

I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ

Бруно Коппитерс

ПОЛИТИКА ЗАПАДА В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ И ГРУЗИНО-АБХАЗСКИЙ КОНФЛИКТ¹

Введение

Когда в апреле 1991 г. Грузия объявила о своем полном отделении от Советского Союза, правительства западных стран не торопились устанавливать с нею дипломатические отношения. Такая неторопливость не была вызвана тем, что движению за независимость Грузии, чей статус независимого государства был ликвидирован в результате вторжения советских войск в 1921 г., недоставало моральной легитимности. Также речь не шла о неправомерности Звиада Гамсахурдиа выступать в качестве демократически избранного президента. В мае 1991 г. в ходе свободных президентских выборов он получил более 86% голосов избирателей. Отказ руководства западных стран признать первое правительство постсоветской Грузии прежде всего был обусловлен еще сохранявшимися надеждами на демократическую реформу советской федеративной системы (эти надежды проявились в заявлениях о поддержке Горбачева летом 1991 г.) и радикально-националистическим характером политики Гамсахурдиа, которая имела непредсказуемые последствия во внутривнутриполитическом плане и на международной арене. Во внутривнутриполитическом плане Гамсахурдиа и его правительство получили широкую поддержку народных масс, опираясь на движение за независимость Грузии и подогревая политический конфликт с национальными меньшинствами и автономиями, прежде всего с Юго-Осетинской автономной областью². Такая националистическая политика не могла рассчитывать на одобрение со стороны западных

¹ Я хотел бы выразить особую благодарность Зурабу Абашидзе, Вячеславу Чирикбе, Давиду Дарчиашвили, Кахе Гоголашвили, Эдмунду Херцигу, Джорджу Хьюитту, Нейлу Макфарлейну, Раджану Менону, Джалилю Рошанделю, Геворку Тер-Габриэлян, Мартину Шюмеру, Дэвиду Тирру, Яну де Фоогду и Алексею Звереву за то, что они обменялись со мною своими оценками по данному вопросу.

² См. Нодия, Гия. Политическая смута и этнотерриториальные конфликты в Грузии // Коппитерс, Бруно (ред.) Спорные границы на Кавказе. М., Весь мир, 1996. С. 89 и след.; Zverev Aleksej en Coppieters Bruno. Verloren Evenwicht. Georgië tussen Rusland en het Westen, v: Oost-Europa Verkenningen, nr. 134, augustus 1994. P. 38—47.

правительств. Эти правительства как раз находились в процессе осознания важности прав меньшинств для дела европейской безопасности и опасались насильственных этнических и региональных потрясений на всей территории бывшего «социалистического блока», в том числе дезинтеграции некоторых государств этого региона¹.

Проводя политику конфронтации, Гамсахурдиа не только изолировал свою страну от международного сообщества: его политика привела к эрозии той внутренней поддержки, которую он обеспечил себе в предыдущие годы в ходе борьбы за независимость. Его авторитарность и неспособность к компромиссу породили оппозицию со стороны тех, кто в прошлом его поддерживал. Члены его собственного правительства и руководители двух основных полувоенных формирований — «Мхедриони» и Национальной гвардии, которые рассматривались в то время в качестве сердцевины будущей грузинской армии, — объединили свои силы, чтобы свергнуть президента. Гамсахурдиа был свергнут зимой 1991/1992 гг. в результате военного переворота. В декабре 1991 г. он обратился к западным странам за помощью и заявил о своей готовности включить Грузию в состав Содружества независимых государств (СНГ), что он категорически отказывался делать прежде. Запад воздержался от какой-либо формы вмешательства, а президент России Борис Ельцин заявил перед российским парламентом, что Грузия должна урегулировать свои внутренние проблемы, прежде чем можно будет рассматривать вопрос о ее членстве в СНГ². Гамсахурдиа был вынужден бежать и искать убежища в Чечне. В марте 1992 г. в Тбилиси вернулся Эдуард Шеварднадзе — в прошлом руководитель Коммунистической партии Грузии, с 1985 г. и до своей отставки в декабре 1990 г. являвшийся министром иностранных дел СССР. Руководители переворота надеялись, что Шеварднадзе обеспечит им международное признание и внутреннюю легитимность. Правительства западных стран одобрили этот шаг, невзирая на демократическую легитимность свергнутого президента Гамсахурдиа и свои традиционные призывы к соблюдению формальных процедур в демократических обществах. Они надеялись, что Шеварднадзе сможет положить конец жестоким этническим конфликтам, происходившим в стране, восстановить закон и порядок и пойти по пути демократических и рыночных реформ. В марте 1992 г.

¹ См. Thornberry, Patrick. Sub-National Rights and Democracy: European Perspectives. Рукопись.

² Nieuwe Rotterdamse Courant, 28 December 1991.

Грузия вступила в СБСЕ, а в июле того же года стала полноправным членом ООН¹.

В данной статье анализируется политика в отношении Грузии и, в особенности, политика в области безопасности в плане грузино-абхазского конфликта. Во-первых, в работе будет рассмотрено военное поражение Грузии в Абхазии, приведшее к переориентации внешней политики Грузии на Россию. Второй узел проблем сфокусирован на политике Запада до и после так называемого «контракта века», заключенного в сентябре 1994 г., — тогда Государственная нефтяная компания Азербайджана (ГНКАР) подписала первое соглашение о разделе продукции с консорциумом нефтяных компаний. Будут проанализированы концепции безопасности, существующие в Грузии и на Западе по вопросу «политики трубопроводов». В-третьих, характеризуются дилеммы безопасности, с которыми сталкивается грузинское и абхазское руководство. Эти дилеммы ставят российских и западных политиков перед необходимостью сделать решительный выбор, что составляет четвертое и последнее направление анализа в статье. Что касается правительств западных стран, в статье оценивается их военная вовлеченность в грузино-абхазский конфликт, участие западных представителей, т.н. «друзей Генерального секретаря ООН по Грузии» в попытках посредничества, осуществляемых ООН, и перспективы западной помощи, в особенности помощи со стороны Европейского союза, в деле развития Абхазии в постконфликтную эру.

Поражение Грузии в Абхазии, 1992–1993 гг.

Общественное мнение и политические партии Грузии в течение всего периода борьбы за независимость в 1988–1991 гг. подразделялись на силы промосковской и прозападной ориентации, причем выбор в пользу Москвы явственно проступал в Юго-Осетинской автономной области и в Абхазской автономной республике, тогда как прозападная ориентация становилась все более очевидной в собственно Грузии. Ни

¹ См. Пэ, Оливье и Ремакль, Эрик. Политика ООН и СБСЕ в Закавказье // Коппитерс Бруно (ред.) Спорные границы на Кавказе. С. 116–154. О политике международных организаций в Грузии и Абхазии см. также: Ozhiganov Edward. The Republic of Georgia: Conflict in Abkhazia and South Ossetia, в: Arbatov Alexei, Chayes Abram, Chayes Antonia Handler, and Olson Lara (eds.). Managing Conflict in the Former Soviet Union. Russian and American Perspectives. Cambridge (Mass.)/London: The MIT Press, 1997. P. 341–400 Walker, Edward W. No Peace, no War in the Caucasus. Secessionist Conflicts in Chechnya, Abkhazia and Nagorno-Karabakh. Cambridge (Mass.): John F. Kennedy School of Government, February 1998. P. 11–26.

в одной другой республике СССР — за исключением республик Прибалтики — ожидания западной поддержки в решении своей судьбы не были столь высоки, как в Грузии. Такая прозападная ориентация укоренена в давнем страхе утратить собственную культурную идентичность, которой угрожали как южные, так и северные соседи Грузии¹. После того как Гамсахурдиа потерпел неудачу в своих попытках добиться признания Грузии международным сообществом, грузинское общественное мнение возложило свои надежды на Шеварднадзе. Эти надежды в основном опирались на убеждение в том, что человек, внесший столь важный вклад в дело объединения Германии и окончания «холодной войны», наверняка сумеет сблизить Грузию с Западом. Предполагалось, что в сравнительно скором будущем Грузия вступит в ЕС. Добившись международного признания своего правительства, Шеварднадзе стал проводить политику балансирования между западной и российской политическими линиями, при которой внешнеполитический суверенитет Грузии в ее отношениях с Россией должен был быть усилен посредством более тесных отношений с Западом. Провал такой политики балансирования стал очевидным после того, как Грузия при Шеварднадзе ввязалась в открытую войну с Абхазией².

В советскую эпоху расположенная на Черноморском побережье Абхазская Автономная республика входила в состав Грузинской Советской Социалистической Республики. В 1989 г. население Абхазии составляло 525061 чел., причем грузины (включая субэтнические группы мегрелов и сванов)³ являлись относительным большинством, составляя 46% всего населения. Представители так называемой «титულიной» абхазской национальности насчитывали

¹ См.: Нодия, Гиа. Образ Запада в грузинском сознании // Этнические и региональные конфликты в Евразии. Книга 3. Коппитерс Б., Ремакль Э., Зверев А. (ред.) Международный опыт разрешения этнических конфликтов. М., «Весь Мир», 1997. С. 150–180.

² См.: Chirikba, Viacheslav. Georgian-Abkhazian Conflict and its Aftermath // Tütüncü Mehmet (ed.). Caucasus: War and Peace. The New World Disorder and Caucasus. Haarlem: SOTA, 1998. P. 71–89; Зверев, Алексей. Этнические конфликты на Кавказе 1988–1994 // Коппитерс, Бруно (ред.). Указ. соч. С. 10–76; Slider, Darrell. Georgia // Curtis, Glenn E. (ed.), Armenia, Azerbaijan and Georgia: Country Studies. Washington, Federal Research Division — Library of Congress, 1995. P. 174–175; Нодия, Гиа. Конфликт в Абхазии: Национальные проекты и политические обстоятельства // Коппитерс Б., Нодия Г. и Анчабадзе Ю. (ред.). Грузины и абхазы. М., «Весь Мир», 1998. С. 19–67.

³ Вопрос о том, как именно называть различные этнические группы, проживающие в Абхазии, является спорным в научной литературе. Так, например, Джордж Хьюитт употребляет название картвелы, а не грузины, причем к картвелам он относит грузин, мегрелов и сванов.

93267 чел., то есть примерно 18% всего населения республики. Статус «титულიной» национальности, обеспечивавший признание прав абхазов на свою родину, предоставлял им привилегию в вопросе занятия основных партийных и правительственных постов в этой автономной республике. В ходе политических дебатов, предшествовавших распаду Советского Союза, абхазские ученые утверждали, что такая демографическая ситуация в Абхазии явилась результатом столетия грузинской колонизации («грузинизации»). Согласно 1-й всероссийской переписи населения 1897 г., 58697 абхазов составляли 55,3% всего населения Абхазии, тогда как 25875 грузин — только 24,4%. Абхазские историки также утверждали, что подчинение их республики Грузии стало результатом грузинской и большевистской политики и не всегда имело место в прошлом. С их точки зрения после русской революции 1917 г. Абхазия была независима от Грузии. В марте 1921 г. после советизации Грузии и Абхазии была образована Советская Социалистическая Республика Абхазия. По абхазскому мнению, эту независимую республику в декабре 1921 г. вынудили заключить конфедеративный Договор о союзе с Грузией, который имел силу вплоть до 1931 г., когда политический статус Абхазии был еще более понижен, так как из союзной республики она стала автономной республикой в составе Грузии. Однако, по мнению грузинских ученых, Абхазия всегда была частью Грузии, причем фактически так было и во времена первой независимой Грузинской республики в 1918—1921 гг. С их точки зрения современная абхазская «государственность» была продуктом большевистской оккупации Грузии и советизации региона, благодаря которым Абхазия превратилась в административную единицу в выстроенной по принципу матрешки системе федеративных отношений СССР. Абхазские ученые акцентировали тот факт, что советские грузины Сталин и Берия сыграли важную роль в проведении антиабхазской политики. По мнению же грузинских ученых, Сталина и Берия следует рассматривать в первую очередь как советских, а не грузинских лидеров, проводивших репрессивную политику в отношении грузинской общины.

В 1991 г. Гамсахурдиа добился временного компромисса с абхазским руководством, дав согласие на принятие закона о выборах, в соответствии с которым из совокупного числа 65 депутатских мест в парламенте Абхазии 28 принадлежали бы абхазам и 26 — грузинам. Остальные 37% населения Абхазии получили в свое распоряжение 11 оставшихся мест. После свержения Гамсахурдиа новые власти Грузии не были заинтересованы в дальнейшем поддержании легитимности этого закона. Соглашение стало объектом резкой критики со стороны

грузин, утверждавших, что оно является нарушением принципа правления большинства и «законом апартеида». Распад властных структур в Грузии, в результате которого силы, верные Гамсахурдиа, продолжали контролировать несколько районов Грузии, прилегающих к Абхазии, в то время как правительство Грузии не обладало демократической легитимностью, создал окно возможностей для абхазских националистов. Они отказались от достигнутого ранее соглашения о разделе руководящих постов в системе исполнительной власти Абхазии с представителями грузинской общины и сняли с поста министра внутренних дел (грузина). В июле 1992 г. якобы в ответ на решение Военного совета Грузии восстановить старую грузинскую конституцию 1921 г. Верховный совет Абхазии ввел в действие Конституцию Абхазии 1925 г., в которой говорилось о договорных отношениях с Грузией. Абхазия не провозгласила независимости, но боролась за восстановление равных договорных отношений с Грузией в рамках той или иной формы федеративного устройства. Вскоре после этого разразилась война.

В августе 1992 г. грузинские войска, в основном состоявшие из полувоенных формирований, вступили на территорию Абхазии якобы для освобождения грузинских официальных лиц, похищенных сторонниками Гамсахурдиа и содержавшихся в Гал(ь)ском районе Абхазии. Другим предлогом для военного вторжения явилась необходимость охраны железнодорожной линии, проходящей вдоль побережья в сторону России, поскольку следующие по ней поезда часто подвергались разграблению. Но грузинские командиры решили идти на столицу Сухум(и) и попытаться оккупировать всю территорию Абхазии. Они намеревались пресечь любые попытки к отделению Абхазии от Грузии в будущем. Утверждается, что Шеварднадзе не отдавал приказа о подобных действиях, однако он согласился принять на себя полную ответственность за развертывание военных операций на территории Абхазии и придать законность дальнейшим действиям грузинских войск. По некоторым оценкам, Шеварднадзе взял на себя эту ответственность, поскольку боялся, что в случае, если он пойдет наперекор воле своих военных командиров, те лишат его власти и установят военную диктатуру, что приведет к новой гражданской войне и полному распаду страны. С этой точки зрения война с Абхазией была для Шеварднадзе риском, на который ему пришлось пойти, чтобы сохранить то, что еще осталось от грузинской государственности. Согласно другой интерпретации, он хотел раз и навсегда разрешить абхазский вопрос — силой. Убеденный в военном превосходстве грузинских войск, он надеялся сокрушить численно уступавших им абхазов в «маленькой победоносной войне».

