

УДК 32.006  
ББК 66  
К 126

К 126 **КАВКАЗ-2009. Ежегодник Института Кавказа.** – Ред. А. Искандарян. – Ер.: Институт Кавказа, 2011. – 200 с.

Седьмой выпуск Ежегодника Института Кавказа посвящен итогам 2009 г. в регионе. В основу сборника легли доклады, сделанные учеными из Азербайджана, Армении, Грузии, Турции, России и Польши на Ежегодной конференции Института Кавказа в мае 2010 г. Статьи сборника посвящены различным аспектам жизни Южного и Северного Кавказа в 2009 г.; в них отражена общая динамика и проведен сравнительный анализ политических и социально-экономических процессов на Кавказе, описано положение в сфере региональной безопасности и ее увязка с глобальными развитиями, показаны перспективы урегулирования конфликтов.

Редколлегия: Нина Искандарян, Сергей Минасян, Арташес Хачатрян  
Дизайн обложки: студия "Матит" / [www.matit.am](http://www.matit.am)  
Географические карты и верстка: студия "Коллаж" / [www.collage.am](http://www.collage.am)

**Caucasus 2009. CI Yearbook.** – Ed. A. Iskandaryan. – Yerevan, CI, 2011. – 200 p.

The seventh CI Caucasus Yearbook sums up the year 2009 in the region. It is based on presentations made by scholars from Armenia, Azerbaijan, Georgia, Turkey, Russia and Poland at the CI Yearly Caucasus Conference in May 2010. The papers included in this volume describe main political, social and economic trends in the South and Northern Caucasus, propose their comparative analysis, look into regional security including its global aspects, and analyze conflict resolution prospects.

Copy editing by Nina Iskandaryan, Sergey Minasyan, Artashes Khachatryan  
Cover design by Matit / [www.matit.am](http://www.matit.am)  
Maps and text layout by Collage / [www.collage.am](http://www.collage.am)

*Издание опубликовано при поддержке Европейского Союза, Швейцарского агентства развития и сотрудничества, Фонда Генриха Бёлля и Фонда поддержки аналитических центров Института открытого общества.*

*The publication of this volume was made possible by the support of the European Union, the Swiss Development and Cooperation Agency, the Heinrich Böll Foundation and the Open Society Think Tank Fund.*

УДК 32  
ББК 66

© Институт Кавказа, 2011 г.  
© 2011 by Caucasus Institute

ISBN 978-99941-2-498-5

*Все статьи сборника отражают исключительно личное мнение авторов, а не Института Кавказа, его спонсоров или каких-либо иных организаций, в том числе тех, в которых работают авторы статей. Некоторые имена и географические названия на Южном Кавказе являются частью конфликтных дискурсов. Во избежание непонимания, в сборнике сохранено авторское написание имен и названий.*

*Papers included in this volume reflect the personal opinions of the authors and not those of the Caucasus Institute, its sponsors or any other organizations including ones with which the authors are affiliated. The spellings of some personal and geographical names form part of conflict discourses existing in the South Caucasus. To avoid misunderstanding, all names in this volume are spelled the way they were spelled by the authors.*

## ЗАПАД И ЮЖНЫЙ КАВКАЗ В 2009 г.: ОТДАЛЕНИЕ?

*Владимир Школьников*

### ВСТУПЛЕНИЕ: БУШ УХОДИТ, ВХОДИТ ОБАМА

2009-й был годом как изменений, так и преемственности в политике Запада по отношению к странам Южного Кавказа. События внутри и вокруг Южного Кавказа лишь отчасти сказались на западной политике в регионе; ключевыми факторами, определившими изменение внешней политики Запада, включая и политику по отношению к Южному Кавказу, стали внутривнутриполитические изменения в США и ЕС.

Инаугурация Барака Обамы как 44-го президента США имела глобальные последствия. Отчасти это произошло потому, что новый президент воплощал собой надежду на изменения во внутренней и внешней политике США. Пожалуй, что еще важнее, избрание Обамы означало отставку непопулярного во всем мире Джорджа Буша и его команды, воспринимавшихся как противники многосторонних действий, развязавшие войну в Ираке под ложным предлогом и занимавшиеся деятельностью, которая им самим виделась как продвижение демократии, но которая многим, в том числе и ЕС, казалась наивной и подрывающей стабильность. В контексте Южного Кавказа это выражалось в том, что администрация Буша безусловно и некритично поддерживала как президента Грузии Михаила Саакашвили, так и плохо подготовленную заявку Грузии (и Украины) на членство в НАТО. Вполне возможно что это способствовало враждебности России и в итоге развязыванию российско-грузинской войны в августе 2008 г.

