



УДК 327 (73)
ББК 66.4 (7 Сое)

АМЕРИКАНСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ «СТРАТЕГИЧЕСКОГО ТЕРПЕНИЯ» КАК МОДЕЛЬ РЕИНТЕГРАЦИИ АБХАЗИИ И ЮЖНОЙ ОСЕТИИ В ГРУЗИЮ

М.А. Сучков

В данной работе предпринята попытка проанализировать основные подходы к грузинской проблематике в околоправительственных экспертных и политических кругах действующей администрации США. Рассматривается динамика изменения содержания американских дискуссий на эту тему, а также ключевые предложения и препятствия на пути их реализации. В частности, анализируется поддерживаемая Вашингтоном концепция «стратегического терпения» как модель «реинтеграции и вовлечения» Абхазии и Южной Осетии в Грузию.

Ключевые слова: вовлечение, внешняя политика, США, «стратегическое терпение», Грузия, этнотерриториальные конфликты, Россия, экспертное сообщество.

Проблема Грузии по-прежнему является одним из самых острых вопросов двусторонней повестки современных российско-американских отношений. Создается впечатление, что данная проблема остается за рамками процесса «перезагрузки», и в этом формате стороны предпочитают ее не касаться. Однако, несмотря на то что дискуссии о пятидневной войне в Грузии и вариантах американской стратегии в этой стране на фоне текущей ситуации являются в США неотъемлемой частью практически любого экспертного доклада или мероприятия по проблемам Южного Кавказа, с августа 2008 г. их содержание изменилось. От узкой альтернативы – «вооружить» Грузию или «променять на Россию» – многие (но не все) американские политики и эксперты перешли к более комплексной оценке случившегося и выработке более эффективных механизмов реализации внешнеполитических установок Вашингтона. Разумеется, заявления и призывы к проактивной поддержке Тбилиси исходят как от высокопоставленных чиновников в Госдепартаменте и Пентагоне, так и от конгрессме-

нов и аналитиков «мозговых центров» по обеим сторонам политического спектра. По-прежнему немало и тех, кто уверен, что Москва инициировала войну летом 2008 г. с целью свержения М. Саакашвили. Более того, эта повестка активно проталкивается в американский внешнеполитический дискурс правительственными структурами Грузии через ряд лобби-групп, на которые за два года (2008–2010) правительство Тбилиси затратило более 4 млн долл., включая 600 тыс. долл. фирме «Подеста групп» (The Podesta Group) [9], имеющей тесные связи с демократической партией и действующей администрацией¹.

Тем не менее общий контекст стратегии «вовлечения» и постепенный, хотя и не безболезненный, процесс осознания того, что простое наращивание военной и экономической помощи Грузии, равно как и подогревание антагонизма к России, не ведет к решению конфликтов, а диктует необходимость поиска иных подходов. Более того, в околоправительственных кругах стали чаще говорить о том, что немедленный вывод российских войск с «оккупированных» территорий Абхазии и Осетии, который еще недавно подавался как панацея от существующей проблемы, может повлечь новое использование силы и ассоциируемые с этим последствия [5, р. 10].

В методологическом плане проблема Грузии стала позиционироваться как трехсторонняя «по вертикали» – с Россией, Абхазией, Южной Осетией и двухуровневая «по горизонтали» – внутренняя и межгосударственная. Понимая, что конфликт вряд ли удастся разрешить в течение ближайших нескольких лет, ряд экспертных групп предлагает все же не рассматривать ситуацию как выбор между восстановлением территориальной целостности и признанием потери двух республик для центрального руководства в Тбилиси. Предлагаемые варианты напоминают инкременталистскую модель: двигаться к решению проблемы малыми шагами, исходя при *выборе* решений из наличия различных и даже диаметрально противоположных ориентаций Тбилиси, Сухуми и Цхинвали, а при *принятии* решений стремиться к промежуточным результатам, которые, хоть и не создают радикальных перемен в краткосрочной перспективе, постепенно приближают (или, по крайней мере, должны это делать) к улучшению ситуации в конечном итоге.

