

Была ли попытка Запада наладить отношения с Абхазией обречена на провал?

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 375
Август 2015

Эйки Берг¹
Тартуский университет (Эстония)

За последние пять лет Абхазии было уделено больше международного внимания, чем в любой другой период ее более чем 20-летнего существования в качестве фактически независимого государства. В 2009 году Запад запустил новую стратегию налаживания отношений с Сухуми, которая шла параллельно грузинским инициативам. В рамках этой стратегии Абхазии была предоставлена возможность установить более тесные отношения с Западом по политическим, экономическим, социальным и культурным вопросам. При этом ее признание в качестве независимого государства не обсуждалось. Основной целью стратегии было восстановление доверия между Западом и населением Абхазии, открытие новых международных возможностей, которые бы позволили непризнанной республике не держать все свои яйца в российской корзине, а также укрепление имиджа Грузии в качестве «ролевой модели», которая могла бы стать политико-экономическим магнитом для жителей Абхазии.

Однако на деле внедрение этой стратегии лишь еще сильнее оттолкнуло абхазцев. При этом отношения Абхазии с Россией вышли на новый уровень в ноябре 2014 года, когда стороны подписали договор о союзничестве и стратегическом партнерстве. В свете аннексии Крыма этот шаг был расценен как попытка России аннексировать Абхазию и расчленивать Грузию.

Следует признать, что возможности Запада по налаживанию отношений с Абхазией были серьезно ограничены, и что преодолеть эти ограничения было крайне сложно. У абхазцев не осталось особых иллюзий насчет того, что в союзе с Россией дела у них пойдут лучше – однако сближение с Западом они считают еще более проигрышным вариантом. Даже если США и ЕС адаптируют свою стратегию таким образом, чтобы она лучше отражала озабоченности абхазского населения, попытки наладить отношения с Абхазией, скорее всего, не увенчаются успехом в силу полного доминирования России во всех без исключения сферах.

¹ [Эйки Берг](#) – профессор международных отношений Тартуского университета (Эстония).

Западная стратегия налаживания отношений

Попытки Запада наладить отношения с такими непризнанными государствами, как Абхазия, для многих стали неожиданностью, учитывая, что международное сообщество в целом и целом демонстрирует уважение к суверенитету и территориальной целостности признанных государств. Готовность к такому сближению отражает признание того, что предыдущая политика изоляции оказалась непродуктивной. Налаживание отношений подразумевает собой прояснение намерений противоположной стороны, предоставление ей возможностей для смены курса, попытки улучшить имидж Запада среди населения Абхазии, а также мобилизацию международных коалиций. Преследуя стратегию подобного сближения, Запад пытается усилить свое присутствие и заполучить дополнительные рычаги влияния в тех конфликтах, которые каким-то образом затрагивают его интересы. В случае Абхазии сторонники сближения также [отмечают](#), что «любая стратегия, которая не включает в себя налаживание отношений с самой Абхазией, в краткосрочной перспективе лишь усилит роль России и российский контроль над территорией Абхазии. В решении проблемы Абхазии следует проявлять терпение, однако попытки изолировать этот отколовшийся регион были бы серьезной ошибкой...»

Тем не менее, любые попытки сближения имеют свои пределы. Запад продолжает придерживаться твердой политики непризнания независимости Абхазии и четко дает понять, что политика налаживания отношений, проводимая государственными и негосударственными игроками, не должна восприниматься как постепенное продвижение к признанию. Западный политический истеблишмент называет Абхазию и Южную Осетию «оккупированными территориями». Западные официальные лица практически не вступают ни в какие официальные контакты с непризнанными абхазскими властями за рамками «Женевских дискуссий»; данный формат был создан вскоре после войны 2008 года для налаживания контактов между сторонами конфликта. Запад последовательно призывает к восстановлению грузинского суверенитета и территориальной целостности, хотя призывы эти делаются в контексте политики [«стратегического терпения»](#).

Западные попытки сближения также предпринимаются параллельно инициативам самой Грузии, которая разработала свою собственную стратегию налаживания отношений с Абхазией после войны 2008 года. При этом грузинская политика включает в себя элементы как изоляции, так и сближения. Под нее уже подведен солидный законодательный фундамент, в т.ч. Закон об оккупированных территориях (2009 г.), «Стратегия по работе с оккупированными территориями: сближение через сотрудничество» (2010 г.), «План действий по сближению и внедрению стратегии» (2010 г.), а также «Методы работы с оккупированными территориями» (2010 г.). Как [отмечает](#) аналитик Сабрина Фишер, стратегия сближения, проводимая Грузией, «жестко ограничивает деятельность международных и негосударственных организаций в этих образованиях», хотя в теории эта стратегия является довольно либеральной. При этом Тбилиси продолжает использовать термин «оккупированные территории» и отказывается от прямых контактов с местными властями.