Кроме того, политика Буша включала в себя нарастающую конкуренцию с Россией в энергетической сфере под знаменем диверсификации поставок энергии в Европу. Частью этой инициативы было обеспечение политической поддержки спорного проекта нефтепровода «Набукко», в котором Азербайджану отводилась важная роль

страны-поставщика. Учитывая, что проекту «Набукко» недоставало поддержки частного сектора, и что он напрямую конкурировал с российским проектом «Южный поток», некоторые политические круги в России и в ЕС считали подобную политику Буша провокацией. В ином контексте, европейский наблюдатель следующим образом подытожил внешнюю политику Буша и те реалии, которые достались в наследство администрации Обамы: «В том, что касается вторжения в Ирак и его оккупации, фирменные попытки администрации Буша согласовать интересы и ценности во внешней политике провалились в основном потому, что интересы – предотвращение распространения биологического оружия – были иллюзорными, а ценности – продвижение демократии – воплотить в жизнь не удалось. Одним из последствий всего этого стало отчетливое желание проводить более реалистичную внешнюю политику, преследуя действительно насущные интересы и не обольщаясь великими идеологическими проектами. Другим последствием стало признание того факта, что униполярная эпоха для Америки закончилась – или упущена – и теперь политика США должна осуществляться нежнее»<sup>1</sup>.

В прошлогоднем ежегоднике «Кавказ-2008» я утверждал, что в свете изменения американских интересов и приоритетов, в результате ухудшения репутации США и энергичной дипломатии Европейского Союза после российско-грузинской войны, ЕС стал ключевым актором на Кавказе<sup>2</sup>. Впрочем, внутри ЕС есть свои отвлекающие факторы, не дающие ему сосредоточиться на внешней политике. В первую очередь, это прошедшие в Европе референдумы и начавшееся наконец выполнение Лиссабонского договора, которым, впервые в истории, была учреждена должность Президента Европейского Совета и Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности (обычно его называют министром иностранных дел ЕС). Эти изменения привели к тактическим задержкам из-за «перестановки

---

1 Jonathan Stevenson, "African American", *Survival*, Vol.51, No.1, February-March 2009, pp.251-252.

2 Владимир Школьников. «2008 год: необратимое вовлечение Европы в дела Кавказа?». *Кавказ-2008. Ежегодник Института Кавказа*. Ереван, 2010, с.188-201.

студьев» во внешнеполитическом ведомстве Брюсселя и неуверенности касательно трансформации институтов внешней политики.

Короче говоря, в 2009 г. два главных международных актора были очень заняты. Лидерам США и Европы пришлось иметь дело с глобальным экономическим кризисом. В сфере внешней политики у нового президента США и европейских политиков также были серьезные вопросы – сохраняющееся военное присутствие США в Ираке, военный контингент НАТО под руководством США в Афганистане, активная энергетическая политика России на направлении и «Северного», и «Южного потока», текущие проблемы на Ближнем Востоке и ядерная программа Ирана. Кроме того, учитывая «перезагрузку» в отношениях США и России, и, что особенно важно для региона, постепенное извлечение Западом уроков из августовской войны 2008 г., Южный Кавказ естественным образом переместился на периферию западной внешней политики. Впрочем, в отношениях Запада со странами региона появились и новые тренды, на которые стоит обратить внимание. Кроме того, имеет смысл проанализировать новые реалии, возникшие в этих отношениях, и их потенциальное значение для стран Южного Кавказа.

#### ПОСЛЕДСТВИЯ АВГУСТОВСКОЙ ВОЙНЫ 2008 г. И НАСЛЕДИЕ БУША

Отношения с Грузией, возможно, представляли собой одну из самых серьезных передержек в политике администрации Буша. Как заметил один из аналитиков, изучавших Грузию и политику США по отношению к ней: «Тому, кто провел много времени в Вашингтоне, простиительно считать, что официальное название Грузии – это «Стратегически Жизненно Важная Республика Грузия»<sup>3</sup>. В последние годы ЕС постепенно перестал смотреть на Грузию сквозь розовые очки, особенно учитывая сомнительные действия администрации Саакашвили по отношению к политической оппозиции и независимым СМИ. Вдо-

---

3 Lincoln Mitchell, "Georgia's Story: Competing Narratives since the War", *Survival*, Vol.51, No.4, August–September 2009, p.88.