Исходя из того что военная операция является не только неэффективным, но и неприемлемым средством «реинтеграции» республик, действующая администрация США рекомендуют Тбилиси придерживаться «стратегического терпения» (strategic patience) «как наилучшего пути [для возврата территорий]» [8]. Реализация этой стратегии, заявленной в сентябре 2009 г. заместителем госсекретаря по вопросам Европы и Евразии Филиппом Гордоном, предполагает работу по трем основным направлениям. Во-первых, для возвращения Абхазии и Осетии Грузии необходимо стать позитивной и привлекательной (экономико-политической) моделью. По словам госсекретаря США Х. Клинтон, «чем сильнее и эффективней будут становиться демократия и экономика Грузии, тем более заметен будет контраст между Абхазией, [Южной] Осетией и остальной частью Грузии» [6]. Во-вторых, предлагается интенсифицировать контакты между представителями гражданского общества как важной платформы для «добровольного примирения». На данном «треке» США предлагают свое участие через НПО, предоставляющие зонтичные гранты на различные проекты для обеих сторон и запуск программ

академических обменов для жителей двух республик (прежде всего, Абхазии). Нужно отметить, что определенная динамика на этом направлении уже наметилась: организованный Университетом Джорджа Мейсона в декабре 2008 г. диалог представителей гражданского общества Грузии и Южной Осетии, в рамках которого периодически проводились семинары, постепенно трансформировался в форум для неофициальных контактов представителей государственного и негосударственного сектора двух сторон.

Третьей инициативой должно стать развитие бизнес-партнерств, привлечение к стабилизации обстановки игроков, способных положительно повлиять на ситуацию в регионе (agents of change), прежде всего средний и малый бизнес, с учетом имеющихся механизмов и давних традиций торговых отношений в надежде, что прагматизм экономических интересов сможет преодолеть территориально-этнические разногласия. Таким образом, данные инструменты «мягкой силы» должны, по мнению американских стратегов, в определенной мере ослабить «изоляцию» двух республик и способствовать «укреплению мер доверия» между сторонами [12, p. 3–4].

Что касается собственно американского участия в этих вопросах, то базис для его дальнейшего наращивания существует: фундамент для политики действующей американской администрации в Грузии был во многом заложен в последние месяцы и недели президентства Дж. Буша-млад. Речь прежде всего идет о поддержанном большинством в обеих палатах Конгресса пакете послевоенной помощи Грузии в размере более 1 млрд долл., из которых 250 млн долл. составили прямые инвестиции в бюджет страны; Хартии о стратегическом партнерстве, подписанной 9 января 2010 г. в Вашингтоне; двусторонней Комиссии НАТО – Грузия (NGC). Учрежденная изначально для контроля над поставками натовской помощи республике, Комиссия в дальнейшем будет служить платформой для политических консультаций и практического сотрудничества по вступлению Грузии в Альянс [10]. Кроме того, учрежденная Ежегодная национальная программа (ANP) под руководством данной Комиссии, сменившая в 2009 г. План действий индивидуального парт-

нерства (IPAR), является, по сути, переходным механизмом между IPAR и Планом членства Грузии в НАТО (MAP).

Варианты по «вовлечению» России в данном вопросе, также активно обсуждающиеся в американских политических и экспертных кругах, на протяжении всего периода правления демократической администрации претерпели определенную содержательную трансформацию. Если ранее звучали предложения оказывать давления на Москву с целью изменения ее позиции посредством политико-экономических (приостановить/отменить процесс вступления России в ВТО) и институционально-дипломатических рычагов (исключить Россию из крупных международных форумов и организаций, как, например, «большая восьмерка»), то теперь список того, в чем следует убедить Москву, стал более предметным. Первым и основным требованием, на котором американская сторона будет настаивать, является предоставление Россией гарантий неиспользования силы в отношении Грузии. По мнению американских аналитиков, Кремль должен выступить с односторонним заявлением по аналогии с тем, что сделал М. Саакашвили, выступая перед Европарламентом 23 ноября 2010 года. Вторым важным моментом, на котором руководство Грузии просит настоять США, является свертывание ракетных комплексов дальнего радиуса действия «Точка-У» и реактивной системы залпового огня «Смерч», расположенных на территории Южной Осетии. Кроме того, в дискуссиях на эту тему в Вашингтоне говорят о необходимости США убедить Россию снизить число танков, десантных БМ и прочей военной техники в Южной Осетии или по крайней мере отвести их к базе на севере республики, с последующей постепенной заменой военного персонала на гражданский [5, p. 35].

Эти и другие шаги американские эксперты либерального крыла предлагают осуществлять в обновленном контексте интерпретации пятидневной войны 2008 года. Так, США и всем заинтересованным в урегулировании игрокам, по их мнению, следует принять и продвигать видение августовских событий как «непреднамеренной войны» (unintended war by all sides) [14]. Однако с трудом верится в то, что подобное изложение фактов будет адап-

тировано сторонами, по крайней мере не в краткосрочной перспективе, когда воспоминания о войне еще свежи и являются мощным моральным фактором, влияющим на правящие элиты и процесс принятия решений.