Однако грузинская военная операция провалилась. Абхазы получили военную поддержку от добровольцев с Северного Кавказа и от российских войск, размещенных на территории этой автономной республики. Благодаря такой поддержке, а также низкому боевому духу и военной неподготовленности грузинских войск абхазам удалось изгнать грузинские военные формирования. По мнению грузинской стороны, их поражение было также вызвано срывом соглашения о прекращении огня, заключенного в июле 1993 г. при посредничестве России; ведь по этому соглашению грузинские войска были вынуждены вывести из Абхазии свою тяжелую военную технику, тогда как российские военные позволили абхазской стороне сохранить все ее вооружение. В сентябре 1993 г. грузинские войска были разгромлены. Большая часть грузинского гражданского населения бежала из Абхазии. Абхазская сторона могла закрепить свою военную победу лишь посредством изменения демографического баланса в республике, проведя для этого этническую чистку. Многие грузины, которые остались в республике, были убиты абхазскими формированиями.

Во время заключительной фазы войны Шеварднадзе находился в Сухум(и) в целях координации военных операций. Он обращался с драматическими призывами к вмешательству сил ООН, чтобы остановить продвижение абхазских формирований. Он был убежден в том, что западные «друзья» имеют достаточно серьезные интересы в Кавказском регионе и поэтому направят туда силы по поддержанию мира. Совет Безопасности ООН (СБ) выступал с заявлениями, настаивая на необходимости прекращения огня и политических переговоров между воюющими сторонами с целью восстановления территориальной целостности Грузии. Однако члены СБ не торопились ответить на просьбу Грузии о помощи. После разгрома грузинских вооруженных сил президент Билл Клинтон заверил Шеварднадзе в «сохраняющейся полной поддержке» его руководства и территориальной целостности Грузии. Как писал Клинтон в своем письме, 5 октября 1993 г. США приступили к реализации серии из девяти авиарейсов с целью оказания помощи Грузии и намеревались направить «еще больше продовольствия, палаток, одеял и одежды в следующем месяце»¹. После поражения в Абхазии грузинскому правительству стали также серьезно угрожать силы сторонников Гамсахурдиа, вновь укрепившие свои позиции после изгнания их из Тбилиси. Столкнувшись с возможностью своего поражения в гражданской войне, грузинское правительство осознало, что оно сильно переоценило потенциал поддержки со стороны Запада. Тогда Грузия согласилась вступить в СНГ. Правительство Грузии пошло на

принятие других российских условий, на которые оно до того не давало согласия и которые касались сохранения российских военных баз на грузинской территории. Эти уступки были сделаны в обмен на отказ России от содействия дезинтеграционному процессу, развернувшемуся внутри Грузии. Появление российских войск оказало решающее психологическое воздействие на вооруженные силы Гамсахурдиа, наступавшие на Тбилиси, и привело к их поражению.

Осторожная политика Запада, 1994—1995 гг.

В 1994 г. политика стран Запада имела следующие цели: во-первых, укрепить политическую стабильность в регионе, оказав поддержку процессу государственного строительства и политике демократизации; во-вторых, содействовать рыночным реформам и, в-третьих, усилить суверенитет закавказских государств относительно России, избегая при этом открытой конфронтации с Москвой, отношения с которой оставались главным приоритетом Запада в последующие годы. Западные правительства не были готовы поддержать какую-либо форму радикальной оппозиции российскому присутствию в закавказском регионе. Они придавали куда более важное значение задаче интеграции России в структуру международного сотрудничества, чем попыткам других бывших советских республик укрепить свой внешнеполитический суверенитет посредством разрыва всех связей с Москвой. Эти ограниченные цели были далеко не достаточны, чтобы оправдать сколько-нибудь серьезное политическое, а тем более военное вмешательство в дела Кавказского региона.

В 1994 г. Билл Клинтон вел себя осторожно, чтобы не провоцировать Россию на агрессивные действия в ее ближнем зарубежье. В это время Россия осуществляла свой стратегический уход из стран Центральной Европы, тогда как на своих южных рубежах она столкнулась с радикальной трансформацией ситуации в области безопасности¹. Поэтому Америке следовало поддержать Россию, оказавшуюся перед лицом подобного вызова. В ходе своего визита в Москву в 1994 г. Клинтон сравнил стабилизирующую роль России на ее рубежах с политикой США в Панаме и Гренаде². Столь осторожный подход США отчасти был обусловлен некоторыми неудачами, которые постигли США до 1994 г. при попытках оказать поддержку Шеварднадзе. Начиная с 1992 г. США стали осуществлять подготовку

¹ International Herald Tribune, 22 October 1993.

офицеров служб безопасности Грузии в условиях, когда то и дело повторялись покушения на грузинского президента³. В мае 1993 г. в Грузию прибыл Фред Вудрафф, высокопоставленный американский чиновник, в задачу которого входило обеспечение персональной безопасности Шеварднадзе. Однако летом 1993 г. он был убит в автомобиле, принадлежавшем главе президентской службы безопасности: как сообщалось, убийцей был пьяный отставной солдат, пытавшийся остановить автомобиль, чтобы украсть бензин. Эта версия соответствовала признаниям самого обвиняемого, однако впоследствии, на суде в 1994 г., он отказался от своих показаний. Выступая на суде, обвиняемый заявил, что его прежние показания были добыты у него под пыткой. Дело было прекращено после его осуждения. Однако, по некоторым сообщениям, Фред Вудрафф был убит выстрелом изнутри автомобиля. Эти домыслы не были подтверждены конкретными доказательствами, но существовали слухи, что непосредственное отношение к убийству имели российские спецслужбы, и эти слухи укрепили точку зрения, согласно которой Соединенные Штаты должны быть очень осторожны в своих попытках завоевать прочные позиции в ближнем зарубежье России.

Сдержанность политики Запада в отношении российских стратегических интересов в Грузии не означала, что западные правительства были готовы признать принадлежность Грузии к российской сфере влияния. Россия добивалась права держать на Кавказе более мощные контингенты своих обычных вооруженных сил, чем те, которые ей разрешалось держать в этом регионе согласно Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), подписанному в 1990 г. После интеграции Грузии в СНГ западные дипломаты открыто высказывали свою озабоченность тем, что Грузия может пойти на слишком большие уступки Москве в вопросе об объемах военной техники, которыми может располагать каждая кавказская страна в соответствии с ДОВСЕ¹.

В условиях переживаемых ею экономических трудностей Грузия в 1994 г. не являлась привлекательным рынком сбыта или инвестирования капиталов. После распада плановой экономики СССР в Грузии произошла радикальная деиндустриализация, вызванная такими причинами, как гражданская война, возросшая стоимость энергии, разрыв внешнеэкономических связей и высокий

¹ См.: Garnett, Sherman. Russia's Illusory Ambitions // Foreign Affairs. Vol. 76. No. 2. March/April 1997. P. 61–76.

² Ekedahl, Carolyn McGiffert and Goodman, Melvin A. The Wars of Eduard Shevardnadze. London: Hurst & Company, 1997. P. 277.

³ Ibid. P. 275–6.

уровень инфляции; все это превратило Грузию в страну с самым низким уровнем ВВП на душу населения (350 долл. в год) среди республик бывшего СССР. Ее общий объем производства (производство, исключая услуги) упал на четыре пятых: если его уровень в 1988 г. принять за 100%, то в 1994 г. он составил 20%². В отличие от России и стран Центральной и Восточной Европы республики, находившиеся на периферии бывшего Советского Союза, в момент получения ими независимости не имели базовых институтов собственной государственности. Этнические и гражданские войны в Грузии, а также рост преступности разрушили там последние остатки порядка. В этих условиях было невозможно осуществлять какую-либо целенаправленную экономическую политику. Для всех тех, кто был убежден, что в условиях экономики переходного типа можно с успехом применить рецепты шокотерапии, стало очевидно, что в Грузии отсутствуют политические условия для осуществления такой терапии. Шоковая терапия подразумевает наличие относительно сильных государственных институтов, способных проводить в жизнь жесткий контроль над бюджетом и денежной массой. В Грузии в 1994 г. таких институтов не существовало³. Во второй половине того же года доходы, которые государству удалось собрать, составили всего 2,4% ВВП. Западная гуманитарная помощь внесла существенный вклад, снизив остроту голода и других материальных трудностей, имевших место в те годы, однако ее было сложно доставить на места ввиду глубокой дезорганизации и распада инфраструктурных связей.

В 1994 г. отношения между Грузией и США находились на самом низком уровне. В ходе своего государственного визита в США, состоявшегося в том же году, Шеварднадзе так и не смог добиться от Клинтона приглашения на официальный ужин. Он вынужден был довольствоваться приглашением на ужин от заместителя государственного секретаря США Строба Тэлбота. Бывший госсекретарь США Джеймс Бейкер, у которого еще прежде сложились близкие личные отношения с Шеварднадзе, в ходе визита последнего в США так и не смог вызвать к Грузии существенный интерес американских инвесторов. На весь 1994 г. правительство США

¹ Covcas Bulletin, 22 June 1994.

² Scott, Wolf and Tarkhan-Mouravi, George. Government of the Republic of Georgia/United Nations Development Programme. Human Development Report Georgia. Tbilisi: Lyceum Publishing House, 1995. P. 11–12.

³ Ср.: Papava, Vladimir. The Georgian Economy: From «Shock Therapy» to «Social Promotion» // Communist Economies & Economic Transformation. Vol. 8. № 2. 1996. P. 251–267.

планировало выделить на оказание помощи Грузии всего лишь 70 млн. долл. В тот период Европейский союз проявлял большую активность. В 1994 г. он осуществил в Закавказье одну из самых масштабных программ продовольственной помощи в истории этого союза¹. В то же время ЕС поддерживал политические отношения с Грузией на низком уровне, что совершенно не соответствовало грузинским надеждам на активность своих западных друзей в регионе.

Вплоть до 1994 г. США и большая часть стран-членов ЕС, судя по всему, придавали большее значение своим политическим, а не экономическим интересам в Закавказье. Так, США определяли свою политику в отношении конфликта в Нагорном Карабахе во многом под воздействием того внутривосточного давления, которое исходило от армянского лобби. Также и Франция первоначально уделяла Армении больше внимания, чем другим закавказским государствам, что было вызвано наличием во Франции большой армянской диаспоры. Лишь Великобритания, восстановив с Азербайджаном те связи, которые у нее имелись еще в досоветские времена, выстраивала свои политические приоритеты в Закавказье в соответствии со своими экономическими интересами (компания «Бритиш Петролеум» является на Западе крупнейшим держателем акций Азербайджанской международной операционной компании (АМОК)²). Однако, поступая таким образом, Лондон рисковал, поскольку ставились под угрозу его отношения с Арменией. Среди всех держав Запада именно Германия, у которой в отличие от Великобритании не было оснований для защиты интересов своих крупных компаний в Каспийском регионе, судя по всему, наибольшее значение придавала Грузии. Именно Германия первой среди западных стран в марте 1992 г. направила своего посла в Тбилиси.

После подписания «контракта века» между нефтяными компаниями Запада и Азербайджаном в сентябре 1994 г. на первый план постепенно стали выходить энергетические интересы, и это отметили западные средства массовой информации. Центральная Азия и Азербайджан начали привлекать множество инвестиционных проектов и — в меньшей мере — реальных капиталовложений. Опыт нефтяной компании «Шеврон» показал, что финансовый риск, сопряженный с такого рода капиталовложениями, мог быть

¹ Политика Европейского союза не нацелена на интеграционные процессы в масштабах всего Кавказа, которые охватили бы и российский Северный Кавказ; она направлена на интеграцию в регионе Южного Кавказа.

² Orekli Nuhzet Cem. US Caspian Foreign Policy on Energy Development // Turkistan Newsletter. Business. Vol. 98. 5 March 1998 (статья получена по Интернету: kryopak@world-net.att.net).

приемлемым лишь при условии обеспечения свободного транзита нефти из стран Каспийского региона. Став первым крупным западным инвестором в Тенгизское месторождение в Казахстане (контракт был подписан в апреле 1993 г.), «Шеврон» осуществил крупные инвестиции, однако ему не удалось обеспечить экспортные линии для вывоза нефти; среди прочих причин этой неудачи налицо было сопротивление со стороны России — в результате «Шеврон» понес существенные убытки. Вторжение российских войск в отколовшуюся от России Чеченскую республику, начавшееся в декабре 1994 г., в значительной мере расценивалось на Западе как попытка России поставить под свой контроль нефтяной рынок Каспия, хотя задача сохранения территориальной целостности России может считаться намного более важным фактором, нежели любые экономические соображения. Все западные страны определили свои политические приоритеты к соответственно данной ими оценке новой ситуации в регионе, однако сделали они это по-разному.

Администрация США по-новому определила свою геополитическую линию в этом крупнейшем в мире неосвоенном нефтяном регионе, сделав акцент на своем противостоянии таким государствам-изгоям, как Иран, Ливия и Ирак. По словам заместителя министра энергетики США Билла Уайта, сказанным им в ходе его поездки по Центральноазиатскому региону в 1995 г., в будущем мировой спрос на нефть не следует покрывать за счет поставок нефти из недружественных США стран, например из Ирана или Ирака, или из тех регионов, где от добычи нефти следует воздерживаться по экологическим соображениям, например в Амазонии или в Арктике; этот спрос должен удовлетворяться за счет поставок нефти из таких регионов, как Кавказ и Центральная Азия¹. По мнению наблюдателей, масштабные поставки нефти из Каспийского региона рассматривались как фактор, способный в целом изменить соотношение сил между странами, экспортирующими нефть, и странами, ее импортирующими, и, в частности, изменить это соотношение не в пользу стран Ближнего Востока.

Среди тех немногих стран ЕС, чьи интересы были представлены в регионе, лишь Германия медленно шла к пониманию геополитической важности азербайджанской нефти. Тот факт, что Германия сосредоточила все свои дипломатические усилия на Грузии, пренебрегая своими интересами в Азербайджане, подвергся критике в газете «Die Zeit», расценившей такой подход как несбалансированный. В мае 1995 г. Бонн, открыв свое представительство в Баку, все же не предоставил ему полного дипломатического статуса. Отсутствие в Баку посла Германии, призванного защищать интересы германского бизнеса, контрастировало с чрезмерным

дипломатическим представительством в Тбилиси, где у Германии существовало мало экономических интересов². Несмотря на личную дружбу и благодарность, которую германский канцлер испытывал к Шеварднадзе ввиду той роли, которую последний сыграл на посту министра иностранных дел СССР в деле воссоединения Германии, государственные интересы требовали более равномерно уделять внимание политическим и экономическим целям в регионе.

ЕС с трудом вырабатывал общую политическую стратегию для данного региона. В написанном в 1995 г. документе Европейской комиссии под названием «К формированию стратегии Европейского союза в области отношений с закавказскими республиками» утверждалось, что ЕС обладает важными геополитическими, экономическими и моральными интересами в этом регионе. Среди других целей ясно говорилось о важности для всего Европейского союза решения вопроса о проведении нефтепровода: «ЕС необходима уверенность в том, что он сыграет ключевую роль на переговорах по заключению контрактов на эксплуатацию остающихся крупных нефтяных месторождений (в Каспийском регионе. — Б.К.) при определении маршрутов пролегания нефтепроводов; Союзу также необходима уверенность в том, что результаты споров о юридическом статусе Каспийского моря не воспрепятствуют последующей добыче нефти с морских месторождений»¹. Однако странам-членам Европейского союза так и не удалось осознать важность проведения скоординированной и активной политики по этим вопросам, так как Европейская комиссия (ЕК) не получила от Совета Министров согласия на передачу ей прямых и широких политических полномочий в плане выработки стратегии ЕС в этом регионе в рамках действующей в ЕС общей внешней политики и политики в области безопасности. Так, например, вопреки соответствующим предложениям ЕК, предоставление помощи не было увязано с политическими целями, будь то мирные переговоры, проводимые ОБСЕ, или же вопрос о возвращении беженцев.