Администрация Барака Обамы впервые публично сформулировала свои региональные приоритеты на Кавказе в июне 2009 года, в ходе визита с данным регион помощника

госсекретаря по европейским и евразийским вопросам Филиппа Гордона. Частью американской стратегии являлось налаживание отношений с отколовшимися от Грузии образованиями. Как стало известно из опубликованной хакерами дипломатической переписки, американский посол в Грузии Джон Теффт сообщал в Вашингтон, что «для достижения долгосрочных американских целей необходимо активное присутствие в Абхазии... Дьявол на самом деле кроется в деталях: нужно выбрать правильные программы и дать им старт, не переступая при этом через политические красные линии по обеим сторонам конфликта. Это будет не менее сложно, чем собственно достичь целей самих программ.» Через несколько месяцев Абхазию впервые посетила делегация Госдепартамента и посольства США. В дальнейшем американские официальные лица заявляли, что фундаментальные расхождения по вопросу статуса региона и его признания «не должны стать препятствием на пути налаживания отношений». Они также отмечали, что абхазские чиновники, с которыми они общались, «проявляли, как нам кажется, искренний интерес к сотрудничеству с США» и стремились найти «те области взаимодействия, которые бы не затрагивали вопрос статуса».

Аналогичным образом, в декабре 2009 года ЕС одобрил политику «непризнания одновременно с налаживанием отношений». Она была направлена на поиск прагматических инструментов влияния на динамику конфликта, отложив в сторону вопрос статуса Абхазии. Непризнание с одновременным налаживанием отношений рассматривалось как одно из [проявлений «публичной дипломатии»](#), целью которой являлось снятие изоляции непризнанных образований и предложение им альтернативы тесным отношениям с Россией. Достичь этих целей предлагалось путем налаживания неформальных связей с абхазским населением с помощью гражданского общества, личных отношений и экономического сотрудничества.

Основной целью дипломатических усилий Запада являлась Абхазия, которая [считалась](#) намного более жизнеспособным образованием, чем Южная Осетия, в силу наличия функционирующих институтов гражданского общества, СМИ и политических партий. В рамках западной стратегии сближения предлагалось запустить программы, которые несли бы в себе очевидные преимущества для населения по обеим сторонам административной границы и способствовали бы развитию контактов между абхазскими и грузинскими общинами, оставаясь при этом политически приемлемыми для обеих сторон. Однако в реальности было предпринято очень немного практических мер. В своих заявлениях западные политики обычно выражали поддержку принципу территориальной целостности Грузии. У многих местных организаций в Абхазии такая позиция вызывала резкое неприятие, и в результате они не выказывали особого желания принимать участие в спонсируемых Западом программах.

Стратегическое партнерство с Россией

Когда Россия поддержала абхазских сепаратистов в их войне с Грузией в 1993 году, она тем самым дала понять, что у Москвы сохраняются важные стратегические интересы на всем постсоветском пространстве. Когда Россия признала независимость Абхазии в 2008 году, ее основным мотивом было не столько желание помочь народу Абхазии в его стремлении к самоопределению, сколько геостратегические расчеты. Москва решила, что

признание Абхазии подорвет шансы Грузии на вступление в НАТО. Подписание в конце 2014 года договора о союзе и стратегическом партнерстве, который, по мнению многих аналитиков, обрекает Абхазию на роль геополитической пешки Москвы, отражает растущее соперничество между Россией и Западом за сферы влияния.

«Стратегическое партнерство» Абхазии с Россией с самого начала вызывало массу противоречий. Россия давно обеспечила свой контроль над военной сферой и экономикой Абхазии, выдала российские паспорта ее населению и начала выплачивать их держателям социальные пособия, а также установила жесткий контроль в политической сфере. Российское влияние сыграло ведущую роль в изгнании умеренно пророссийского президента Абхазии Александра Анкваба, которого заменил полностью пророссийский Рауль Хаджимба. Примерно 50-60% бюджета Абхазии [обеспечивается](#) поступлениями из России. Тем не менее, в свете нарастающей напряженности между Россией и Западом в Кавказском регионе, а также в силу стабильно прозападного курса, проводимого Грузией, абхазцы без колебаний приняли предложение неформальной аннексии, сделанное Россией.

Договор о союзе и стратегическом партнерстве является наиболее значимым документом, подписанным между Россией и Абхазией с 2008 года, когда стороны заключили Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи. Новый договор, подписанный в 2014 году, предусматривает, в частности, координацию внешней политики, создание общего пространства в военной и социально-экономической сфере, а также гармонизацию таможенного законодательства, сферы социального обеспечения и системы социального страхования. Как [отмечает](#) абхазский аналитик Арда Инал-Ира, договор отражает безусловную подчиненность Абхазии России, а все упоминания о совместном принятии решений и создании наднациональных органов следует рассматривать как фактическое установление полного российского контроля над Абхазией. [По разным оценкам](#), стоимость выполнения условий нового договора включает в себя первоначальную сумму в 112 миллионов долларов, которая будет потрачена в 2015 году, плюс 89 миллионов ежегодно в период с 2015 по 2017 год. Это намного больше, чем предполагалось потратить на внедрение западной стратегии сближения. По [оценке](#) бывшего де-факто президента Абхазии Александра Анкваба, сделанной в 2012 году, на эти цели Запад собирался тратить не более 15 миллионов долларов ежегодно.