Но пока этого не случилось, Белый дом говорит о необходимости следовать в русле «стратегического терпения». Проведение политики по этой методе в реальности наталкивается на ряд различных препятствий. Начнем с того, что данный подход и в США, и в Грузии имеет как своих сторонников, так и оппонентов. От руководства США требуют не просто терпения (пусть и «стратегического»), но проактивных действий, в частности по включению в переговорный процесс с проработанными предложениями и инициативами [11, p. 21]. Кроме того, многие политики и эксперты относятся к практической имплементации скептически, поскольку видят в ней маловероятный сценарий, при котором «однажды» руководство и население Абхазии и Южной Осетии поймет, как сильно они хотят reintegrироваться в Грузию, учитывая, что на протяжении почти двадцати лет этого не произошло, хотя определенный прогресс на некоторых участках все же был (в частности, ситуация в Абхазии незадолго до конфликта 2008 г.). Сама идея «стратегического терпения» не нова: ранее, как при Б. Клинтоне, так и Дж. Буше-мл., Вашингтон предлагал Тбилиси задействовать арсенал «мягкой силы» в отношении республик, используя прозрачность границ и свободу перемещения для активизации работы на «втором треке» и апелляций к местному населению, минуя региональные власти. Однако прежде в этой стратегии у партнеров не хватало терпения, и малейшие сбои в ее реализации приводили к откату на исходные позиции или еще больше обостряли ситуацию.

Одной из главных озабоченностей противников этого подхода является фактор времени, который, по их мнению, будет потерян. Это, в свою очередь, даст больше шансов России на укрепление своего собственного влияния в двух республиках. Говоря более предметно, оппоненты модели внешнеполитического поведения исходят из того, что шансы Южной Осетии на создание самостоятельного государства минимальны,

опасаются ее постепенного перехода от *de facto* интеграции с Россией в *de jure* присоединение. Что касается Абхазии, то опасения Вашингтона и Тбилиси по поводу окончательной потери стратегически значимой части Черноморского побережья дополняются озабоченностью Грузии возможной «эрозией» позиции западных государств в отношении Сухуми (и Цхинвали) ввиду приоритетности сотрудничества с Россией по ключевым вопросам мировой политики, что позволит Москве заручиться поддержкой других западных государств в вопросе признания двух республик. Стоит отметить, что на фоне всесторонней поддержки позиции Грузии администрация Обамы не заявляла о намерении непосредственно участвовать в разрешении конфликта (к чему ее активно призывают многие политические силы как в стане республиканцев, так и демократов), «по умолчанию делегировав» эту инициативу Евросоюзу. Основная причина видится в том, что каждый из непосредственных и косвенных участников конфликтов рассматривает друг друга как часть проблемы, а не как часть ее решения. Учитывая внешнеполитический «профайл» США в регионе в целом и в грузинском вопросе в частности, их посредничество вряд ли будет расценено как беспристрастное, по крайней мере в Москве, Сухуми и Цхинвали.

Помимо этого существуют серьезные разногласия по принципиальным вопросам, начиная от статуса двух республик и контура государственной границы Грузии до того, кого считать участником конфликта. Реализация предлагаемых американскими аналитиками вариантов затруднительны, порой вовсе не возможны без обсуждения этих моментов. Впрочем, их подход и состоит в том, чтобы решать не фундаментальные вопросы, а принять план, содействующий краткосрочному прогрессу и затрагивающий преимущественно вопросы укрепления мер доверия между сторонами и недопущения военных действий. Однако осуществление даже менее масштабных, но не менее значительных теоретических инициатив наталкивается на практические сложности, где просматривается расхождение между действиями грузинских властей и тем, что хотели бы видеть американцы. Так, известны случаи, когда ряд НПО высказывал

недовольство требованием грузинских властей прекратить всякое сотрудничество с двумя республиками, что противоречит американским инициативам по их «вовлечению», в том числе с помощью НПО. Более того, Закон Грузии «Об оккупированных территориях» ограничивает передвижения населения² и перемещение товаров, за которые выступают американские окологovernmentальные эксперты, и признает незаконной экономическую деятельность, ведущуюся на территории Абхазии и Южной Осетии, без разрешения грузинских властей и вне рамок соответствующего грузинского законодательства [7]. Уже сейчас в Вашингтоне обсуждаются идеи о необходимости создания «дополнительной стратегии вовлечения» (*supplementary engagement strategy*) с более нейтральной риторикой и назначением Тбилиси специального посланника по двум республикам.