Нежелание большинства членов ЕС оказаться непосредственно вовлеченными в этнические конфликты на Кавказе ограничивало политическую роль Союза в этом регионе. Однако речь не идет о том, что Европейский союз вообще не имеет здесь своего политического присутствия. Так, проводимая ЕС программа TACIS, предназначенная для стран Центральной Азии, Закавказья и других регионов СНГ, включает специфические проекты, имеющие явную политическую

¹ Financial Times, 4 May 1995.

² Schmidt-Hüner, Christian. Alter Reichtum, neues Wunder // Die Zeit, 26 May 1995.

подоплеку в той мере, в какой энергетическая безопасность рассматривается как политическая проблема. Среди прочего программы TACIS нацелены на совершенствование транспортной инфраструктуры (дорожная и железнодорожная сеть, порты, аэропорты) и на диверсификацию поставок энергоносителей — прежде всего нефти и газа — в Европу, причем реализация этих целей предполагает создание соответствующей транспортной сети, пролегающей через Центральную Азию, Закавказье и Украину в Западную и Центральную Европу (тем самым создаются новые транспортные пути, дополняющие систему северных трубопроводов и другие транспортные пути, проходящие через Россию)². Специальная «Программа демократии» содействует демократизации государственных структур, основываясь на подходе «снизу доверху»³. Эти программы в целом поддерживают инициативы по региональной интеграции и укреплению политической и экономической независимости данных регионов (от России)¹. Политическое значение имеют и восстановительные проекты, которые осуществляются в конфликтных регионах (например, в Физулинском районе Азербайджана и в районе плотины на р. Ингури в Грузии). Одновременно проекты откровенно политического характера нацелены на долгосрочную перспективу; именно с таким прицелом готовились Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), призванные институционализировать «политический диалог» между Европейским союзом и странами Южного Кавказа и создать правовую основу для всех областей сотрудничества. Европейской комиссии предстоит сыграть важную роль в этом диалоге. СПС, подписанные в апреле 1996 г. в Люксембурге между ЕС и главами государств Армении, Азербайджана и Грузии, привели к возобновлению дискуссии о том, какой характер должно иметь политическое присутствие ЕС в регионе. Неформальный политический диалог с Грузией на уровне экспертов был начат в 1997 г. Завершение процесса ратификации СПС парламентами трех государств Закавказья, Европейским парламентом и парламентами всех государств-членов ЕС, которое должно

¹ Commission Communication. Towards a European Union Strategy for Relations with the Transcaucasian Republics, 1995.

² Европейская комиссия старательно избегает разговоров о том, что проекты TRACECA или INOGATE нацелены на создание транспортных путей в обход территории России. Грузинские власти также отказываются признать, что проект TRACECA исключает участие России. См. «Независимая газета», 24 июля 1998 г.

³ Программа демократии TACIS предусматривает поддержку деятельности неправительственных организаций (НПО). Основательный научный анализ такой поддержки можно найти в: Final Report Evaluation of the Phare and Democracy Programme 1992–1997. Brussels: European Commission, 1997.

произошли в 1999 г., приведет к созданию формальных структур для осуществления диалога с Грузией и двумя ее соседями, а равно создаст возможность для проведения ими регионального диалога в рамках европейских структур.

Предстоящее расширение Европейского союза, вероятно, активизирует его вовлеченность в дела Кавказа. Расширение ЕС на Восточную и Центральную Европу, несомненно, потребует новых транспортных путей для передачи энергии, не зависящих от России. Такие страны, как Германия, особенно обеспокоены чрезмерно

¹ Программа действий TACIS для Грузии на 1996/97 (Tacis 1996/97. Action Programme Georgia. 24.10.96; Contract Information Budget 1996 and 1996–1997, опубликованная Европейской комиссией в декабре 1996 г.) различает три основные сферы кооперации:

1) Развитие инфраструктуры (программы по повышению эффективности энергоснабжения, технической помощи нефтегазовому сектору Грузии, ее телекоммуникационному сектору).

2) Развитие частного сектора (поддержка малых предприятий, консультации по вопросу вступления страны в ВТО и соответствия ее экономики условиям ГАТТ).

3) Развитие человеческих ресурсов (поддержка парламентаризма, реформа государственной службы, консультации по политическим и правовым вопросам).

Грузия также участвует (см. TACIS Contract Information Budget 1996 and 1996–1997, Brussels, 1997) в межгосударственных программах и программах, связанных с TRACECA в таких областях, как:

— Передача ноу-хау по вопросам восстановления, модернизации и рационализации межгосударственных нефтегазовых программ в Новых независимых государствах (12 млн.э.ю, совместно со всеми другими странами СНГ).

— Программа охраны окружающей среды в бассейне Черного моря (BSEP) (2 млн.э.ю, с участием Грузии, России и Украины).

— Прямые капиталовложения в восстановление и реконструкцию моста на границе между Грузией и Азербайджаном (2,5 млн.э.ю).

— Технично-экономическое обоснование (ТЭО) грузинских портов Поти и Батуми и сообщения этих портов с другими портами Черного, Средиземного и Северного морей (1,5 млн.э.ю).

— Текущий ремонт дорожных систем (2,5 млн.э.ю, совместно со всеми странами, участвующими в проекте TRACECA).

Европейский союз входит в число важнейших доноров (наряду с USAID — официальной программой помощи США, Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития) и является крупнейшим донором в сфере технической помощи и выделения грантов Новым независимым государствам. ЕС стремится координировать свои действия с такими институтами, как Всемирный банк, чтобы добиться гармонизации их подходов. Программа TACIS в первую очередь нацелена на проведение ТЭО тех или иных объектов и на создание институтов. Лишь небольшая часть средств по программе TACIS идет на прямые капиталовложения, например на перестройку «Красного моста», связывающего Грузию и Азербайджан. Грузинское правительство высказывает пожелание увеличить долю средств, идущих на прямые капиталовложения в инфраструктурные объекты. Однако воздействие правительства Грузии на принятие решений весьма ограничено. Относительно программы TRACECA см. <http://www.traceca.org/tracecafr.htm>.

высокой энергетической зависимостью новых потенциальных стран-членов ЕС от России. По расчетам экспертов, потребности Европейского союза в природном газе (которые лишь возрастут в результате принятого в октябре 1998 г. решения нового германского правительства постепенно демонтировать все атомные установки) обеспечены вплоть до 2005 г., однако необходимы новые инвестиции, чтобы покрыть растущие нужды в период после 2005–2010 гг. Такие инвестиции уже осуществляются в Норвегии, Алжире, России и в Каспийском регионе (причем из всего этого перечня лишь Норвегия может рассматриваться как политически стабильная страна).

Западноевропейский союз (ЗЕС) в 1995 г. указал на стратегическое значение нефти и природного газа для европейской безопасности. Принятый 14 ноября 1995 г. на состоявшейся в Мадриде внеочередной сессии Совета министров Западноевропейского союза документ под названием «Европейская безопасность: общая концепция 27 стран ЗЕС» следующим образом излагает интересы в области безопасности региона: «Большинство европейских стран в значительной степени зависят от поставок энергоносителей и сырья из стран, политическая и экономическая стабильность которых в среднесрочном плане не может считаться гарантированной. Природный газ и нефть проходят, по крайней мере отчасти, по трубопроводам, пересекающим территорию стран, стабильность которых неочевидна. В случае острого кризиса вполне вероятно прекращение этих поставок, в то время как морские транспортные пути могут оказаться уязвимыми. Обеспечение поставок природного газа и нефти на европейские рынки по надежным трубопроводным и морским путям представляет собой вопрос большой политической и стратегической важности. Диверсификация поставок энергоносителей в Европу может способствовать уменьшению этих потенциальных рисков»¹. Несмотря на всю важность этих интересов в сфере безопасности, связанных с тем, что по надежности путей доставки газа и нефти Западная Европа гораздо более зависит от стран бывшего Советского Союза, чем США, ЗЕС ограничил круг европейских задач в этой сфере задачей развития «плодотворной кооперации в политической, экономической и культурной областях» со странами Закавказья. Он исключил прямую ответственность Европы по линии безопасности. Полномочия по сотрудничеству в сфере безопасности были делегированы ОБСЕ и натовской программе «Партнерство во имя мира».

Одновременно с моментом, когда нефтяные интересы начали привлекать внимание Запада как с экономической, так и с политической точки зрения, грузинскому руководству удалось стабилизировать политическую и экономическую ситуацию в своей

стране. В 1994 г. правительство Грузии при содействии МВФ разработало бюджетный стабилизационный план, позволивший получить кредиты от МВФ и Всемирного банка². В 1995 г. были объявлены вне закона все полувоенные формирования, на которые в предыдущие годы опиралась власть Шеварднадзе. Была принята новая конституция, давшая Шеварднадзе широкие президентские полномочия. Развернувшаяся вокруг конституции дискуссия открыла перспективу федерализации страны, однако обсуждение вопроса о форме, в которую следует облечь процесс федерализации, было отложено вплоть до достижения дальнейшего прогресса в урегулировании абхазской проблемы. В 1995 г. правительству Грузии удалось добиться достаточного контроля над бюджетом, кредитами и эмиссией, что позволило ему ввести новую национальную валюту (лари), курс которой оставался относительно стабильным до сентября 1998 г. В 1996 г. Грузия по темпам экономического роста вышла на первое место среди стран с экономикой переходного типа; в том году темп роста ее ВВП составил 11,4%. К сентябрю 1997 г. уровень инфляции удалось снизить до 5,7%¹. Самыми быстро растущими секторами экономики стали торговля и сельское хозяйство. Однако последствия деиндустриализации страны, имевшей место в предыдущие годы, так и не были преодолены — в 1996 г. доля промышленности в ВВП составила лишь 15%. Разразившийся в 1998 г. российский финансовый кризис подтвердил правильность «прозападной» экономической ориентации Грузии, однако и сегодня в экономике Грузии налицо такие негативные факторы, как высокий уровень безработицы, распространенность бедности, бюрократия, коррумпированность налоговых и таможенных служб, уклонение от налогов, отсутствие независимости у судов, слабость законодательства, относящегося к правам собственности, неэффективность банковского сектора в деле управления инвестиционными фондами, отсутствие существенных иностранных инвестиций, низкий уровень экспорта, составившего в 1996 г. только 8% от ВВП, накопление неоплаченной иностранной задолженности (только Ашхабаду Грузия за поставки природного газа задолжала на 1998 г. примерно 400 млн. долл.²) и, наконец, катастрофическое состояние инфраструктуры. По оценкам «The Economist Intelligence Unit», сделанным в 1998 г., идея транспортного пути с Востока на Запад через Центральную Азию и Кавказ еще долго не сможет быть реализована ввиду сохраняющихся

¹ Выражаю благодарность Стефану де Спигелейре за то, что он привлек мое внимание к этому документу.

² Parava. Op. cit. P. 257ff.

на этом направлении проблем и трудностей, вызванных наличием множества тарифов и коррумпированных чиновников, с которыми сталкиваются перевозчики грузов при переезде из одной страны в другую; вот почему транспортный путь через Россию на ближайшие годы выглядит более привлекательным³.

Безопасность трубопроводов

Начиная с 1995 г. проблема проведения трубопроводов порождает как надежды, так и опасения относительно будущей стабильности Грузии. Часть экспертов считала, что логическим следствием инвестиций в нефтепроводы станет как наведение порядка, так и рост благосостояния: «Если «Каспийское золото» пойдет через Грузию, оно станет гарантией того, что в следующем тысячелетии Кавказ по уровню стабильности приблизится к Швейцарии. Весьма сомнительно, что крупные западные компании, действующие при поддержке своих государственных структур, допустят возникновение в этом регионе какой-либо нестабильности, потеряв тем самым огромные прибыли. Потенциально такая ситуация сулит Грузии прекрасные перспективы. Ведь Запад превратится тогда в могущественного «куратора» Грузии¹. В то время как автор этих строк рассматривал Швейцарию как образец стабильности, а прибыли западных компаний как ее гарантию, посол США в Грузии Уильям Х. Кортни считал, что для экономического развития Грузии образцом является Великобритания: «Сто лет назад великий британский экономист Альфред Маршалл утверждал, что именно индустрия транспорта в наибольшей мере содействовала росту благосостояния Англии. Теперь подобную возможность имеет Грузия². Согласно такой точке зрения, нефте- и газопроводы являются «первым шагом» всесторонней модернизации инфраструктуры, требующей вложения миллиардов долларов в развитие коммуникаций и транспорта³.

Однако последствия инвестиций в трубопроводы могут быть оценены не только по наилучшему, но и по наихудшему сценарию.

¹ Об экономических перспективах Грузии см.: Stone Simon and Weeks, Oliver. Prospects for the Georgian Economy // The Royal Institute of International Affairs, CACP Briefing. No 15. March 1998; Georgia: A Crossroads of the Free Market Frontier. Высказывания посла США в Грузии Уильяма Х. Кортни, сделанные им в Американском торговом и инвестиционном центре в Брюсселе 7 октября 1996 г. См. по Интернету: <http://www.sanet.ge/usis/usistbl/html>.

² Turkestan Newsletter. Business. Vol. 98. 24 September 1998 (получен с адреса в Интернете: kryopak@worldnet.att.net).

³ Turkestan Newsletter. Business. Vol. 98. 1 July 1998 (получен с адреса в Интернете: kryopak@worldnet.att.net).

Согласно наихудшему сценарию, строительство трубопроводов привело бы к возобновлению конфликтов на территории Грузии. Ведь процесс дезинтеграции страны, начавшийся одновременно с борьбой за ее независимость и вылившийся в комбинацию этнических конфликтов (Южная Осетия, Абхазия), гражданской войны (в ходе которой был свергнут президент Гамсахурдиа) и иностранной (российской) интервенции, был приостановлен в октябре 1993 г. благодаря реинтеграции Грузии в СНГ и согласию на размещение российских баз на территории Грузии. Однако, согласно этому сценарию, такие конфликты вполне могут возобновиться в будущем ввиду стратегической важности транспортировки энергоносителей, воздействия фактора трубопроводов на региональный баланс сил и высокой уязвимости инфраструктуры трубопроводов в случае актов саботажа и шантажа. В рамках наихудшего сценария приходится также учитывать возможность того, что Россия могла бы сознательно подогревать нестабильность в Грузии. Появление в последние годы в Кавказском регионе биполярной системы союзов, при которой Армения получает растущую поддержку от России и Ирана, а Азербайджан — от Турции и США, предвещает для Грузии растущие трудности в вопросе о том, как ей надлежит поддерживать должный баланс отношений между этими двумя закавказскими странами, которые рассматриваются как родина азербайджанским и армянским меньшинствами, проживающими в самой Грузии.

Содержащиеся в двух вышеприведенных сценариях надежды и опасения, даже при том, что они имеют неопределенный и во многом отвлеченный характер и с трудом поддаются более конкретному анализу, воздействуют на направленность выбора, который предстоит сделать основным экономическим и политическим игрокам по вопросам проведения трубопроводов и обеспечения их безопасности. Некоторые из главных участников политической игры, например США, определяя курс своей политики, учитывают обе гипотезы. Наилучший и наихудший сценарии воздействуют на принятие решений как в Грузии, так и за рубежом благодаря их мобилизационному потенциалу: так, оптимистические перспективы для развития Грузии в результате строительства трубопроводов повышают внутреннюю легитимность грузинского правительства. В

¹ Chaduneli, Sandro. Oil Fever // The Georgian Times, 13 May 1997. P. 3.