Была ли западная стратегия сближения обречена на провал?

Вопреки ожиданиям западных сторонников стратегии налаживания отношений, Абхазия не выказывает никакого стремления найти противовес российскому влиянию путем укрепления собственных связей с Западом. Несмотря на западные попытки установить контакты с властями и гражданским обществом Абхазии, в настоящее время эта непризнанная республика зависит от России еще сильнее, чем до войны 2008 года.

Что же пошло не так? Почему Западу так и не удалось стать серьезным игроком в Абхазии, и что он может сделать для укрепления своих позиций?

Налаживание отношений с непризнанным государством сильно зависит от конкретного контекста, и универсальных решений здесь не существует. С одной стороны мы имеем

пример Кипра, где политика Запада помогла улучшить отношения между этническими греками и турками. С другой стороны – пример Нагорного Карабаха, где Запад, по настоянию Азербайджана, проявляет минимальную активность, благодаря чему регион оказался изолированным от внешнего мира, а у Баку появился шанс восстановить контроль над своей потерянной территорией военным путем. Западная политика налаживания отношений может достичь успеха только том случае, если фактическая ситуация и законодательные нормы в регионе конфликта оставляют достаточное пространство для креативного маневрирования. Необходимы также заинтересованность и способность Запада участвовать в урегулировании конфликта; зеленый свет для такой западной политики со стороны государства, от которого откололась сепаратистская провинция; поддержка инструментов и механизмов внедрения этой политики со стороны властей непризнанных образований; и, наконец, эта западная политика не должна провоцировать контрмер со стороны государства-покровителя отколовшейся провинции.

Каковы же конкретные причины провала западной политики налаживания отношений в случае Абхазии? Во-первых, стратегия сближения одновременно с непризнанием независимости Абхазии оказалось далеко не столь эффективной, как надеялись западные государства – особенно в силу их готовности следовать установленным Грузией параметрам непризнания. Грузия не только обозначила спорные территории как оккупированные и контролируемые незаконными режимами, но и приняла законы, которые предусматривают уголовную ответственность за несанкционированные визиты и контакты с чиновниками и организациями гражданского общества в непризнанных республиках. Это стало серьезным препятствием для усилий по укреплению доверия.

Во-вторых, Запад продемонстрировал недостаточную приверженность внедрению стратегии налаживания отношений. Абхазия отвергла эту стратегию на том основании, что она ей предлагает лишь малую долю тех преимуществ и благ, которые она уже получает от России. Запад сделал акцент на гуманитарных программах, а не на структурном развитии. При этом все контакты и предложения о сотрудничестве между Абхазией и внешним миром шли через Тбилиси, а в качестве неременного условия снятия международной изоляции выдвигалось разрешение конфликта. Западные дипломаты так и не смогли решить технические вопросы, связанные с внедрением стратегии налаживания отношений – например, как платить местным сотрудникам без осуществления прямых банковских переводов, или на основании каких документов жители Абхазии могут ездить за границу, чтобы принимать участие в мероприятиях по укреплению доверия.

В-третьих, сама концепция стратегии налаживания отношений является интеллектуальным продуктом Запада. Противник Абхазии, Грузия, является прозападным государством, которое упорно добивается членства в трансатлантических структурах безопасности и в европейском сообществе. Это противоречит политике России, союзника и гегемона Абхазии, которая стремится доминировать на всем постсоветском пространстве. Нет никаких причин полагать, что идеи Запада (который, не будем забывать, поддерживает территориальные претензии Грузии и выдвигает целый ряд условий для налаживания отношений) смогут прижиться на абхазской почве. Более того, для Абхазии Россия намного ближе, чем Запад, в плане языка и культуры. Частью западной стратегии налаживания отношений является диверсификация внешних связей Абхазии. Однако в

самой Абхазии это автоматически воспринимается как попытка усилить влияние Запада, что, в свою очередь, приравнивается к выполнению требований Грузии.

Все это, конечно, не значит, что «стратегическое партнерство» с Россией служит интересам самой Абхазии, стремящейся к статусу суверенного государства. Абхазские лидеры не желают признавать (или просто игнорируют) тот факт, что та небольшая степень суверенитета, которой им удалось добиться, может очень быстро исчезнуть. При этом, учитывая резкую поляризацию в нынешних отношениях между Россией и Западом, даже если Запад модифицирует свою стратегию налаживания отношений, чтобы она в большей степени отражала абхазские интересы, эта стратегия практически наверняка не сможет стать основой для разрешения конфликта.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
EU R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org