бавок, близкие отношения Саакашвили с непопулярным во всем мире Джорджем Бушем оказались недостатком в глазах лидеров большинства европейских стран, собиравшихся начать общение с популярным преемником Буша с чистого листа.

Администрация Буша решила наложить свой отпечаток на отношения США и Грузии в последние дни своего правления, подписав Хартию о стратегическом сотрудничестве между США и Грузией, особый упор в которой делался на демократический характер правления в Грузии и ее устремление в НАТО – именно на те вещи, которые были восприняты в Европе с крайним скептицизмом<sup>4</sup>. Когда вице-президент США Байден прибыл в Грузию в июле 2009 г., президент Грузии Саакашвили имел причины ожидать худшего от этого визита, учитывая близость Саакашвили с бывшим президентом Бушем и республиканским противником Обамы на выборах в США в 2008 г. сенатором Аризоны Джоном МакКейном, спешно принявшим сторону Грузии и ее версию августовской войны (ложную, согласно докладу Тальявини, подготовленному по заказу ЕС). Однако вице-президент США выразил Саакашвили некоторую поддержку, пусть и не на уровне администрации Буша, но достаточную для того, чтобы вызвать раздражение России. Впрочем, Байден в завуалированной форме слегка покритиковал внутреннюю политику Грузии, призывая увеличить полномочия парламента, а так же настоял на встрече с политическими соперниками Саакашвили<sup>5</sup>.

После российско-грузинской войны, в декабре 2008 г., ЕС решил подготовить доклад о причинах ее начала. Выдающийся швейцарский дипломат Хайди Тальявини, прекрасно разбирающаяся в России и Грузии и ранее возглавлявшая наблюдательную миссию ООН в Грузии, была назначена главой комиссии ученых и юристов-международников, работавшей над составлением доклада. «Доклад Тальявини» в трех увесистых томах был опубликован в сентябре 2009 г.<sup>6</sup> Основные

4 [http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/January/20090109145313\\_eaifas0.2139093.html](http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/January/20090109145313_eaifas0.2139093.html)

5 Ellen Barry, "Georgia's Leader Escapes Damage in Biden Visit," *The New York Times*, July 26, 2009.

6 The Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict

его выводы не удивили тех, кто внимательно и беспристрастно следил за развитием событий, приведшим к войне. Изначально не планировалось, что доклад приведет к каким-либо практическим шагам, однако Европейский парламент вынес его на обсуждение. Что еще важнее, доклад Тальявини сформировал у ЕС представление о том, что именно произошло между Россией и Грузией летом 2008 г. Хотя международная комиссия Тальявини и предупреждала, что не берет на себя функций трибунала, она все же дала ключевые оценки действиям России и Грузии в свете международного права. В докладе Тальявини содержится пять важных заключений<sup>7</sup>:

1. *Применение силы со стороны Грузии в Южной Осетии, начиная с артобстрела Цхинвали ночью 7-8 августа 2008 г, не оправдано с точки зрения международного права.* Как сказано в докладе, «Даже если предположить, что Грузия отражала нападение, например, нападение Южной Осетии на 23 грузинонаселенных села в регионе, согласно международному праву, ответное применение оружия должно было быть вынужденным и соразмерным. Невозможно признать, что артобстрел Цхинвали в течение большей части ночи реактивной системой залпового огня (РЛЗО) БМ-21 «Град» и тяжелой артиллерией мог удовлетворять требованиям необходимости и соразмерности в целях защиты этих деревень».
2. *Оправдывая вооруженные силы Южной Осетии в части оборонительных действий (т.е. действий на начальной стадии конфликта), доклад Тальявини также констатирует, что «все операции вооруженных сил Южной Осетии, за исключением направленных на отражение вооруженного нападения Грузии, и в частности, действия, совершенные по отношению к этническим грузинам внутри и за пределами Южной Осетии, должны рассматриваться как нарушение Международного гуманитарного права, а во многих случаях также и прав человека».*
3. *Что особенно важно, комиссия Тальявини развеяла активно про-*

---

in Georgia is available at <http://www.ceiig.ch/Report.html>

7 Volume 1 of the Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, [http://www.ceiig.ch/pdf/IIFMCG\\_Volume\\_I.pdf](http://www.ceiig.ch/pdf/IIFMCG_Volume_I.pdf), pp. 22-27.