² Private Investment and the Eurasian Corridor. Речь посла США в Грузии Уильяма Х. Кортни на Конференции по приоритетам развития грузинской экономики 4 мая 1996 г. в Тбилиси опубликована в Интернете по адресу: <http://www.sanet.ge/usis/speeches/speech3.txt>.

³ Georgia: A Crossroads of the Free Market Frontier. Op. cit.

этом случае неспособность грузинского правительства выработать социальную политику, ведущую к снижению остроты проблемы бедности, и нехватка средств на нужды образования и здравоохранения могут интерпретироваться как временная трудность периода перехода к лучшему будущему. Оптимистическая перспектива также позволяет западным руководителям, принимающим решения по внешней политике в Кавказском регионе, легитимизировать последнюю в восприятии общественного мнения своих стран. Так направленная в 1997 г. конгрессу просьба правительства США увеличить американскую помощь странам Центральной Азии и Кавказа до 900 млн. долл., то есть на 34%, обосновывалась как возможность осуществить «скромный вклад в будущее нашей нации»¹.

Но и размышления в соответствии с наихудшим сценарием обладают мобилизационным потенциалом: так, опасения тотальной дестабилизации сделали для грузинского населения более приемлемым факт отсутствия решающего прогресса на переговорах между Тбилиси и правительствами Абхазии и России. Опасения того, что весь регион может быть превращен в поле боя, являются для Соединенных Штатов «еще одной причиной, почему разрешение конфликтов должно быть для политики США в регионе приоритетом номер один»².

Сами по себе нефтепроводы не принесут Грузии благосостояния. Летом 1997 г. Грузия рассчитывала³ на получение в будущем совокупной ежегодной прибыли в размере 100 млн. долл. (можно сравнить эту сумму с 218 млн. долл., попавших в доход госбюджета благодаря деятельности налоговой инспекции и таможен Грузии за первые семь месяцев 1997 г.⁴, а также с 272 млн. долл., которые были выплачены Россией Украине в качестве платежей за транзит нефти в 1997 г.⁵). Дать точную оценку будущих доходов Грузии, которые она может получить в виде платежей за транзит в ближайшие годы, по-прежнему трудно; однако за их счет Грузия могла бы уменьшить дефицит госбюджета и свой внешний долг (примерно с 2000 г. Грузия будет должна ежегодно выплачивать 200 млн. долл. в качестве процентов по своему внешнему долгу⁶). И все же ясно, что получение платежей за транзит лишь частично удовлетворит нужду в капитале, необходимом для всестороннего развития страны.

Стратегия развития Грузии основывается не на учете прибылей от будущих платежей за транзит, но на расчетах, согласно которым строительство нефтепроводов продемонстрирует всему миру, что в стране установился достаточно высокий уровень политической стабильности, позволяющий осуществлять долгосрочные инвестиции. Столь желанная стабильность станет также более прочной

благодаря большей политической и военной вовлеченности Запада в дела региона. В свою очередь стабильность приведет к активизации дополнительных западных инвестиций, которые по расчетам во много раз превысят размеры суммы платежей за транзит. Итак стабильность одновременно рассматривается как необходимый исходный рубеж экономического развития и его конечный результат. Несомненно, что уровень стабильности, достигнутый Грузией после введения в 1995 г. новой конституции, недостаточен для осуществления крупных инвестиционных проектов. Так, в декабре 1997 г. японские бизнесмены воздержались от инвестиций в Грузию и Армению, считая эти страны нестабильными, и основное свое внимание сосредоточили на Азербайджане¹. И, конечно же, западный подход, ориентирующий инвестиции на диверсификацию маршрутов экспорта нефти и газа, является весьма расчетливым: ведь даже в том случае, если не оправдаются ожидания на то, что подобные инвестиции приведут к всесторонней модернизации и росту экономики Грузии, истраченные деньги все равно дадут позитивный эффект с точки зрения интересов энергетической безопасности Запада.

Инвестиции в транспортировку нефти из Каспийского региона на мировые рынки будут иметь детерминирующий эффект на существующие и лишь зарождающиеся этнические и региональные конфликты в Грузии, а равно и на вовлеченность Запада в эти конфликты. Однако невозможно оценить непосредственные причинно-следственные связи между «нефтепроводами», «конфликтами» и политикой различных «игроков», действующих как в Закавказском регионе, так и за его пределами. Дискуссии вокруг «трубопроводов» затрагивают не только проблему транспортировки нефти и газа, но и всю стратегию экономического развития, принятого грузинским правительством, а также взаимосвязь между интересами стран Центральной Азии и Кавказа, с одной стороны, и основных экономических игроков, действующих на мировом рынке, — с другой. Надежды Грузии на позитивные экономические последствия инвестиций в трубопроводы обоснованы расчетами на то, что эти

¹ A Farewell to Flashman: American Policy in the Caucasus and Central Asia. Выступление заместителя госсекретаря США Строба Тэлбота в Школе высших международных исследований им. Джонса Гопкинса, 21 июля 1997 г.

² Ibid.

³ Данные получены в ходе интервью, проведенного автором данной статьи с высокопоставленным представителем МИД Грузии.

⁴ The Georgian Chronicle. Vol. 1. No 2. July 1997.

⁵ Suponina Yelena. Russian Oil Pipeline to Bypass Ukraine // Moscow News. 2-8 July 1998.

⁶ Neue Zürcher Zeitung, 27 December 1997.

инвестиции либо непосредственно окажут положительное воздействие на стабилизацию страны, либо приведут к поддержке Западом усилий Грузии по обретению стабильности. Позиция Грузии по вопросу о роли Запада в деле обеспечения стабильности в этой части Кавказского региона в значительной мере находится под влиянием западной политики недавнего прошлого. Недостаточная вовлеченность Запада в дела Грузии в первые годы после получения ею независимости рассматривается как результат отсутствия у Запада материальной заинтересованности; это отсутствие должно компенсироваться активной грузинской внешней политикой. Грузии следует увязать между собой стратегию ее будущего развития и интересы Запада в области энергетической безопасности.

Взаимодействие между факторами «трубопроводов» и «этнических конфликтов» является частью сложной взаимосвязи между индивидуальными стратегиями большого числа экономических и политических игроков. В задачу данной статьи не входит анализ различных аспектов такого взаимодействия. Для нас более интересно установить, насколько концепция безопасности, являющаяся составной частью стратегии экономического развития, принятой грузинским правительством, способна служить ответом на проблемы, с которыми оно сегодня сталкивается. В оставшейся части данной статьи особенно пристально рассматривается то, насколько такая точка зрения на безопасность согласуется с отношениями между Грузией и Западом по вопросу разрешения конфликта с Абхазией. Урегулирование этого конфликта обычно считается первым непременным условием для стабильности страны в будущем. Наш анализ данной проблемы подразделяется на два этапа. Сначала я проанализирую те дилеммы, с которыми Грузия и Абхазия сталкиваются, осуществляя свою политику по урегулированию конфликта. Затем будет рассмотрена нынешняя политика России и Запада по данному вопросу. Что касается политики Запада, то при ее рассмотрении надо учитывать следующие факторы: западное военное присутствие в Абхазии; позиция западных членов Совета Безопасности в отношении конфликта и их слабая вовлеченность в усилия по посредничеству; и, наконец, перспективы реализации западной программы реконструкции Абхазии в эпоху постконфликтного урегулирования.

Грузинские и абхазские дилеммы в сфере безопасности

¹ Игорь Ротарь, «Как возродить «великий шелковый путь»?» // Независимая газета, 10 декабря 1997 г.

Можно следующим образом обобщить принципы и цели ООН при посредничестве в грузино-абхазском конфликте: будут неприемлемы любые осуществленные с помощью силы изменения международных границ; разрешение конфликта должно быть достигнуто посредством свободных переговоров; урегулирование должно основываться на признании автономии Абхазии, которая обретет легитимность благодаря референдуму под международным наблюдением, проведение которого станет возможным после возвращения в Абхазию ее полиэтничного населения¹. К июлю 1998 г. на этом направлении не было достигнуто никакого зримого прогресса. Два ключевых вопроса переговоров — будущий политический статус Абхазии и возвращение беженцев — оставались нерешенными. В докладах по Абхазии, направлявшихся Генеральным секретарем ООН в Совет Безопасности, неоднократно указывалось на то, что международное сообщество «потратило много усилий, при этом напрасных, чтобы добиться продвижения в сторону мирного разрешения конфликта»². В 1997 г. между двумя конфликтующими сторонами так и не было достигнуто соглашения о применении гарантий безопасности (проведение в жизнь этих гарантий предполагалось возложить на российские миротворческие силы) в отношении грузинского населения, вернувшегося в Гал(ь)ский район³. Обе стороны не смогли прийти к соглашению по предварительному тексту «Протокола о грузино-абхазском урегулировании», предложенного Российской Федерацией в качестве свода принципов этого урегулирования⁴.

В августе 1997 г. Шеварднадзе встретился с абхазским президентом Ардзинбой, объявив при этом, что Грузия решила изменить свою политику в отношении Абхазии, сделав ставку на развитие экономических связей с этой отколовшейся республикой. В ноябре 1997 г. был создан Координационный совет под председательством специального представителя ООН; действующие в рамках этого совета рабочие группы будут работать по следующим направлениям: а) стойкий отказ от возобновления вооруженных действий, проблемы безопасности, б) беженцы и перемещенные лица внутри республики, с) экономические и социальные проблемы⁵. Создание этого Координационного совета основывалось на убеждении в том, что с учетом трудностей разрешения вопроса о политическом статусе Абхазии в краткосрочном плане можно способствовать укреплению взаимного доверия посредством сотрудничества в сферах, представляющих общий интерес. Экономическая и социальная кооперация оказала бы благоприятное воздействие на все население Абхазии, которое получило в 1997 г. гуманитарную помощь почти на

17,5 млн. долл.¹ Сессии Координационного совета были проведены в январе и марте 1998 г. В феврале 1998 г. ООН направила в Абхазию Миссию по оценке потребностей, работа которой осуществляется под эгидой грузино-абхазского Координационного совета. Определение экономических и социальных приоритетов в краткосрочном и среднесрочном плане поможет оценить масштабы постконфликтной реконструкции.

Такая политика сотрудничества создала новые возможности для развития мирного процесса, однако ее было недостаточно для создания нового типа отношений между Грузией и Абхазией. Отношения между ними по-прежнему характеризуются конфронтацией. Заявление правительства Грузии о том, что грузинская пограничная стража начиная с 1 июля 1998 г. берет на себя полную ответственность за патрулирование морских границ Грузии, заменяя тем самым российских пограничников, вызвало резкую реакцию со стороны Абхазии. Сухумское правительство заявило о своей готовности противостоять любой попытке Грузии патрулировать водное пространство, прилегающее к территории Абхазии². В 1996 г. грузинские партизанские формирования создали так называемый «Белый легион», взявший на себя ответственность за проведение подрывных акций на территории Абхазии. Позднее было создано еще одно аналогичное формирование под названием «Лесные братья»³. Грузинская сторона обвинила Абхазию в жестоких репрессиях по отношению к гражданскому населению региона. 18 мая 1998 г. грузинские партизаны атаковали абхазскую милицию, убив, как полагают, примерно 20 ее сотрудников. Абхазская сторона предприняла ответные действия, атаковав грузинские деревни в Гал(ь)ском районе, результатом чего стали гибель десятков людей с обеих сторон и бегство из района примерно 30 тыс. гражданских лиц грузинской национальности, однажды уже покинувших этот район, а потом вернувшихся по завершении грузино-абхазской войны 1992—1993 гг. Продолжение дискуссии о мирном урегулировании было как никогда осложнено выдвинутыми абхазской стороной утверждениями, что грузинское правительство оказывало прямую поддержку грузинским партизанским отрядам, и возобновившимися

¹ S/1994/80, 25 January 1994.

² UN Document S/1997/827 (28 October 1997).

³ По оценкам, сделанным ООН в июле 1997 г., в Гал(ь)ском районе на тот момент проживало до 50 тыс. гражданских лиц, см. UN Document S/1997/558 (18 July 1997).

⁴ Ibid.

⁵ UN Document S/1998/51 (19 January 1998).

обвинениями грузинской стороны в адрес абхазского руководства в проведении этнической чистки.

В то время эти обвинения, возможно, рассматривались как обоснованные. Для находящихся в Грузии политических наблюдателей поддержка ее правительством грузинских партизанских формирований — что не обязательно означает полный контроль над этими формированиями со стороны последнего — представляется «секретом полишинеля». Судя по всему, особую активность в деле поддержки этих партизанских формирований проявляет абхазское правительство в изгнании, действующее от имени грузинского населения Абхазии. Абхазское правительство в Сухум(и) всегда отказывалось вести переговоры или даже разговаривать с представителями этого правительства в изгнании. Однако в 1999 г. произошла важная перемена позиции по вопросу возвращения беженцев. До того абхазская сторона считала, что грузинское гражданское население, которое в последние годы возвращается в Гал(ь)ский район, представляет политическую угрозу, своего рода «пятую колонну», — вот почему нельзя было исключить этнических чисток в случае возвращения еще большего числа беженцев. Абхазская сторона требовала, чтобы до окончательного разрешения проблемы беженцев было найдено общее политическое решение, приемлемое для обеих сторон. Однако абхазская сторона не проявляла активности или творческого подхода в поиске моделей разрешения проблемы политического статуса республики (предлагавшаяся ею конфедеративная модель не учитывала основополагающих интересов Грузии в сфере безопасности и обычно рассматривалась как ступень к полному отделению Абхазии от Грузии, а это делало Абхазию уязвимой для критики в том плане, что она фактически рассчитывает на долгосрочные последствия этнических чисток и того, что в будущем, когда все меньше грузинских беженцев будут хотеть вернуться назад, грузинская готовность идти на компромисс возрастет).

Однако в начале 1999 г. сухумское правительство заявило, что все грузинские беженцы, которые не замешаны в военных преступлениях

¹ См.: S. Neil MacFarlane, Larry Minear, and Stephen D. Shenfield, *Armed Conflict in Georgia: A Case Study in Humanitarian Action and Peacekeeping*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper No 21, 1996, по адресу в Интернете: <http://www.brown.edu/Departments/>; Joel Boutroue and Stephen Jones, *Prospect for the Return of Internally Displaced Persons and Refugees to Abkhazia. A UNHCR Review of the Situation in Georgia*, May 1997.

² UN Document S/1998/375/Add. 1 (13 May 1998).

³ Относительно боев, имевших место в мае 1998 г., см.: Besik Kurtanidze, «Guerrillas Keep on Fighting», в: *Army and Society in Georgia*, June 1998, статья получена по Интернету с адреса: cipdd@access.sanet.ge.

и согласятся пройти регистрацию у абхазских властей, могут вернуться в свои дома в Абхазии. Операция должна была начаться 1 марта 1999 г. Абхазское решение было принято в одностороннем порядке, без согласования с грузинскими властями по поводу гарантий безопасности для грузинского населения, возвращающегося в свои дома. Абхазское правительство отказалось увязать возвращение беженцев с мерами безопасности, которые ограничили бы его суверенитет на собственной территории. Одностороннее решение о возвращении беженцев без институциональных гарантий рассматривалось Грузией как еще один признак неготовности абхазской стороны к компромиссу.

