровень в большей степени, чем Нагорно-Карабахский, поскольку выступает одним из важных элементов в дискуссии о европейской безопасности. Соответственно конфликт в Приднестровье может быть урегулирован только в том случае, если будут достигнуты общие договоренности о будущем устройстве системы безопасности в Европе, по которым уже долгое время идут сложные дебаты. Примером конструктивного взаимодействия по этому вопросу является проект Мезебергского меморандума 2010 г., который предлагал вывести

отношения в сфере безопасности между ЕС и Россией на новый уровень, включая в качестве одного из основных пунктов урегулирование Приднестровского конфликта. С этой точки зрения конфликт в Приднестровье представляется сложнее урегулировать чем Нагорно-Карабахский из-за противоречий, существующих не только на внутреннем, но и на внешнем уровне (на этом уровне возможно даже более глубоких, чем на внутреннем).

Взаимодействие между двумя уровнями переговорного процесса – ключ к успешному урегулированию. За более чем два десятилетия, которые насчитывает урегулирование «затяжных» конфликтов в Нагорном Карабахе и Приднестровье внутренний и внешний уровни переговорного процесса переплелись настолько тесно, что едва ли можно разделить их один от другого. При этом внешние акторы, вовлеченные в процесс урегулирования подчас оказывают определяющее воздействие на направление его развития. Поэтому комплексное изучение динамики этих двух уровней и взаимодействия между ними может стать подходящей основой понимания феномена «затяжных» конфликтов, благодаря чему открываются возможности поиска оптимальных вариантов их разрешения.