двигавшуюся грузинской стороной и лично президентом Саакашвили в западных СМИ, и особенно на CNN, версию о том, что нападение Грузии на Цхинвали было необходимо для отражения неизбежного нападения российских войск, и сочла незаконными действия грузинских вооруженных сил по отношению к российским миротворцам на начальной стадии конфликта. В докладе прямо говорится: «Никакого вооруженного нападения со стороны России до начала грузинской операции не было. Миссия не обнаружила подтверждений заявлениям грузинской стороны о широкомасштабном присутствии российских вооруженных сил в Южной Осетии до начала грузинской операции 7-8 августа. Мы также не нашли подтверждений тому, что Россия находилась на грани подобного масштабного нападения, хотя некоторые подразделения и техника и были приведены в боевую готовность. Нет и свидетельств, подтверждающих заявления о том что российские миротворческие подразделения в Южной Осетии грубо нарушали свои обязательства в рамках международных соглашений, в том числе Сочинского соглашения, тем самым лишая себя международно-правового статуса. Следовательно, *использование силы со стороны Грузии против российских миротворческих сил в Цхинвали ночью 7-8 августа 2008 г. противоречило международному праву*».

4. В докладе действия России были разделены на две фазы: первая – немедленная реакция с целью защиты российских миротворцев, и вторая, вторжение российских вооруженных сил в Грузию, вышедшее далеко за пределы административных границ Южной Осетии. В докладе утверждается: «В первом случае не приходится сомневаться, что если было совершено нападение на российских миротворцев, Россия имела право защищать их, применив военную силу, соразмерную нападению. Соответственно, использование силы российской стороной во время первой фазы конфликта было бы легитимным. Во втором случае ... *большая часть военных действий России далеко выходила за разумные рамки обороны*... Более того, разрушительным действиям, продолжавшимся после заключения соглашения о прекращении огня, нет никакого оправдания. Отсюда следует, что поскольку продолжительные боевые

действия в глубине территории Грузии велась в нарушение международного права, грузинские войска действовали в рамках законной самообороны согласно Статье 51 Устава ООН. В течение нескольких дней два главных действующих лица – Грузия и Россия – поменялись местами в том, что касается легальности проводившихся ими боевых действий».

5. В докладе отвергаются заявления России о том, что ее действия представляли собой «гуманитарную интервенцию», и дается заключение, что *действия России вне пределов Южной Осетии (в том числе и в Абхазии) были совершены в нарушение международного права.*

Таким образом, доклад возлагает вину на обе стороны конфликта. Грузия нарушила международное право на начальной стадии августовской войны, а Россия нарушила его после того, как оттеснила грузинские войска из Южной Осетии. Однако в политическом плане доклад нанес гораздо больший ущерб Грузии и лично президенту Саакашвили и его наиболее активным сторонникам на Западе. Версия об отважной Грузии, ставшей жертвой агрессии со стороны сильного соседа, была отвергнута и объявлена мифом. Фактически из выводов доклада следует, что Россия упустила возможность полностью соблюсти международное право, остановившись на границах Южной Осетии и не продвинув свои войска вглубь грузинской территории, что поставило бы Саакашвили в трудное положение, по крайней мере с точки зрения международного права. Кроме того, авторы доклада сочли натяжкой и российскую версию о том, что ее действия были необходимы в целях предупреждения геноцида. В итоге доклад Тальявини сильно расцвел черно-белую картинку, в которой агрессивная Россия напала на храбрую демократическую Грузию, а сделанные в нем выводы заставили сторонников Саакашвили на Западе, в частности в США, встать в защитную позицию.

