**Подходы США и Европы к грузино-абхазскому конфликту**

*Арда Инал-Ипа*

Сентябрь 2012

**Общие черты и нюансы «западного» подхода**

До недавнего времени, несмотря на особые отношения правительства США к Грузии – (Грузию под управлением Саакашвили часто называют американским проектом), серьезных различий у Европы и США в подходах к грузино-абхазскому конфликту не было. Напоминание о примате принципа территориальной целостности над правом наций на самоопределение, отрицание косовского прецедента, высокая оценка успехов Грузии в строительстве демократии в посткоммунистической стране, а также игнорирование процесса демократического строительства в Абхазии с неизменными заявлениями, следующими за абхазскими выборами о признании их не легитимности – все это характерно и для Европы, и для США.

Сходство было и в реагировании на процессы и события, никак не вписывающиеся в образ демократического государства, касающиеся не только Абхазии или Южной Осетии, но и внутренней политики Грузии. Подавление свободы слова, преследование оппозиции, установление контроля за гражданскими организациями, силовые разгоны мирных демонстраций и многие другие отступления от демократического управления не получали должной оценки ни со стороны США, ни со стороны Европы.

Если все же в ответ на очевидные отклонения политики Саакашвили от линии, выверенной в вашингтонских или брюссельских кабинетах, грузинскому руководству и отправляли корректирующие указания, то эти замечания или «одергивания» передавались исключительно кулуарно, что до недавнего времени не становилось фактом публичной политики.

Если говорить о геополитическом контексте грузино-абхазского и грузино-югоосетинского конфликтов, то здесь, конечно, США позиционировали себя более активным и заинтересованным игроком. К тому же для США более, чем для Европы характерно восприятие грузино-абхазского и грузино-югоосетинского конфликтов через призму противостояния с Россией. До такой степени конфронтации с Россией, до которой дошли США в 2008 г., пригнав свой военный флот в Черное море, Европа, конечно, не доходила.

С другой стороны, на поле большой политики есть и сходство в отношении признания независимости отколовшихся республик. И в Европе, и в Америке не церемонятся с теми странами, которые  решили признать независимость Абхазии, либо только рассматривают подобный вариант. Угрозы принять ответные меры звучали и в адрес  Белоруссии из уст Хавьера Соланы, и в адрес Тувалу в письме Хиллари Клинтон, и в адрес Доминиканской республики и других реальных или потенциальных политических партнеров Абхазии[1](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftn1%22%20%5Co%20%22).

После смены администрации в Белом доме появилась надежда на утверждение более объективного взгляда США на ситуацию в зоне грузино-осетинского и грузино-абхазского конфликтов. Была довольно конструктивная встреча Хиллари Клинтон с Сергеем Лавровым в Москве в октябре 2009 г., после которой Клинтон говорила о важности построения нейтрального по отношению к политическому статусу подхода[2](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftn2%22%20%5Co%20%22). Однако, в реальности ничего не изменилось, и нынешняя риторика американской администрации – неустанное напоминание о «территориальной целостности» и «оккупированных территориях» – мало, чем отличается от выступлений сенатора Маккейна.

Конечно, и в США, и в Европе не могли не понимать, что существующие подходы ни на шаг не сдвигают проблему урегулирования конфликта. Не видя никакого продвижения, не предлагая ничего взамен, США просто перестали тратить деньги на дорогостоящие миротворческие проекты. Поэтому практически прекратились визиты в Абхазию американских дипломатов и представителей фондов, которые могли бы инициировать или финансировать гуманитарные, исследовательские программы или программы по развитию в Абхазии.

**Особенности европейской политики**

В отличие от США, Европа продолжает активно изучать ситуацию на местах и искать новые пути решения. Так, в 2009 г. была предложена европейская стратегия по отношению к Абхазии и Южной Осетии, которую обозначают формулой «Не признавать, но взаимодействовать»[3](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftn3%22%20%5Co%20%22). Данная стратегия направлена на преодоление изоляции, в которой оказались эти частично признанные страны. Потенциал этого подхода хорошо поняли в руководстве Грузии и срочно предложили свою «Государственную стратегию в отношении оккупированных территорий», согласно которой все проекты, все взаимодействие с Абхазией и Южной Осетией должно происходить с согласия, через посредство или с участием грузинского Министерства по реинтеграции. Не удивительно, что подобные предложения не были восприняты ни Абхазией, ни Южной Осетией. К сожалению, европейские политики легко уступили инициативу по реализации нового подхода, в результате чего грузинской стороне удалось свести на нет все предложения по взаимодействию Абхазии с Европой.