Не представляется вероятным, что характерный для обеих сторон конфронтационный подход может привести к мирному разрешению конфликта, при котором важную роль сыграют институциональные гарантии. Для достижения прочного мирного урегулирования требуется совершенно иной подход в вопросе использования силы. Обе стороны неоднократно заявляли, что они будут придерживаться принципа мирных переговоров, но ни одна из них не смогла удержаться от угроз использования военной силы, включая диверсионные военные акции через линию перемирия. Тот факт, что использование силы в настоящее время не рассматривается как грузинским, так и абхазским руководством в качестве способа окончательного разрешения конфликта, прежде всего объясняется их негативным военным опытом, когда обе стороны не смогли добиться поставленных целей, используя силовые методы. Их более сдержанный подход к использованию силы, при котором военные приготовления сочетаются с дипломатическими инициативами, не основывается на альтернативных политических концепциях того, как следует урегулировать этнические конфликты. С точки зрения грузинского или абхазского подхода институциональные рычаги не имеют большого значения. Подход обеих сторон к использованию силы не основывается и на моральных соображениях. Обе стороны находят сильные аргументы, оправдывающие использование силы, апеллируя к фактам вопиющих нарушений прав человека и военных преступлений, совершенных другой стороной во время или после конфликта. Обе стороны считают, что существующая ныне ситуация создает серьезную угрозу дальнейшему существованию их суверенитета и даже государственности, что, по их мнению, оправдывает использование силы против гражданского населения без серьезных моральных ограничений (экономические санкции, например те, которые были введены в январе 1996 г., могут рассматриваться как специфическая форма применения силы против

гражданского населения). Обе стороны также уверены в том, что применяемая ими комбинация военных и дипломатических средств вполне легитимна и выбор одного из этих средств должен определяться их соответствующей эффективностью для достижения определенных политических целей. Вряд ли такая позиция, позволяющая прибегать к использованию силы для урегулирования любого имеющего первостепенное значение политического вопроса, делает в принципе достижимым какой-либо институциональный компромисс. Даже если грузинская и абхазская стороны могут прийти к согласию по формуле расплывчатого компромисса в вопросе разделения государственных полномочий, например на основе такой модели «федерального государства», которая являлась бы гибридом федеративного принципа (отстаиваемого грузинской стороной) и конфедеративного принципа (чего добивается абхазская сторона), или же на основе модели территориального раздела Абхазии (что на данный момент неприемлемо для абхазского руководства), трудно представить себе реализацию на практике обязательных правил мирного разрешения конфликта в условиях, когда ограничения на использование силы продиктованы исключительно соображениями эффективности.

Для абхазского руководства конфедеративная модель представляется единственно приемлемым вариантом. Эта форма означает, что оба государства будут полностью суверенны (и признаны таковыми со стороны международного сообщества) и сохраняют свою существующую государственную структуру. Отношения между двумя государствами будут основываться на международном договоре. Любая форма иерархических отношений с центральным правительством рассматривается как форма подчинения и поэтому отвергается. Правительство конфедерации сохранило бы некоторые представительские функции в рамках ограниченного числа международных организаций. Однако такого рода сотрудничество не должно посягать на принцип суверенитета — ведь все решения, касающиеся сферы совместных полномочий, должны приниматься на основе консенсуса. Наличие институтов, которые имели бы полномочия для посредничества в случае разногласий, или же общих институтов, которые были бы узаконены посредством общенародного голосования на прямых выборах, в абхазских предложениях не предусмотрено. В случае реализации абхазских предложений, конфликты могут затем с легкостью перейти в новую фазу применения насилия. С абхазской точки зрения за республикой должно сохраниться право на полное отделение. Такое отделение облегчалось бы самим международным характером договорных

отношений с Грузией и признанием со стороны международного сообщества обоих федеративных государств, входящих в состав предлагаемой конфедерации, в качестве суверенных государств, являющихся субъектами международного права. Данный конфедеративный подход не основывается на федералистской идеологии, которая неизбежно включает в себя куда более дифференцированное понимание суверенитета; этот подход основывается на оценке существующих политических реалий: ведь очевидно, что международное сообщество отказывается признать любые изменения границ или сепессию, осуществленную посредством силы. Россия также оказала на Абхазию эффективное давление, настаивая на том, чтобы она согласилась на сохранение общего государства с Грузией и проявила известного рода гибкость в ходе переговорного процесса. Ведь если лишить мирные переговоры хотя бы минимальной надежды на успех, использования силы нельзя уже будет избежать, а это нанесло бы ущерб и российским интересам в регионе, и (численно маленькой и уязвимой) абхазской нации. Тот факт, что до сих пор не состоялось официального провозглашения независимости Абхазии, может быть объяснен лишь подобными «прагматическими» соображениями.

По мнению многих абхазов, которые оценивают прочность политических институтов прежде всего в плоскости соотношения сил, а не на основе юридических критериев, федерализм не предоставляет меньшинствам каких-либо гарантий против захвата власти большинством. Федеративные конституции могут включать положение, согласно которому без участия субъектов федерации в процессе принятия решений или даже без их согласия нельзя осуществить какое-либо изменение статуса этих субъектов, однако опыт, приобретенный абхазами в бывшем СССР, подводит их к выводу, что такого рода конституционные положения мало что значат. Абхазы хорошо помнят, что Гамсахурдиа был избран в 1991 г. при поддержке более 86% поданных голосов, а всего через несколько месяцев свергнут — вот почему они считают, что смена правительства в федеральном центре может привести к новым вооруженным конфликтам между центром и национальными меньшинствами, тогда как предсказать, какую позицию при этом займет Россия, невозможно. В то же время позиция западных правительств предсказуема: опыт Чечни (1994 г.) убедительно свидетельствует, что в целом эти правительства не готовы при возникновении подобных кризисов вмешиваться во внутренние дела любого европейского государства, а их акции не заходят далее мониторинга конфликта или предложения дипломатического посредничества. Применение силы

НАТО в Косово потребовало принятия новой — и весьма сомнительной — концепции вмешательства во внутренние дела государств. Лишь специально предусмотренные для федераций международные гарантии, включающие гарантии прав субъекта федерации против федерального правительства или других субъектов федерации, могут преодолеть неэффективность традиционных институциональных методов в деле разрешения вооруженных конфликтов, возникающих внутри федеральных государств. Такие гарантии также призваны сделать невозможным снижение статуса или полную отмену того политического статуса, которым обладает субъект федерации. Такой тип гарантий, распространяющихся на внутреннюю структуру государства, отсутствует среди международных гарантий, которые могут быть предоставлены другими государствами, ОБСЕ или Советом Безопасности, но в некоторых отношениях он соответствует тем политическим принципам, на которых основывалось Дейтонское соглашение по Боснии.

Абхазское руководство отвергает большую часть грузинских предложений по реформе федеральной системы. Так, сухумское руководство отвергло грузинское предложение предоставить Абхазии «самую широкую из всех известных форм автономий». С абхазской точки зрения понятие «автономия» противоположно понятию «суверенная государственность» — отметим, что такая позиция разделяется большинством бывших автономных образований, существующих в постсоветском пространстве. Грузинское предложение интерпретируется как новая попытка подчинить Абхазию Грузии. С точки зрения абхазского руководства, добивающегося конфедеративного устройства, которое обеспечит существование Абхазии как международно признанного суверенного государства, грузинское предложение предоставить президенту Абхазии пост спикера верхней палаты парламента, создание которой предусмотрено в контексте федерального устройства Грузии, имеет малую ценность. Реакция же абхазского руководства на предложение Шеварднадзе, согласно которому в рамках единого государства Абхазия будет иметь полную фискальную автономию¹, сводится к тому, что фискальная проблема имеет подчиненное значение в рамках общего подхода Сухуми к вопросам государственного строительства.

Что касается Грузии, там помнят, что война с Абхазией возникла вслед за войной с Южной Осетией и гражданской войной с соотечественниками-грузинами. Грузия была разбита в ее этнических войнах и смогла сохраниться как независимое государство в ходе гражданской войны, лишь согласившись на то, чтобы Россия наложила жесткие ограничения на ее суверенитет. Нынешнее

руководство Грузии не готово идти на риск того, что Россия еще раз вмешается в грузинские дела в качестве посредника (и направит в Грузию миротворческий контингент) в конфликтах с Аджарией или другими меньшинствами, проживающими на грузинской территории. При существующих условиях, когда сила государственных структур обеспечивается унитарным характером государства, отказ от централизации (non-centralization) может повлечь за собой риск дезинтеграции. Грузия не готова идти на риск политической нестабильности, которая может быть вызвана созданием федеративных государственных структур, что предполагает фрагментацию суверенитета между различными субъектами федерации (Южная Осетия, Аджария, различные собственно грузинские регионы). Реализация федеративной модели будет приемлема лишь при том условии, что она не поставит под угрозу все еще хрупкую в Грузии политическую стабильность и при этом обеспечит воссоединение с Абхазией.

Согласно грузинской точке зрения, федерализация и национальное воссоединение рассматриваются в качестве двух аспектов политического процесса, который призван восстановить политическую стабильность в стране. Следует учитывать эту точку зрения при объяснении причин неудачи процессов федерализации и национального воссоединения. Грузинское руководство не делает никаких попыток осуществить федерализацию страны в качестве первого, подготовительного шага в сторону воссоединения. Ведь политический истеблишмент Грузии вряд ли согласится на столь радикальную реформу, затрагивающую политический статус этнических меньшинств. Это, в свою очередь, в восприятии абхазской стороны служит еще одним доказательством того, что грузинское общество не готово к образованию общего государства с какой-либо другой этнической группой.

Для грузинского политического руководства, состоящего исключительно из представителей этнических грузин, идея разделенного суверенитета не имеет большого смысла. В Грузии этнические грузины составляют 69% населения. Это означает, что оставшийся 31% страны практически не представлен в органах центрального правительства. Напомним для сравнения, что в Бельгии фламандское население составляет примерно 60% от всего населения страны — всего на 9% меньше, чем соответствующая доля грузин в населении Грузии, — однако фламандцы занимают лишь половину министерских постов в центральном правительстве, имеют пропорциональное

¹ Le Monde, 1 July 1998.

представительство в парламенте, а в органах федеральной администрации они представлены в соответствии с квотой, которая была определена на переговорах между двумя основными этническими общинами Бельгии. Аналогичным образом можно провести сравнение со Швейцарией, 64% населения которой являются германоязычными, тогда как 19% говорят по-французски, 8% — по-итальянски и примерно 9% — на других языках¹; тем не менее Швейцария является примером такой демократии, в которой демографическое преобладание какой-то одной этнической или языковой группы (составляющей большинство населения) не ведет к установлению монополии этой группы на власть в государстве или даже к политическому преобладанию этой этнической или языковой группы. Представляется неясным, пойдет ли Тбилиси — и если пойдет, то как именно — на уступки многочисленным этническим меньшинствам страны по вопросу распределения государственных постов в администрации и центральном правительстве. Правда, никакие законодательные акты не ограничивают представительство меньшинств, тогда как само политическое руководство этих меньшинств не всегда добивается своего участия во властных структурах на уровне центра (использование грузинского в качестве единственного официального языка создает существенное препятствие на пути к такому участию); при всем том создается впечатление, что каких-либо серьезных попыток противодействовать этим формам культурной и политической маргинализации не предпринимается. Отсутствие демократических структур на уровне местного самоуправления — власть в районах и маленьких городах почти повсеместно остается в руках глав администраций, назначенных сверху,² — не является обнадеживающим свидетельством реформаторского потенциала грузинского общества.

Дилеммы российской политики

Никогда не существовало четкого разрыва преемственности между советским и российским вмешательством в грузино-абхазский конфликт¹. Нынешняя политика России основывается на общем как для нее, так и для Грузии и Абхазии историческом опыте советского прошлого. Конфликты между «консерваторами» и «демократами» в период перестройки, между старой советской и новой российской элитами по вопросу о суверенитете России, завершившиеся в декабре 1991 г. в результате распада Советского Союза, между исполнительной и законодательной властью нового российского государства, разрешенные в пользу российского президента в октябре 1993 г., имели далеко идущие последствия, воздействуя на позицию Москвы в

отношении Южного Кавказа. Неоднородность нынешней российской политики в этом регионе может вызываться особыми институциональными интересами, которые отстаивают различные участвующие в принятии решений игроки (включая президента, министерства иностранных дел, обороны, ведомство пограничной охраны, Думу и даже одного из крупнейших среди так называемых «олигархов» — Бориса Березовского в роли —ныне бывшего — исполнительного секретаря СНГ). Обычно считается, что различные игроки, действующие на внутрироссийской политической арене, при выработке внешнеполитической линии разделяют (несмотря на все разнообразие их конкретных политических подходов) общие геополитические и геоэкономические интересы или же им как минимум приходится учитывать эти общие интересы, когда они пытаются повлиять на российскую политику. Вот почему представляется возможным говорить об общероссийской позиции, даже если различные игроки, действующие на внутрироссийской политической сцене, преследуют свои особые внешнеполитические цели.

Прежде всего, российские интересы учитывают важность проблемы стабильности в регионе Южного Кавказа с точки зрения стабильности Северного Кавказа (причем особую озабоченность вызывает сохранение стабильности в Дагестане), близость Турции, уже сейчас весьма активно осуществляющей военное сотрудничество с Грузией, и маршруты экспортных путей, по которым будет осуществляться вывоз естественных ресурсов Каспийского региона. Что касается Абхазии, то здесь следует учитывать военное значение ее черноморской береговой линии протяженностью примерно в 200 км и факт размещения здесь российских войск. Для России непросто определиться в вопросе о том, что в большей мере обеспечивает ее интересы: сохранение существующего статус-кво, что является более простым решением, или же мирное урегулирование и создание общего грузино-абхазского государства.

С точки зрения российской стороны в сравнении с перспективой мирного урегулирования сохранение существующего статус-кво имеет известные преимущества. Ведь в нынешней ситуации обе противоборствующие стороны куда более зависимы от России, тогда

¹ Fleiner, Thomas. Föderalistische und demokratische Institutionen und Verfahren zur Lösung ethnischer Konflikte, в: Slobodan Samardzic und Thomas Fleiner (Hrsg.), Föderalismus und Minderheitenproblem in multiethnischen Gemeinschaften. Eine vergleichende Analyse über die Schweiz und Jugoslawien. Fribourg (Suisse): Publications de l'Institut du Fédéralisme. 1995. P. 50.

² UNDP. Human Development Report: Georgia 1997. Tbilisi.

как мирное урегулирование укрепило бы прозападную ориентацию Грузии. Правительства западных стран неоднократно заявляли, что они не могут рассматривать Южный Кавказ как регион, принадлежащий к российской сфере влияния. Они также дали ясно понять, что растущие инвестиции Запада в этом регионе неизбежно приведут к увеличению общего политического и военного присутствия в нем западных стран. Такое развитие событий было бы не в российских интересах. Также не соответствовала бы российским интересам и такая ситуация, при которой абхазское руководство не зависело бы столь сильно от поддержки России. Некоторые политические силы в Абхазии пропагандируют идею создания независимой от России Кавказской конфедерации, в рамках которой важную роль должны играть народы Северного Кавказа — ведь с ними абхазы могут говорить на равных. По словам министра по делам национальностей и федеративным отношениям Вячеслава Михайлова, сказанным в апреле 1998 г., «идет серьезная борьба за создание единого Кавказа, но без участия России». По мнению министра, Кавказский регион создает наиболее серьезную угрозу территориальной целостности России¹.