Критическим также остается состояние российско-грузинских отношений. Мелкие инциденты (как, например, перестрелка на границе с Абхазией в апреле 2011 г.) и более крупные проекты по «сближению» Грузии с республиками Северного Кавказа только обостряют ситуацию. Последнее неоднозначно оценивается и в Вашингтоне: если политики прямо не высказываются критически по поводу проводимой Грузией идеи «единого Кавказа» [13], экспертное сообщество более разнообразно в своих оценках. Одни расценивают этот шаг грузинского руководства как «удар в глаза» России (*poke in the eyes*) [16], подразумевая, что подобная активность в самом проблемном регионе страны, как минимум, не будет содействовать налаживанию отношений, не говоря уже об усугублении конфронтации. Другие акцентируют внимание на том, что Тбилиси больше занимается вовлечением жителей Северного Кавказа, чем Абхазии и Южной Осетии [4], – идея, глубоко раскритикованная в самой Грузии. Третьи, трезво оценивая негативные последствия подобных односторонних инициатив, предлагают Тбилиси более взвешанный и, тем самым, более эффективный подход – облегченный визовый режим для всех граждан России. Представляется, однако, что вся суть «проекта единого Кавказа» как раз и сводится к вовлечению только его, а не всей России, по-

этому маловероятно, что грузинское руководство последует этим рекомендациям. Сам же «проект» тоже отнюдь не новшество: в конце 1990-х – начале 2000-х гг. идея триады «Черное море – Кавказ (без разделения на Северный и Южный) – Каспий» позиционировалась западными государствами как важный элемент глобализации – с той разницей, что официальный акцент был направлен на создание регионального «общего рынка» [1, с. 417–418]. Мотивы же грузинского руководства на сегодняшний день иные. Как отмечает С. Маркедонов, во-первых, Тбилиси пытается исправить свой небезупречный имидж на Северном Кавказе, во-вторых, противопоставить образ «современной, демократической и открытой Грузии» «архаичной имперской России». В этом отношении она стремится к позиционированию себя как «выразителя воли», но не народов Северного Кавказа, а активных, критически настроенных к России движений, выступающих с националистических позиций [2]. Вместе с тем попытки минуть Москву «снять барьеры» с части России могут обратиться осложнениями для самой Грузии, куда в перспективе исламистские боевики могли бы спокойно «перетечь», как это не раз было, что может нарушить безопасность южного соседа [3].

В целом нужно отметить, что критические ноты в адрес грузинского руководства среди американского экспертного сообщества стали слышаться все чаще [15], и нередко сами американские аналитики отмечают, что американские сторонники Грузии в Вашингтоне стараются быть «большими грузинами, чем сами грузины» (обратное утверждение было бы, пожалуй, также верным). Вместе с тем, хотя и пришло понимание того, что полноценное разрешение конфликта подразумевает наличие комплексной стратегии, а не просто «устранения» России из конфликтного «пазла», на официальной политике Белого дома это пока не отражается. При общем сохранении в Вашингтоне антироссийской атмосферы вокруг грузинского вопроса, конфликт России с Грузией не является доминирующим на фоне более значимых для американской политики мировых дел, внутривосточной борьбы и экономических трудностей. Однако при текущем развитии событий в ближайшие 2–3 года он снова может стать центральным

вопросом российско-американской повестки в зависимости от того курса, который выберут заинтересованные игроки на этом направлении после выборов в России и США (2012) и в Грузии (парламентских – в 2012-м и президентских – в 2013-м). В краткосрочной же перспективе исход существующих межведомственных разногласий (прежде всего между Пентагоном и Госдепартаментом) на предмет поставки Грузии тяжелого вооружения может стать важным индикатором американской политики в регионе.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Примечательно, что соучредителем фирмы является Дж. Подеста, бывший глава президентского аппарата при Б. Клинтоне, а ныне директор влиятельного Центра американского прогресса, периодически выпускающего аналитические доклады по грузинской тематике.