Сложно, конечно, говорить о европейском подходе в целом, когда Европа реализует свою политику через различные, иногда не зависящие друг от друга институты и программы – ОБСЕ, программы ЕС  по Еврососедству и Восточному партнерству, Европарламент, ПАСЕ, и т.д. К тому же, часто в процессе выработки европейских политических документов проявляется существенная разница в подходах старых и новых членов ЕС и т.п.  Несмотря на эти сложности, Европа все же пытается выстраивать более системный подход, учитывая исследования экспертов, основываясь на изучении ситуации на местах, на учете общественного мнения. Возможно,  что заинтересованность Европы в более глубоком понимании контекста связана с тем, что Абхазия и Грузия по Черному морю действительно граничат со странами Евросоюза, и нестабильность в данном регионе представляет для Европы реальную угрозу. М.б., поэтому, несмотря на экономический кризис, Европа продолжает поддерживать проекты международных НПО, работающих по обе стороны конфликта. В результате, в европейских структурах ситуацию видят более объемно и нюансировано. Складывается впечатление, что в Европе стали понимать не только то, что упрощенное видение урегулирования через встречи по установлению доверия между конфликтующими сторонами не имеют будущего, но и то, что в пору вести работу по установлению доверия по отношению к самой Европе, поскольку многолетнее некритичное отношение к позиции Грузии с одной стороны и жесткий подход к непризнанным государствам с другой, никак не помогали восприятию Европы как объективного посредника.

**Новые месседжи из Европы**

В мае 2012 г. в очередном [ежегодном отчете Евросоюза по Грузии в рамках политики Еврососедства](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_georgia_en.pdf) в очень деликатной форме, но при этом достаточно ясно были обозначены моменты расхождения во взглядах относительно взаимодействия с «конфликтными регионами». В рекомендациях, выработанных на основе этого отчета говорится о нейтральных паспортах, которые, с точки зрения Евросоюза, не должны стать безальтернативными документами для передвижения, поскольку большинство жителей Абхазии и Южной Осетии не приемлют эти документы[4](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftn4%22%20%5Co%20%22). Особый интерес вызывает то, что в рекомендациях говорится о желательности пересмотра действующего в Грузии закона об оккупированных территориях, поскольку он препятствует процессу деизоляции.

Если говорить об абхазском взгляде на этот европейский отчет, то его значение трудно переоценить, имея в виду четкость обозначения того факта, что Европа не только провозглашает абстрактные цели, но действительно готова к определенным шагам, способствующим деизоляции Абхазии. Если вернуться к позиции США, то нам представляется, что европейский доклад не остался без внимания и со стороны американской администрации. На первый взгляд, в своем выступлении в Батуми в июне 2012 г.[5](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftn5%22%20%5Co%20%22) Хиллари Клинтон всецело поддержала идею «нейтральных паспортов» для жителей Южной Осетии и Абхазии тем, что пообещала признание их со стороны США и готовность открыть для обладателей этих документов возможность обучения в американских учебных заведениях. Однако, если быть внимательным к деталям, то Х. Клинтон использовала формулировку «for those who choose» – «для тех, кто выбирает» нейтральный документ, что, возможно, означает допущение о признании права на свободный выбор того или иного документа. Иными словами, Клинтон не исключает использования жителями Южной Осетии и Абхазии имеющихся у них  российских паспортов, что отличается от позиции, которая полностью удовлетворяла бы Грузию – объявление о не легитимности российских паспортов для южных осетин и абхазов.

Таким образом, данный отчет ЕС дает всем заинтересованным сторонам очень важные сигналы. В первую очередь, рекомендации Евросоюза однозначно свидетельствуют о том, что европейская стратегия по взаимодействию с Абхазией и Южной Осетией по очень серьезным основаниям не совпадает с грузинской стратегией по вовлечению.

Во-вторых, стало понятно, что со стороны Европы в адрес Грузии могут поступать не только  сигналы поддержки, но и публично выраженные неодобрение и озабоченность рядом деструктивных, но широко распиаренных шагов по отношению к конфликтам. Конечно, при этом остается вопрос: если Грузия проигнорирует европейские рекомендации, появится ли воля применить обычные в таких ситуациях меры воздействия?