Фактор стабильности оказывает важное воздействие на перспективы инвестиций в создание «западного» нефтепровода из Баку в Супсу, который снижает значимость северного нефтепровода до Новороссийска. Грузинские наблюдатели отмечают, что Россия явно выгадывает, поддерживая нестабильность к югу от ее границ. Сам Шеварднадзе, отрицавший в прошлом предположение, согласно которому Москва подогревала этнические конфликты в Грузии, несколько раз говорил о взаимосвязи между повторяющимися покушениями на его жизнь и нефтяной «игрой» на Кавказе¹.

Однако России становится все труднее оправдать поддержание в Абхазии статус-кво. Грузия неоднократно ставила под вопрос легитимность существования СНГ ввиду неспособности этой организации разрешить проблему территориальной сецессии, существующую в нескольких странах-участницах, включая Молдову и Азербайджан. Не представляется вероятным, что Грузия согласится на углубление каких-либо форм региональной интеграции с Россией — одной из немногих альтернатив, которыми располагает Россия в деле поддержания значимости своего влияния в мировой политике — до тех пор, пока СНГ не будет соответствовать минимальным критериям,

¹ Относительно российской политики в Грузии и Абхазии см. Lynch Dov. The Conflict in Abkhazia. Dilemmas in Russian «Peacekeeping» Policy. The Royal Institute of International Affairs. Discussion Paper 77. 1998.

присущим организации по обеспечению безопасности. С экономической точки зрения Россия в результате мирного урегулирования может получить некоторые преимущества, поскольку такое урегулирование создаст больше возможностей для развития Юга России. Разблокирование железной дороги и других транспортных путей, пролегающих через территорию Абхазии, приведет к росту российской торговли с Грузией и Турцией. Тот факт, что установление в регионе стабильности будет также содействовать и укреплению в нем позиций других экономических игроков, судя по всему, не должен серьезно учитываться в расчетах российских политиков, поскольку во всех странах ближнего зарубежья уже сегодня налицо экономическое присутствие других государств. Установление стабильности в Абхазии может создать новые преимущества как для западного, так и для северного нефтепроводов. Среди прочих предложений о проведении нефтепроводов через Абхазию существует проект строительства «связки» между «западным» нефтепроводом Баку — Супса и идущим в Новороссийск «северным» нефтепроводом. Бывший военный порт Очамчира в Абхазии, по оценкам экспертов, в качестве нефтяного терминала имеет явные преимущества по сравнению как с Супсой (Очамчира может принимать танкеры более крупного тоннажа), так и с Новороссийском (в Очамчире лучше погодные условия). Восстановление очамчирской бухты, превращение ее в нефтяной терминал и соединение его с новыми «связками» между обоими нефтепроводами стало бы частью программы постконфликтного восстановления Абхазии и привело бы одновременно к наращиванию мощностей по хранению нефти и общей гибкости нефтепроводной системы¹.

Сказанное выше может подвести к выводу, согласно которому у России имеются как соображения в пользу поддержания статус-кво, так и соображения другого рода в пользу укрепления позиции Грузии на переговорах, однако вопреки утверждениям многих наблюдателей «ключ к мирному урегулированию» не находится в руках Москвы. Поэтому за основу следует принять соображение о том, что достижение длительного мирного урегулирования не может быть навязано Абхазии, если речь при этом идет о действительно прочном урегулировании. Соответствующая федеративным принципам институциональная стабильность потребовала бы как четкого разграничения властных полномочий, так и достижения постоянных компромиссов по тем вопросам, где такое разграничение провести невозможно; иными словами, нельзя ожидать достижения такой

¹ Turkestan Newsletter. Vol. 98. April 1998.

стабильности в условиях, когда одна из сторон готова применить силу или полагается на внешнюю военную поддержку в случае политического кризиса или даже глубоких разногласий. Это означает, что потенциал российского военного давления в вопросе прекращения конфликта или даже достижения прорыва на переговорах ограничен.

Для претендентов на роль преемника Ельцина в качестве российского президента Абхазия является периферийной темой. Позиция этих претендентов по внешней политике обычно включает в себя более жесткий подход в том, что касается российских интересов в ближнем зарубежье, однако трудно понять, каким образом они интерпретируют эти интересы в конкретном вопросе грузино-абхазского конфликта. При таких обстоятельствах абхазская сторона может спекулировать на том, что в будущем у нее будет больший переговорный вес, а рассуждения такого рода направлены на оправдание ужесточения ее позиции в ходе переговоров.

Дилеммы западной политики

Правительства западных стран ссылаются на наличие у них важных интересов в регионе Каспийского моря и на потребность разрешения различных конфликтов в регионе Южного Кавказа. Однако стратегические интересы по обеспечению безопасности энергопоставок недостаточны для того, чтобы обеспечить высокий уровень вовлеченности Запада в дела региона, например в форме направления туда сил по поддержанию мира. Ведь такая форма военного присутствия Запада может повлечь за собой — после трудных переговоров о расширении НАТО — новый виток конфронтации с Россией. Нынешняя политика Запада по отношению к грузино-абхазскому конфликту ограничивается рамками

¹ В своем интервью «Независимой газете» от 15 октября 1991 г. (еще до переворота, в ходе которого был свергнут президент Грузии Гамсахурдия) он дал следующий ответ журналисту, спросившему, верит ли он утверждениям о том, что конфликт в Южной Осетии был спровоцирован КГБ: «Нет, я в это не верю. Я исключаю такое объяснение. У центра не существует интересов, в соответствии с которыми грузины и осетины должны жить в столь конфликтных отношениях. И в случае с Нагорным Карабахом говорилось о том, что все было организовано из центра. Однако я был членом того самого Политбюро... Вероятно, мы были слишком нерешительны, это да, но я исключаю такое объяснение, будто Кремль провоцировал национальные конфликты». (Перевод этого интервью на немецкий язык был опубликован в: «Eduard Schewardnadze im Gespräch mit Andrej Karaulow» // Berliner Debatte INITIAL 2/1992. P. 70).

присутствия в Абхазии военных наблюдателей, дипломатических инициатив в Совете Безопасности ООН, гуманитарной помощи абхазскому населению и грузинским беженцам из Абхазии, а также планами оказания существенной финансовой помощи при реализации постконфликтной программы по реконструкции Абхазии.

Для всех тех, кто считает, что нефтепроводы являются достаточно весомым условием обеспечения безопасности в Кавказском регионе, было бы полезно обратиться к недавнему историческому опыту Анголы. Последние двадцать лет истории Анголы могут служить самой плохой из всех возможных моделью будущего для Кавказа. Эта богатая нефтью африканская страна пережила двадцатилетнюю гражданскую войну, разрушившую всю ее экономику, включая инфраструктуру и промышленную базу. Это не означает, что нефтяные компании, как, например, «Шеврон» (присутствие которой в Грузии и Каспийском регионе весьма заметно), должны опасаться резкого прекращения поставок нефти. Нефтяные компании далеко не всегда разделяют озабоченность в вопросах безопасности, существующую у местного населения или правительств, в том числе и у правительств тех стран, в которых базируются эти компании. При администрации президента Рейгана, поддерживавшей повстанцев УНИТА в их борьбе против правившего в Анголе движения МПЛА, «Шеврону» было разрешено и дальше добывать в Анголе нефть, даже при том, что половина доходов от добытой нефти шла на поддержку военных усилий правительства Анголы по подавлению повстанцев. Независимо от существующих между правительствами форм военного сотрудничества нефтяные компании могут самостоятельно идти на договоренности по вопросам, затрагивающим безопасность их деловых интересов. Так, кубинские войска, направленные в Анголу для того, чтобы поддержать позиции социалистического лагеря в борьбе против империалистических сил, одновременно на территории ангольского анклава Кабинда оберегали нефтяные установки «Шеврона» от атак со стороны войск УНИТА¹. Однако действующие на Кавказе нефтяные компании дали ясно понять, что, хотя у них имеются собственные возможности по урегулированию политических рисков, в вопросе эксплуатации нефтепровода они рассчитывают исключительно на правительственную защиту.

Другим примером ситуации, когда экспорт сырья, будь то природный газ или нефть, не обязательно оказывается под угрозой в случае гражданских войн, является Алжир. В экономическом плане

¹ См. UNDP. United Nations Needs Assessment Mission to Abkhazia, Georgia. March 1998. P. 16-17.

территорию Алжира часто подразделяют на так называемую «полезную» и «бесполезную» части. Бесполезная часть может быть ареной массовой резни, которая напрямую не угрожает западно-европейским энергетическим интересам (Европейский союз во многом зависит от поставок алжирского газа). Абхазия рискует оказаться в «бесполезной» части Кавказа. Военные столкновения, как, например, те, которые имели место в Гал(ь)ском районе в мае 1998 г., могут вызвать исход десятков тысяч беженцев, однако они не создают прямой угрозы нефтяному экспорту. И только крупномасштабные военные конфликты могут нанести ущерб нефтяным интересам Запада — ведь Поты и Супса расположены к югу недалеко от линии прекращения огня между Грузией и Абхазией и находятся в сфере досягаемости артиллерийского огня. В случае грузино-абхазского конфликта наличием такого риска не следует пренебрегать².

Западные правительства не имеют в Кавказском регионе каких-либо серьезных моральных интересов, которые им следует защищать. Грузино-абхазский конфликт в моральном плане не воздействует на западное общественное мнение так, как это случилось в Боснии, Чечне и Косово. Западные СМИ едва упомянули о возобновлении военных столкновений в Гал(и) в мае 1998 г. Ставшее следствием этих столкновений бегство из Гал(ь)ского района 30 тыс. гражданских лиц не является на Западе темой для обсуждения (по данным Всемирного банка за 1997 г., в мире имелось не менее 35 млн. человек, покинувших места своего проживания в результате вооруженных конфликтов¹). Грузия и Абхазия входят в пространство, на которое распространяются меры по безопасности ОБСЕ. Это пространство является институциональной реальностью и основой для политики сотрудничества таких международных организаций, как, например, НАТО, действующей в рамках программы «Партнерство во имя мира». Однако для общественного мнения, на восприятие которого западные политики ориентируются при оправдании ими своих внешнеполитических приоритетов, все сказанное выше остается абстрактной концепцией. В этом плане гораздо проще оправдать вмешательство Запада на Балканах. В июне 1998 г. каждый третий претендент на получение в Германии статуса политического беженца был родом из Косово². Нет оснований ожидать, что многие беженцы из Гал(ь)ского района попросят политического убежища в Западной Европе.

И все же отсутствие существенной вовлеченности Запада в грузино-абхазский конфликт не означает, что нынешняя политика Запада в отношении этого конфликта является величиной, которой можно пренебречь. Следует проводить различия между тремя

уровнями вмешательства. Во-первых, в Абхазии имеется ряд западных военных наблюдателей, которые входят в состав миссии наблюдателей ООН в Грузии (ЮНОМИГ). Ряд западных правительств активно участвует в военном сотрудничестве с Грузией, что с неизбежностью ведет к важным последствиям в плане изменения баланса сил в регионе. Во-вторых, США, Германия, Великобритания и Франция поддерживают усилия ООН по посредничеству и вместе с Россией входят в число «Друзей Генерального секретаря ООН по Грузии». В-третьих, западные правительства и международные институты готовы предоставить существенную помощь для экономической реконструкции Абхазии в рамках осуществления программы ее постконфликтного восстановления.

1. Военная политика западных стран в Грузии

Военное присутствие западных стран в зоне конфликта ограничивается ныне деятельностью военных наблюдателей миссии ЮНОМИГ. В этой связи заслуживает упоминания относительно высокий уровень присутствия наблюдателей от стран ЕС. Из общего числа 109 офицеров, находившихся в Абхазии в качестве наблюдателей на октябрь 1997 г., четверо были американцами, а 40 представляли страны ЕС¹. До сих пор западные страны отказывались проводить в регионе политику принуждения к миру. Этот тип военной подготовки грузинских войск не был предусмотрен в инициативах сотрудничества со странами НАТО в рамках программы «Партнерство во имя мира»; и это несмотря на пожелания грузинской стороны. Вашингтон не исключил своей поддержки планам создания таких сил по поддержанию мира, в состав которых входили бы не только российские войска (Украина и Турция уже выразили свой интерес к участию в таких силах), однако обусловил эту поддержку тем, что сначала следует достичь мирного урегулирования, чтобы «был достигнут хоть какой-то мир, который можно было бы поддерживать». Специальный посланник США в Новых независимых государствах Стивен Сестанович в июне 1998 г. заявил, что Вашингтон не рассматривает в качестве реальной альтернативы предложение Грузии о принуждении к миру по «боснийской модели»². Не получило позитивной оценки Вашингтона и предложение заместителя начальника Генерального штаба Турции Чевика Бира, высказанное им в июне 1998 г. (он обосновывал свое пред-

¹ International Herald Tribune, 26 June 1998.

² Menon, Rajan. Treacherous Terrain: The Political and Security Dimensions of Energy Development in the Caspian Sea Zone // NBR Analysis. Vol. 9. No. 1. February 1998. P. 27–28.

ложение ссылкой на пример региональных миротворческих сил для Балкан, договоренность о создании которых была достигнута в марте 1998 г.)³, согласно которому развертывание миротворческих сил, предназначенных действовать в бассейне Черного моря, должно осуществляться в рамках и под контролем натовской программы «Партнерство во имя мира»⁴. Страны бассейна Черного моря имеют разногласия в вопросе о том, какого рода элементы системы обеспечения военной безопасности должны быть включены в систему сотрудничества черноморских стран. Поскольку обсуждается участие контингентов западных стран в миротворческих силах после достижения мира, сложилось общее убеждение в том, что никакая внешняя сила не сможет осуществлять военные акции в этой зоне без наличия там минимальной инфраструктуры, тогда как создание такой инфраструктуры будет иметь далеко идущие последствия для интересов безопасности России на ее южных рубежах¹. Кажется маловероятным, что западные правительства смогут позволить, чтобы контингенты их вооруженных сил несли здесь потери, подобные тем, которые в последние годы понесли российские контингенты, участвовавшие в миротворческих операциях. Напомним, что за период с 1994 г. по май 1998 г. российские контингенты, действующие в качестве миротворческих сил, в результате политически мотивированных акций понесли потери в 200 человек, в том числе 57 убитых². Западные правительства никогда не проявляли никаких признаков энтузиазма в ответ на намеки Грузии относительно целесообразности вывода российских войск с линии прекращения огня. Ведь в отсутствие миротворческих сил между грузинскими и абхазскими формированиями, вероятно, возобновится открытое вооруженное противостояние³, причем будут отсутствовать какие-либо возможности навязать обеим сражающимся сторонам решение или заменить российские войска какими-либо другими.