Доклад Тальявини произвел наибольший фурор в Европе, которой не терпелось улучшить отношения с Россией, повторяя «перезагрузку» в отношениях Вашингтона с Москвой. Заключение доклада Тальявини подразумевало, что Саакашвили намеренно делал ложные



заявления по CNN и другим международным СМИ в горячие дни августа 2008 г. Это упростило для ЕС – заказчика доклада – задачу дистанцирования от грузинского лидера. Но даже и в глазах США, несмотря на теплую атмосферу визита Байдена в Грузию, логика, или скорее, мифология, лежавшая в основе отношений США и Грузии во время правления Буша, постепенно рассыпалась. Новая администрация США явно не видела выгоды в том, чтобы продолжать, а-ля Буш, рассматривать во многом ущербное грузинское государство как «путеводную звезду демократии» на постсоветском пространстве. Официально не приняв выводы доклада Тальявини, администрация Обамы все же не могла не отдавать себе отчета в том, что ответственность за августовскую войну лежит в том числе и на Грузии. Кроме того, новая администрация более реалистично взглянула на вопрос расширения НАТО, понимая, что Альянс попросту не может принять на себя обязательства по коллективной обороне Грузии. К тому же свою роль сыграла и осознанная необходимость улучшить отношения с Россией. Поддержка Грузии со стороны США во время правления Буша была сильным раздражающим фактором в двусторонних отношениях США – Россия, и администрация Обамы старалась умерить это раздражение, пусть и не подавая Москве знаков того, что собирается окончательно уйти из Грузии. Отношения Вашингтона и Тбилиси все еще интенсивны и закреплены Хартией о стратегическом сотрудничестве США – Грузия. Впрочем, они постепенно теряют и идеологический антураж, и символичность, связанную с теплыми личными отношениями между президентами двух стран.

Соответственно, 2009 г. отличался от 2008 г. в первую очередь тем, что в этом году началась конвергенция политики США и ЕС по отношению к Грузии. Политика США не то, чтобы стала более «европейской», она просто стала менее «романтической», и тем самым не могла не продвинуться в сторону позиции ЕС<sup>8</sup>. Назначение нового посла США в Тбилиси символизировало этот новый подход. Посол Джон Басс имел небольшой опыт работы в регионе и вступил в долж-

---

8 Определенное «романтическая» в применении к американской политике по отношению к Грузии при Шеварднадзе, а затем и при Саакашвили, вошло в обиход с легкой руки старейшины грузинской аналитики Александра Рондели.

ность спустя целых девять месяцев после инаугурации Обамы, из чего создается впечатление, что назначение посла в Грузии не входило в число приоритетов внешней политики Вашингтона.

ЕС и США были вынуждены работать в тесной сцепке и над другими последствиями войны. Вместе они пытались обойти вето России и сохранить в Грузии Миссию ОБСЕ и Наблюдательную миссию ООН (ЮНОМИГ). Греческое председательство в ОБСЕ приложило большие усилия, чтобы найти формулу, в которой бы сочетались признание независимости Абхазии и Южной Осетии Россией и непоколебимый отказ Запада признавать независимость этих территорий. В итоге ОБСЕ и ООН пришлось закрыть свои миссии в Грузии, и там осталась лишь наблюдательная миссия ЕС, у которой намного более ограниченный мандат и нет доступа ни к Абхазии, ни к Южной Осетии.

США и ЕС приходится сотрудничать в рамках Женевского переговорного процесса, ставшего результатом мирного соглашения Медведева – Саркози. В 2009 г. Женевский переговорный процесс, сведший вместе представителей Грузии, России, отколовшихся территорий Абхазии и Южной Осетии, ЕС и США, а также ООН и ОБСЕ, был полезен тем, что прояснил позиции сторон. После его восьмого раунда, состоявшегося в ноябре 2008 г., наметился некоторый прогресс в результате регулярных заседаний так называемого «Механизма по предотвращению и урегулированию инцидентов», особенно по Абхазии<sup>9</sup>. Поскольку наблюдательная миссия ЕС остается единственной легитимной международной миссией в Грузии, а Женевские переговоры в обозримом будущем обречены продолжаться, ЕС и США обречены работать над Грузией вместе. Это некоторый сдвиг по сравнению с ситуацией несколько лет тому назад, когда даже высокопоставленные дипломаты ЕС в Тбилиси жаловались, что Соединенные Штаты не делятся информацией с европейскими коллегами.

Запад был вынужден потратить политический и дипломатический капитал и на то, чтобы убедить третьи страны воздержаться от признания независимости отколовшихся территорий. Соединенные

---

9 United States Delegation to the Geneva Discussions, Press Statement, November 11, 2009 available at <http://geneva.usmission.gov/2009/11/11/geneva-discussions/>

Штаты сочли, что на этом фронте им необходима помощь ЕС. В частности, не имея рычагов воздействия на Беларусь, находящуюся под санкциями Вашингтона, США были вынуждены положиться на то, что своей комбинацией кнута и пряника ЕС сможет воздействовать на харизматичного авторитарного лидера Беларуси Александра Лукашенко и предотвратить признание Минском независимости Абхазии и Южной Осетии<sup>10</sup>.