**Заключение**

Европейский отчет по Грузии фактически создает новые обстоятельства, в которых появляются возможности для позитивных изменений. Так, можно ожидать, что Абхазия будет более склонна воспринимать квалифицированную европейскую экспертизу, а не игнорировать ее как заведомо необъективную. Это позволит учитывать те полезные рекомендации, которые, возможно, и раньше содержались в оценках европейских дипломатов и экспертов, однако из-за исходной «прогрузинской» точки зрения не принимались абхазской стороной.

Если Абхазия в отношениях с Европой выберет более конструктивный тон, без ультиматумов и излишнего формализма, то можно будет надеяться на некоторое продвижение в процессе преодоления изоляции Абхазии.

Появление большей принципиальности cо стороны Европы по отношению к Грузии важно не только для абхазского, но и для грузинского общества. В преддверии октябрьских парламентских выборов новые нотки в европейском послании дают сигнал о том, что Европа не закроет глаза на использование недемократичных методов борьбы за парламентские мандаты.[6](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftn6%22%20%5Co%20%22)

Если и дальнейшие шаги будут свидетельствовать о стабильной приверженности Европы к более сбалансированному подходу к грузино-абхазскому конфликту, то это будет иметь большое значение, поскольку такая политика поможет Европе стать более эффективным и востребованным медиатором на всем Южном Кавказе. Безусловная поддержка одной стороны конфликта только усугубляет разделение, тогда как стремление к объективности и равноудаленности создает иную почву, благоприятную для совместного поиска формулы стабильности на Кавказе, в котором смогут принять участие и стороны конфликта, и такие крупные игроки, как Россия и Европа.

***Арда Инал-Ипа***

[1.](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftnref1%22%20%5Co%20%22) 'Солана: ЕС пересмотрит отношения с РБ в случае признания Абхазии и ЮО’, *Telegraf.by, 17 Марта 2009*. Документ доступен по адресу: <http://telegraf.by/2009/03/23700>; 'К странам, собирающимся признать Абхазию применяются шантаж и угрозы'. *Апсныпресс*, 18 Апреля 2012. Документ доступен по адресу: <http://apsnypress.info/news/6035.html>.

[2.](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftnref2%22%20%5Co%20%22) Hillary Clinton: “In my meetings with Minister Lavrov [on October 13], we have discussed how we can perhaps go back to the drawing boards to create a status-neutral approach…” [«На встрече с министром Лавровым (13 октября) мы обсуждали то, каким образом можем вернуться обратно к вопросу и создать независимый подход к вопросу о статусе»] *Civil* *Georgia*, 15 Октября 2009. Документ доступен по адресу: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=19965>.

[3.](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftnref3%22%20%5Co%20%22) Впоследствии этот подход был закреплен и в резолюции Европарламента от 8.04.2011, в которой наряду с принципом территориальной целостности вспомнили и о праве наций на самоопределение, а также предложили укрепить связи с фактическими властями и обществами непризнанных государств.

[4.](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftnref4%22%20%5Co%20%22) The text reads: ‘…Georgia is invited to: ...review the law on Occupied Territories; 'Status Neutral Travel Documents', a welcome step towards the de-isolation of inhabitants of Abkhazia and South Ossetia, should not be the only means of travel for these populations until they are more widely accepted by them.’ [Текст гласит: «... Грузии предлагается: ... пересмотреть закон об оккупированных территориях; « Нейтральные паспорта, положительный шаг в направлении де-изоляции жителей Абхазии и Южной Осетии, не должны оказаться единственным средством передвижения для этих групп населения, пока они не будут более широко приняты ими»] Полный текст доклада доступен по адресу: <http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_georgia_en.pdf>.

[5.](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftnref5%22%20%5Co%20%22) 'Клинтон акцентирует внимание на значении выборов', *Civil* *Georgia*, 5 Июня 2012., документ доступен по адресу <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=23486>.

[6.](http://www.international-alert.org/%22%20%5Cl%20%22_ftnref6%22%20%5Co%20%22) Четкие месседжи в этом отношении поступали и со стороны США, однако, помня о безрезультативности требований от грузинского руководства сдержанности в 2008 г., а также о последовавшем после августовской войны подписании Хартии о стратегическом партнерстве, трудно ожидать эффекта от американских предупреждений.