В настоящее время НАТО непосредственно не вовлечено в грузино-абхазский конфликт. Военное сотрудничество между Грузией и странами-членами НАТО (Турцией, Грецией, Великобританией, США и Германией) остается ограниченным рамками традиционных видов деятельности, предусмотренных программой «Партнерство во имя мира» (например, военная подготовка, участие в образовательных программах в военных академиях или такие виды поддержки, как

передача катеров для береговой охраны пограничной службе Грузии). Такое сотрудничество укрепляет грузинские позиции на переговорах с Россией о будущем Абхазии — ведь оно является альтернативой существующему военному сотрудничеству между Грузией и Москвой. В ходе встречи глав правительств стран СНГ, состоявшейся в Бишкеке в 1997 г., Грузия отказалась подписать соглашение по вопросу подготовки и тренировки офицеров пограничных войск, поскольку участие в таком соглашении уменьшило бы шансы на подготовку этих офицеров в США, Турции и других странах НАТО⁴. Такое сотрудничество с Западом позволило в 1998 г. заменить российских пограничников грузинской пограничной охраной при патрулировании границ с Турцией и морских рубежей Грузии.

Созданный НАТО в мае 1997 г. Совет евро-атлантического партнерства (СЕАП) в целях укрепления сотрудничества в рамках программы «Партнерство во имя мира» обеспечивает грузинскому правительству дипломатический форум, который можно использовать для достижения более широкой вовлеченности западных стран (не обязательно западных «Друзей Грузии») в обеспечение безопасности Грузии. Россия опасается, что деятельность СЕАП приведет к вытеснению на политическую периферию ОБСЕ, в структурах которой российские позиции остаются намного более сильными, а следовательно, не имеет причин поддерживать Грузию (или другие страны СНГ, сталкивающиеся с проблемой сецессии, как, например, Молдову или Азербайджан) в ее усилиях максимально использовать этот дипломатический форум, где доминируют западные страны. Грузия не одинока в попытках добиться западного военного присутствия в Кавказском регионе. На встрече СЕАП в Люксембурге в мае 1998 г. министр иностранных дел Азербайджана Тофик Зульфугаров, по данным газеты «Московские новости», обсуждал перспективы размещения миротворческих сил НАТО в полосе между армянскими и азербайджанскими формированиями¹. Грузия может стремиться к осуществлению в рамках СЕАП и программы «Партнерство во имя мира» более тесного сотрудничества с Украиной или с так называемыми странами ГУУАМ (куда помимо Грузии входят Украина, Узбекистан, Азербайджан и Молдова). Обе формы такого военного сотрудничества будут восприняты Россией негативно, однако первая из вышеназванных форм может оцениваться как более

¹ The World Bank. Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank. Washington D.C., 1998. P. 15.

² Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8 July 1998.

¹ UN Document S/1997/827 (28 October 1997).

² RFE/RL Newline. Vol. 2. No 106. Part I. 4 June 1998.

³ Turkistan Newsletter. Vol. 98. 27 July 1998. Получен по Интернету с адреса: sota@euronet.nl.

⁴ RFE/RL Caucasus Report. Vol. 1. No 21. 21 July 1998.

осторожная, если Грузия хочет избежать новой политической напряженности в отношениях с Арменией.

2. Западная поддержка посреднических усилий ООН

С самого начала отношения между Россией и ООН по вопросу грузино-абхазского конфликта были напряженными. В 1994 г. Россия надеялась, что ее войска могут действовать в Абхазии и в других конфликтных регионах бывшего Советского Союза в качестве «голубых касок»². Однако западные члены Совета Безопасности выступили против такой формы легитимации особых интересов России в сфере безопасности в ее ближнем зарубежье; в то же время они согласились поддержать размещение в Абхазии миротворческих сил России (формально под флагом СНГ). В январе 1994 г. СБ упомянул о возможности создания многонациональных сил не под командованием ООН, но под контролем ЮНОМИГ¹. В том же году эти силы были размещены в Абхазии.

Начиная с весны 1995 г. роль ООН в качестве посредника уменьшилась к выгоде России. Однако неудача усилий российского «посредника» по достижению существенного прогресса на переговорах или по обеспечению безопасности жизни грузинского населения, вернувшегося в Гал(ь)ский район, вызвала растущее разочарование в Грузии. Это разочарование проявилось во множестве форм, будь то высказывание самого Шеварднадзе или же ведущих деятелей из правительства и парламента Грузии. Они неоднократно заявляли, что Грузия будет искать альтернативы российскому посредничеству и миротворчеству. Также неоднократно грузинская сторона угрожала тем, что она откажется от дальнейшего размещения российских миротворческих сил в Абхазии и что грузинский парламент откажется ратифицировать соглашения, определяющие статус российских военных баз на территории Грузии. Грузинский президент вместе с другими лидерами стран СНГ делал совместные заявления, выражавшие их разочарование российским посредничеством в конфликтах на территории этих стран или требовавшие создания в рамках СНГ более эффективных механизмов по разрешению конфликтов. Политические лидеры Грузии позволяли себе прямые угрозы, заявляя, что Грузия не станет учитывать

российские интересы в вопросе мирного урегулирования с Чечней, если Россия не будет учитывать грузинских интересов в Абхазии².

Однако грузинское правительство старательно избегало такой ситуации, при которой в ходе реализации возможных сценариев урегулирования Россия была бы полностью исключена из участия в нем. И в любом случае западные правительства не согласились бы заменить кем-либо Россию в делах посредничества и размещения миротворческих сил. В своем выступлении в СБ в январе 1996 г. представитель Германии высоко отозвался об усилиях РФ, заявив, что «Россия наилучшим образом способна заставить выслушать абхазскую сторону» и назвал ее незаменимой в роли посредника¹. Однако западные правительства договорились оказать на Россию известное давление с целью получения более осязаемых результатов. Они также добивались большего контроля над российскими (формально под флагом СНГ) миротворческими силами в Абхазии. В этом контексте следует понимать и высказанное представителем Чешской Республики в ООН 15 января 1995 г. требование о том, чтобы Россия в ходе неформальных консультаций с членами СБ предоставляла им сжатую информацию о деятельности миротворческих сил СНГ в Абхазии, что обеспечило бы большую транспарентность этой деятельности². Такого рода давление со стороны Запада никогда не вело к открытому конфликту с Россией, которая, к примеру, ответила согласием на это требование Чехии.

В мае 1997 г. Эдуард Шеварднадзе предложил провести под эгидой ООН международную конференцию по Абхазии, причем Россия, по его замыслу, должна была стать организатором этой конференции и ее принимающей стороной; участниками конференции должны были стать ООН, ОБСЕ, «Друзья Грузии», правительства ряда стран. Представителям республик Северного Кавказа предлагалось предоставить статус наблюдателей³. При этом, вероятно, отсутствовала надежда на то, что конференция принесет существенные результаты по решению главного вопроса — о политическом статусе Абхазии. Скорее следует интерпретировать это предложение как попытку Грузии повысить роль ООН и группы «Друзей Генерального секретаря ООН по Грузии» в процессе посредничества. На встрече в Женеве в ноябре 1997 г. возрастание роли ООН в процессе посредничества было обеспечено созданием Координационного совета (см. выше). «Друзья» получили статус наблюдателей и право участвовать в дискуссиях. Была достигнута

¹ Относительно российского восприятия расширения сферы деятельности НАТО на Кавказский регион см.: Независимая газета, 24 июля 1998 г.

² UN Document S/1998/375/Add. 1 (13 May 1998).

³ UN Document S/1997/827 (28 October 1997).

⁴ См.: Независимая газета, 9 октября 1997.

¹ RFE/RL Newsline. Vol. 2. No 130. 9 July 1998.

² Данилов, Дмитрий. Россия в Закавказье: в поисках международной легитимации // Коппитерс, Бруно (ред.) Спорные границы на Кавказе. С. 155—170.

договоренность, что переговорный процесс пойдет по трем руслам (дискуссии по политическим документам в Москве, прямые переговоры между Грузией и Абхазией, встречи обеих сторон в Женеве, проводимые под эгидой ООН).

3. «Друзья Грузии» или «Друзья Генерального секретаря ООН по Грузии»

«Друзья» Генерального секретаря ООН состоят из небольших групп входящих в ООН государств, которые консультируют и предоставляют свои рекомендации Генеральному секретарю по конкретным проблемам, обычно относящимся к кризисным ситуациям. Такие группы работали по Сальвадору в 1989 г., Гаити в 1993 г., Западной Сахаре в 1993 г. и Гватемале в 1994 г.; они рассматриваются как механизм, само наличие которого дает понять противоборствующим сторонам, что внимание международного сообщества по-прежнему сфокусировано на конфликте, и это сообщество подключено к усилиям по его разрешению. «Друзья» могут оказывать давление на участников конфликта, привносить элемент беспристрастности в процесс мирного урегулирования, подготавливать почву и обеспечивать поддержку для резолюций ООН и содействовать мониторингу процесса мирного урегулирования, что возможно даже и после прекращения участия ООН в этом процессе. Среди прочих факторов эффективность данного института зависит от уровня консенсуса, достигнутого между его участниками¹.

С самого начала деятельности «Друзей Грузии» (ДГ) правительство Грузии опиралось на содействие западных участников этой группы, чтобы продемонстрировать правительствам России и Абхазии, что в международном сообществе оно нашло себе прочную поддержку. Правда, западные члены ДГ также подвергали известной критике и грузинскую сторону (например, оказывая давление на правительство Грузии с тем, чтобы оно не использовало наземные мины в Гал(ь)ском районе), однако они в общем и целом согласились с той ролью, которую Грузия хотела отвести им в переговорном процессе. Некоторые западные члены ДГ (в особенности США) вплоть до 1997 г. выступали с исключительно резкой критикой нынешнего руководства Абхазии, что вызвало со стороны Абхазии ответные обвинения в том, что позицию США нельзя считать беспристрастной.

¹ Пэ, Оливье и Ремакль, Эрик. Политика ООН и СБСЕ в Закавказье. Там же. С. 131.

² Екатерина Тесемникова. Масхадов сместил своего полпреда в Абхазии // Независимая газета, 20 декабря 1997 г.

Члены Совета Безопасности и ДГ рассматривались правительством и общественным мнением Абхазии как представители пристрастной точки зрения на конфликт, отражавшей их экономический интерес в стабильности региона, отстаивавшей догматический подход в отношении территориальной целостности Грузии и пренебрегавшей фактом грузинской агрессии против республики в августе 1992 г.

В том, что касается использования силы Грузией и ее вторжения в Абхазию в августе 1992 г., подобную критику нельзя считать необоснованной. Резолюции СБ не затрагивают вопроса об ответственности за развязывание войны. Западные члены СБ отказались от оценки потребностей Абхазии в сфере безопасности, вместо этого сосредоточив огонь критики на «упрямстве» абхазского руководства. Принятый на состоявшейся в 1994 г. в Будапеште встрече на высшем уровне ОБСЕ Заключительный документ выражал озабоченность по вопросу о преступлениях, совершенных в ходе абхазской войны: «(Государства-участники) выразили свою глубокую озабоченность в отношении этнической чистки, массового изгнания людей, преимущественно грузин, из районов их проживания и в отношении смерти большого числа невинных гражданских лиц»¹. Однако СБ уклонился от использования в своих резолюциях идентичной терминологии, предпочитая в общих словах «напоминать» о выводах Будапештской встречи ОБСЕ, касающихся ситуации в Абхазии, и отстаивая тезис о «неприемлемости демографических изменений, являющихся результатом конфликта»². Такая формулировка была воспринята представителем Чехии как признание этнической чистки, которая, однако, «была, к несчастью, упакована в непроницаемую языковую оболочку» — ведь эта формулировка лишь напоминала о выводах встречи, но не воспроизводила конкретное содержание Заключительного документа³.

В противоположность резолюциям СБ западные правительства недвусмысленно осудили этническую чистку. На заседании СБ 12 июля 1996 г.⁴ представитель США привел выводы Будапештской встречи. Германия осудила этническую чистку, отказавшись признать любую увязку между вопросом о возвращении беженцев и вопросом о будущем Абхазии. Представитель Ирландии, выступая на том же заседании СБ от имени Европейского союза, выразил «осуждение обусловленных этническими мотивами убийств и других актов насилия, имевших место в регионе», потребовав принятия мер для

¹ UN Document S/PV 3618 (12 January 1996).

² Security Council 3488th Meeting, 12 January 1995. UN Document S/PV 3488.

³ UN Document S/1997/558 (18 July 1997).

«ареста совершивших эти действия преступников и отдания их под суд». Это заявление ЕС, поддержанное также представителями Кипра, Чехии, Венгрии, Латвии, Мальты, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Исландии и Норвегии, осуждало абхазскую сторону за те препятствия, которые она создала для недопущения скорого возврата беженцев и перемещенных лиц, и выражало разочарование тем, что абхазские власти не ответили на компромиссные предложения, выдвинутые грузинским правительством.

В выступлениях западных членов СБ по вопросу политического статуса Абхазии ничего не говорится об абхазской позиции. Один из немногих относительно положительных в отношении Абхазии моментов можно найти в заявлении германского представителя в СБ от 12 января 1995 г., в котором он похвалил, что абхазская сторона также имеет «понятные и законные интересы». Следует выслушать и абхазскую позицию, но любое политическое решение должно основываться на принципах суверенитета и территориальной целостности Грузии¹. На заседании СБ 12 января 1996 г. представитель Германии похвалил грузинскую сторону за ее готовность создать федеральные структуры и возложил всю ответственность за тупик в процессе переговоров на абхазскую сторону: «Этнические убийства и создание атмосферы насилия и отсутствия безопасности с тем, чтобы помешать возвращению беженцев и перемещенных лиц, с точки зрения международного сообщества совершенно неприемлемы. Результаты так называемой этнической чистки не будут признаны или приняты де-факто. Мы хотим, чтобы этот сигнал дошел до абхазской стороны»².

Отсутствие баланса между двумя сторонами-участницами конфликта может быть прежде всего объяснено существующей в отношениях между ними асимметрией. Грузия признана во всем мире как государство (т.е. субъект международного права), тогда как абхазское руководство представляет лишь одну из воюющих сторон³. Являясь в прошлом автономной республикой в составе советского государства, Абхазия не обладает легитимной базой для того, чтобы действовать в качестве суверенного государства. В ситуации военного вторжения на территорию Абхазии последняя не может рассматриваться как жертва агрессии. Вторжение грузинских войск в Абхазию в августе 1992 г. можно критиковать по моральным или политическим соображениям, однако в соответствии с международным правом оно ни при каких обстоя-

¹ Preventing Deadly Conflict. Final Report with Executive Summary, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Carnegie Corporation of New York. December 1997. P. 134.

тельствах не может рассматриваться как акт агрессии. В этом контексте проведение военных операций является внутренним делом государства. Ничего не меняет в этом отношении и тот факт, что Абхазия являлась автономной республикой в рамках советской федеральной системы и обладала поэтому определенной формой государственности. Аналогичные военные операции, проводившиеся Россией против Чечни, а Сербией против Косово, вызывают озабоченность лишь тогда, когда они сопровождаются «непропорционально высоким» уровнем применения силы против гражданского населения. В этом случае подобное применение силы, конечно же, рассматривается как серьезное преступление против прав человека. Однако в тех случаях, когда критика преступлений такого рода политически нецелесообразна (как, например, с военными операциями Турции против гражданского населения Курдистана), западные правительства хранят молчание. «Непропорционально высокий» уровень применения силы был налицо в действиях грузинских войск против гражданского населения Абхазии, но вскоре абхазская сторона ответила на него аналогичными военными преступлениями. В этой ситуации западные правительства пришли к убеждению, что более целесообразно сосредоточить внимание на нынешней ситуации и найти решение проблемы этнической чистки, нежели давать оценку совершенным Грузией в прошлом военным преступлениям.