² Закон «Об оккупированных территориях» разрешает иностранцам въезжать на территорию Абхазии и Южной Осетии только по сухопутной границе с Грузией и запрещает, за некоторыми исключениями, въезд через морские, воздушные и железнодорожные пути. Таким образом, создается курьезная ситуация: в данном случае въезд граждан Абхазии и Южной Осетии, имеющих российские паспорта, с территории России интерпретируется как нелегальное «проникновение». Однако получается, что поскольку они законодательно рассматриваются как граждане Грузии, а не России, то это правило к ним неприменимо.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дегоев, В. В. Большая игра на Кавказе: история и современность / В. В. Дегоев // Статьи, очерки, эссе. – 2-е изд., расш. и доп. – М.: Русская панорама, 2003. – 512 с.
2. Маркедонов, С. В Грузию без визы / С. Маркедонов // Politcom.Ru. – 2010. – 14 окт. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.politcom.ru/10884.html>. – Загл. с экрана.
3. Маркедонов, С. Северокавказская карта Грузии / С. Маркедонов // Свободная мысль-XXI. – 2010. – № 12. – С. 49–64.
4. Bullough, O. Letter from Tbilisi: Toward a United Caucasus / O. Bullough // Foreign Affairs. – 2010. – Dec. 23. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.foreignaffairs.com/features/letters->

from/letter-from-tbilisi-toward-a-united-caucasus. – Title from screen.

5. Charap, S. A more proactive U.S. approach to the Georgia conflicts / S. Charap, C. Welt // Center for American Progress. – Washington (D. C.), February 2011.

6. Clinton, H. Remarks at the U.S.-Georgia Charter on Strategic Partnership Omnibus Meeting / H. Clinton // U.S. Department of State. – 2010. – Oct. 6. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/149080.htm>. – Title from screen.

7. Information Notes on the Law on Occupied Territories of Georgia // European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). – 2009. – March 5. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL%282009%29044-e.asp>. – Title from screen.

8. Kellerhals, M. Jr. Clinton urges patience from Georgia over breakaway regions / M. Jr. Kellerhals // America.gov. – 2009. – Sept. 22. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.america.gov/st/peacesec-english/2009/September/20090922122840dmslahrellek04532892.html>. – Title from screen.

9. Mitchell, L. After the August war: A new strategy for U.S. engagement with Georgia / L. Mitchell, A. Cooley // The Harriman Review / Columbia University, New York. – May 2010. – Vol. 17, № 3–4. – P. 49–63.

10. NATO's relations with Georgia. – 2010. – Nov. 30. – Electronic text data. – Mode of access:

http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_38988.htm. – Title from screen.

11. Philips, D. Peacebuilding and business: Fostering commercial contacts between Georgians and Abkhaz / D. Philips // National Committee on American Foreign Policy. – Washington (D. C.), 2010. – P. 21–23.

12. Philips, D. Post-conflict Georgia / D. Philips // The Atlantic Council of the United States. Policy paper. – Washington (D. C.), Sept. 2008. – P. 3–4.

13. Saakashvili, M. Remarks at the 65th Session of the United Nations General Assembly / M. Saakashvili. – N. Y., 2010. – Electronic text data. – Mode of access: http://www.president.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=228&info_id=5506. – Title from screen.

14. US policy on the Georgia conflicts / S. Charap [et al.] // Special Presentation, Center for American Progress. – Washington (D. C.), 2011. – 70 p.

15. Waal, Th. de. Missiles over Tskhinvali / Th. de Waal // The National Interest. – 2010. – April 20. – Electronic text data. – Mode of access: <http://nationalinterest.org/bookreview/missiles-over-tskhinvali-3449>. – Title from screen.

16. Waal, Th. de. The North Caucasus: Russia's Volatile Frontier / Th. de Waal // Presentation, Center for Strategic and International Studies (CSIS). – Washington (D. C.), 2011.

AMERICAN CONCEPT OF «STRATEGIC PATIENCE» AS A MODEL FOR RE-INTEGRATION OF ABKHAZIA AND SOUTH OSSETIA INTO GEORGIA

M.A. Suchkov

The present work tries to analyze basic approaches to the Georgian issue inside political and expert circles close to the present U.S. administration. Besides, the dynamics of changing content of the discussions as well as key recommendations and obstacles to their implementation are reviewed. Particularly, the concept of «strategic patience» advocated by Washington as a means to «re-integrate and engage» Abkhazia and South Ossetia back into Georgia is scrutinized.

Key words: *engagement, foreign policy, the U.S.A., «strategic patience», Georgia, ethno-territorial conflicts, Russia, expert community.*