Второй фактор, объясняющий отсутствие баланса между двумя противоборствующими сторонами, может корениться в тех трудностях, с которыми сталкиваются правительства при определении ими своей четкой позиции в спорах о решении абхазской проблемы на базе федеративной модели. Так, в западных странах существует огромный спектр различий по вопросу о том, какие права предоставляются этническим меньшинствам, от полного отказа признать политическое существование этнических меньшинств (как это имеет место во Франции) до этнофедеральной структуры, при которой суверенитет разделен между этническими общинами (как это имеет место в Бельгии или Испании). При таких обстоятельствах одни правительства могут лишь формально поддерживать усилия других правительств по урегулированию вопроса меньшинств независимо от специфического содержания политической линии каждого правительства в этом вопросе. Общее равнодушие к конкретному

¹ S/1994/1435.

² UN SC Document S/RES/1065 (12 July 1996).

³ Security Council 3535th Meeting, 12 May 1995, S/PV 3535.

⁴ UN Document. SC 3680th Meeting. Friday 12 July 1996. S/PV 3680.

содержанию грузинских предложений делает понятным также и то, почему страны, не рассматривающие создание федеративного государства в качестве способа решения проблемы своих этнических меньшинств, могут одобрять попытку Грузии найти на этой основе компромисс с Абхазией. Так, например, представитель Китая в СБ поддержал грузинские «конструктивные предложения, включающие создание федеративного государства и предоставление Абхазии широкой автономии»¹.

У западных правительств имеются очень серьезные причины для осуждения этнической чистки и отказа от признания правительства, избранного лишь частью населения Абхазии. Им, однако, следовало бы переосмыслить значение событий августа 1992 г., повлекших за собой грузино-абхазскую войну, с точки зрения их воздействия на формирование нынешнего переговорного тупика. То положение, при котором грузинское военное вторжение, начавшееся в августе 1992 г., так и не было осуждено международным сообществом, а грузинские предложения по созданию федерации не содержат прочных гарантий Абхазии на тот случай, если какое-либо будущее правительство Грузии решится повторить такое вторжение, в значительной мере объясняет отказ абхазской стороны от обсуждения федеративной альтернативы. Западные правительства так и не выработали своей позиции по двум вышеназванным вопросам, что, с учетом исходящей от них резкой критики абхазской стороны за проведенные ею этнические чистки, может рассматриваться как проявление их пристрастности в подходе к конфликту. Итак, характерное для Запада отсутствие равновесия в подходе к двум сторонам, будучи легко объяснимым, осложняет положение «Друзей Генерального секретаря ООН по Грузии», которые, стремясь повысить свою посредническую роль в конфликте, не хотят восприниматься как «Друзья Грузии». В равной мере политика западных стран не облегчает и положения ООН, стремящейся занять ведущую роль в переговорном процессе — ведь для этого все члены Совета Безопасности должны активно и на беспристрастной основе включиться в процесс разрешения конфликта. Тот факт, что не только Грузия, но и Абхазия не рассматривает российскую позицию в качестве беспристрастной (российские пограничники на границе между Россией и Абхазией осуществляют экономическое эмбарго, наложенное на Абхазию по решению глав государств СНГ, принятому в январе 1996 г.²),

¹ Security Council 3488th Meeting. UN Document S/PV 3488.

² Security Council 3618th Meeting. 12 January 1996. S/PV 3618.

³ По терминологии ООН президент Абхазии должен именоваться абхазским «лидером», правительство Абхазии — абхазским «руководством», а абхазские министерства — абхазскими «департаментами».

объясняет, почему абхазская сторона с большим подозрением относится как к России, так и к ООН. Усилия грузинской стороны по мобилизации поддержки своей позиции со стороны ДГ и ее давление на Россию явно имели успех в том, что касается международной изоляции руководства Абхазии, однако не принесли каких-либо позитивных сдвигов в деле продвижения переговоров. Может возникнуть вопрос, не будет ли больше соответствовать грузинским интересам разработка более последовательной стратегии, в рамках которой все члены ДГ включая Россию стали бы поддерживать обе стороны в их усилиях по достижению прорыва на этих трудных переговорах. Такая стратегия могла бы включать и вопрос о стратегии постконфликтной реконструкции Абхазии, и проблему международных гарантий федеративному государству.

Начиная с 1997 г. находящиеся в Тбилиси дипломаты из состава ДГ начали проводить более глубокие дискуссии с абхазским руководством. При этом они подчеркивали, что являются не «Друзьями Грузии», но «Друзьями Генерального секретаря ООН по Грузии», причем это изменение в терминологии было также учтено при составлении документов СБ (прежде в них использовался термин «Друзья Грузии»). Следующим шагом в усилиях по обретению большего доверия абхазской стороны стало развитие экономических инициатив, предпринятых с учетом перспективы постконфликтной реконструкции Абхазии.

4. Перспектива постконфликтной реконструкции Абхазии

В период 1993–1997 гг. правительство Грузии пыталось, используя рычаги международного давления и экономической изоляции региона, вынудить абхазское руководство занять более компромиссную позицию. Торговые ограничения уменьшили объем торговли Абхазии, сведя ее к операциям с расчетами наличностью и по бартеру. В 1997 г. грузинское правительство изменило эту политику, решив, что тактика оказания помощи могла бы осуществляться параллельно с возвращением беженцев. В 1997 г. управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев начало осуществлять программу реконструкции школ, отчего выигрывают различные проживающие в Абхазии этнические группы. В соответствии с принятой 31 июля 1997 г. резолюцией Совета Безопасности¹ Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев приступило к регистрации беженцев, которые возвратились в Гал(ь)ский район неорганизованным путем. Западные члены ДГ в то же время рассматривали вопрос о развертывании в этом районе восстановительных программ. Представители ЕС и Европейского

банка реконструкции и развития (ЕБРР) посетили плотину и ГЭС на реке Ингури с целью выработки мер по оказанию обеим сторонам помощи по восстановлению этих объектов¹.

Созданная под эгидой грузино-абхазского Координационного совета Миссия ООН по оценке потребностей Абхазии включила в себя представителей от многих организаций ООН (ФАО, ПРООН, ЮНИСЕФ, МПП и Всемирного банка) и некоторых агентств по оказанию двусторонней помощи². По оценкам Миссии ООН, экономическая жизнь в Абхазии практически остановилась, что обусловлено совершенными в ходе войны разрушениями, дальнейшим ухудшением состояния инфраструктуры после войны, бегством из республики более половины того населения, которое проживало в ней накануне войны, и экономической блокадой. Одним из немногих позитивных элементов экономической жизни, упомянутых в аналитическом документе Миссии, стало увеличение в 1997 г. размеров обрабатываемых площадей и доходов сельского населения, что свидетельствует о складывании здесь ориентированного на самообеспечение сельского хозяйства. По оценке Миссии, наиболее перспективными сферами грузино-абхазского сотрудничества являются энергетика, транспорт и связь. Однако, по мнению экспертов Миссии, серьезным препятствием на пути реализации восстановительных программ является озабоченность обеих сторон проблемой безопасности, которая с наибольшей остротой ощущается в Гал(ь)ском районе.

По оценке, содержащейся в этой аналитической работе Миссии ООН, финансирование Абхазии Американским агентством по оказанию помощи (USAID) в 1998 г. достигнет ожидаемого уровня в 5 млн. долл. Каких-либо оценок потенциальной роли ЕС в данной работе не содержится. Однако роль ЕС в деле постконфликтного восстановления Абхазии не следует недооценивать. Европейская комиссия (ЕК) уже давно отстаивает принцип, согласно которому оказание помощи абхазскому населению может начаться лишь после мирного урегулирования. Комиссия тщательно избегала брать на себя откровенно политическую роль в этом конфликте, поскольку это противоречило бы желаниям государств-участников ЕС, как об этом говорилось в Совете министров ЕС в 1995 г. Однако все это не означает, что потенциальная роль ЕК и ЕС в деле восстановления Абхазии после урегулирования конфликта не была учтена европейскими членами ДГ и даже США.

¹ UN Document. SC 3680th Meeting. Friday 12 July 1996. S/PV 3680.

² UN Document. S/1996/240 (3 April 1996).

Поддержка в деле постконфликтного восстановления Абхазии соответствует постоянно нарастающему присутствию ЕС и ЕК в регионе Южного Кавказа. Европейская комиссия начинала здесь с оказания технической помощи, в 1994 г. работала по оказанию продовольственной помощи (при этом Комиссия столкнулась с проблемой координации работы транспорта во всех странах Закавказья и попыталась — но безуспешно — обеспечить известный уровень региональной кооперации в вопросе о прохождении транспортных караванов с продовольственной помощью через линии фронтов), а затем стала использовать региональные программы в сфере сельского хозяйства, газоснабжения и строительства трубопроводов в стратегических целях оказания поддержки интеграционным процессам. В случае с Азербайджаном ЕК участвует в «Физулинском проекте». Этот проект, реализуемый в сотрудничестве с Всемирным банком и ПРООН, нацелен на восстановление 22 деревень и города Горадиз в Физулинском районе Азербайджана, где до начала карабахской войны проживало 98 тыс. человек. Азербайджанское правительство рассматривает этот проект как модель для постконфликтной реконструкции территорий, пострадавших от разрушения в ходе войны, тогда как ЕК считает, что проект потенциально может «стать наиболее зримым достижением и политически наиболее важной акцией ЕС в Азербайджане»¹. Программа реконструкции также осуществляется в Южной Осетии.

Заключение

После международного признания в 1992 г. независимости Грузии страна вступила в такие международные организации, как ООН, ОБСЕ и СНГ. Она стала членом Совета Европы, участвует в программе НАТО «Партнерство во имя мира», а с Европейским союзом подписала соглашение о партнерстве и сотрудничестве. На первый план в своих отношениях с этими организациями грузинское правительство выдвинуло тему грузино-абхазского конфликта. Для этого у него существовали серьезные причины. Отсутствие

¹ Совет Безопасности «повторяет свое требование, чтобы абхазская сторона существенно ускорила процесс добровольного возвращения беженцев и перемещенных лиц, не допуская отсрочек или выдвижения предварительных условий, и, в частности, чтобы она приняла график, составленный на основе предложений Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, а также требует, чтобы абхазская сторона гарантировала безопасность тех беженцев, которые уже самостоятельно вернулись в зону конфликта, и чтобы она отрегулировала их статус в сотрудничестве с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев и в соответствии с Четырехсторонним соглашением, в особенности в Гал(ь)ском районе». См.: SC Resolution 1124 (1997).

существенного прогресса на переговорах с Абхазией вызывает рост социальной напряженности, усугубляемый скоплением в Грузии большого количества беженцев, и обострение политических отношений с оппозицией. После вооруженного конфликта в Гал(ь)ском районе в мае 1998 г., вызвавшего бегство из него большого числа гражданских лиц, переговоры с Абхазией были вновь сорваны, что вызвало рост общественного недовольства тем, как правительство улаживает конфликт с Абхазией; после новых обострений напряженности в отношениях с руководством автономной республики Аджария (населенной грузинами-мусульманами) и с армянским меньшинством, проживающим в Джавахетии, политические наблюдатели вновь стали обсуждать так называемый вопрос о несостоятельных и несостоявшихся государствах, интенсивно рассматривавшийся в политической литературе в 1993–1994 гг.¹ — о том, что в конце концов Грузии, возможно, так и не удастся построить собственную государственность.

С самого начала грузино-абхазского конфликта правительство Грузии вселяло населению своей страны большие надежды относительно перспективы более активного вовлечения западных правительств в урегулирование этого конфликта. Оно пробуждало эти надежды отчасти потому, что нуждалось во внутренней легитимности, отчасти еще и в силу своих расчетов на то, что рано или поздно западные правительства поймут, что обеспечение стабильности на Кавказе соответствует их собственным интересам. Для получения поддержки со стороны Запада Грузия использовала множество аргументов. Грузинское правительство делало акцент на опасности «агрессивного сепаратизма», который может создать риск дестабилизации всей Европы. Также оно указывало на прогресс, достигнутый им в деле демократизации общества и отстаивало необходимость создания вокруг России «пояса демократических государств». Но куда более действенный аргумент состоял в ссылке на необходимость обеспечения диверсификации идущих из Каспийского региона энергопоставок с тем, чтобы они осуществлялись независимо от России и Ирана.

Западные правительства отвечали на все эти аргументы позитивно, но сдержанно. Они дали ясно понять, что не признают каких-либо навязанных силой изменений границ или сецессии. Они поддержали осуществленное в Грузии в результате конституционных реформ 1995 г. восстановление правопорядка, а равно поддержали независимость Грузии от России. Они активно финансировали западную ветку

¹ UN Document S/1997/558 (18 July 1997).

² United Nations Needs Assessment Mission to Abkhazia, Georgia. March 1998.

нефтепровода для перекачки каспийской нефти. Происшедшая летом 1997 г. переориентация грузинской политики в вопросе грузино-абхазского конфликта в пользу линии на большее взаимодействие с руководством Абхазии была поддержана обещаниями Запада после урегулирования конфликта предоставить помощь на осуществление в Абхазии экономических и социальных программ. Однако грузинское правительство не смогло добиться от Запада поддержки в вопросе об урегулировании ситуации в Абхазии военным путем. НАТО не осуществляет подготовки грузинских вооруженных сил для операций по принуждению к миру. Военное присутствие Запада в Абхазии по-прежнему ограничено участием в группе военных наблюдателей от ЮНОМИГ, контролирующей действия российских миротворческих сил в Абхазии, а также предполагаемым западным участием в миротворческих силах в Абхазии после мирного урегулирования.

Можно заключить, что вовлечение Запада в грузино-абхазский конфликт, в котором он поддержал Грузию, не смогло изменить соотношения сил между обеими противоборствующими сторонами. Попытки Грузии использовать к своей выгоде вовлеченность западных стран в конфликт и отсутствие беспристрастности в подходе к нему со стороны Запада лишь повысили уровень недоверия, сохраняющегося в отношениях между Грузией и Абхазией. Но грузино-абхазский конфликт затрагивает существенные материальные и политические интересы западных стран, что побуждает правительства этих стран подталкивать обе противоборствующие стороны к достижению прорыва на мирных переговорах между ними. Сами эти переговоры вращаются вокруг чрезвычайно сложного вопроса: каким образом две основные этнические общины, проживающие в этой бывшей советской автономной республике и вступившие друг с другом в войну ввиду своей неспособности иным, неконфликтным путем выработать условия своего национального освобождения, могут определить свое будущее в рамках общих федеративных структур, не создавая при этом смертельной опасности для политического существования друг друга. Иностранное участие в этих переговорах может быть плодотворным лишь при том условии, что оно не будет восприниматься в качестве новой угрозы для одной из сторон, причем такой угрозы, против которой федеративные структуры неспособны предоставить каких-либо институциональных гарантий.

¹ TACIS Contract Information. Budget 1996 and 1996-1997. European Commission. P. 24–25.

¹ См.: Halbach, Uwe. «Failing States»? Nationale, staatliche und ökonomische Festigkeit der südlichen GUS-Länder (Teil 1) // Berichte des Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien. 20–1994.