О новом стиле отношений между США и Грузией свидетельствовали и участвовавшие визиты в Вашингтон представителей грузинской оппозиции, которая во времена администрации Буша не находила в США аудитории даже среди неправительственных акторов. В конечном счете, Грузия может и выиграть от сближения политики Брюсселя и Вашингтона. Например, более критичный подход со стороны США, схожий с европейским, мог бы подтолкнуть Тбилиси к проведению реальных, а не только декларативных демократических реформ, и способствовать более трезвому взгляду Грузии на собственные проблемы и более реалистичной оценке ею своей стратегической значимости. Говоря словами эксперта ЕС, который провел некоторое время в Грузии: «[Грузии] принесла бы больше пользы... стратегия, основанная на понимании новых трендов в политике США и формулировке нового концептуального обоснования поддержки Грузии со стороны Соединенных Штатов... Новая концепция должна быть скромнее и по сути, и по целеполаганию. Маловероятно, что экстраординарный уровень политической и финансовой поддержки Грузии со стороны Вашингтона будет сохраняться бесконечно, а следовательно, в новой концепции необходимо отказаться от идеи о том, что Грузия будет – или должна – оставаться получателем громадных субсидий от США. Более реалистичная концепция, конечно, не будет такой привлекательной, как прежняя, и вряд ли приведет к столь близкому сотрудничеству, как в годы правления Буша. Но зато она будет значительно более жизнеспособной и позволит Грузии позиционировать себя намного рациональнее и созвучнее новым реалиям и новому реализму Вашингтона.

---

10 Steven Castle, "EU warns Belarus not to recognize Georgian separatist regions", *The New York Times*, December 3, 2009.

Если же Грузия ничего не предпримет для изменения концептуальных основ своих отношений с США, она рискует потерять контроль над тем, как она воспринимается в Соединенных Штатах, и в результате восторжествует гораздо менее благоприятное для нее восприятие»<sup>11</sup>.

Политику Запада в отношении Грузии в 2009 г. можно свести к двум простым утверждениям. Во-первых, существует преимущество в смысле поддержки Грузии в том, что касается ее безопасности, территориальной целостности и демократических устремлений. Во-вторых, поддержка Грузии перестала приравниваться, даже в США, к поддержке лично Саакашвили, его явно завышенной оценки прогресса Грузии после «Революции Роз» и заведомо благоприятной для него версии причин августовской войны 2008 г. В этом контексте более реалистичная и менее ориентированная на личности политика Запада могла бы способствовать проведению в Грузии настоящих политических реформ.

#### ОТНОШЕНИЯ АРМЕНИИ И ЗАПАДА: БЛИЖЕ К ЦЕНТРУ ВНИМАНИЯ?

В то время как Грузия потеряла часть своей популярности в Вашингтоне, вопросы, связанные с Арменией, во внешней политике администрации Обамы стали играть немного большую роль, чем при его предшественнике. Будучи кандидатом в президенты, Барак Обама обещал способствовать признанию трагических событий 1915 г. как геноцида армян. Став президентом, он не исполнил этого обещания. Впрочем, США усилили поддержку нормализации армяно-турецких отношений и, оставаясь одной из стран-сопредседателей Минской группы ОБСЕ, пытались сохранить тот потенциал, который образовался в результате участвовавших встреч президентов Армении и Азербайджана. С другой стороны, Армения потеряла часть помощи США, когда в июне 2009 г. Совет корпорации «Вызовы тысячелетия» (Millennium Challenge) принял необычное для себя принципиальное

---

11 Lincoln Mitchell, "Georgia's Story: Competing Narratives since the War", pp.98-99.

решение не возобновлять контракт на 236 млн долларов, выделенных на строительство и ремонт армянских дорог, по причине обеспокоенности состоянием демократии в Армении.

Армения и армянская община США питали большие надежды на то, что президент Обама выполнит обещания кандидата в президенты Обамы и признает геноцидом убийство тысяч армян османскими турками в 1915 г.<sup>12</sup> Однако – вслед за президентами Клинтоном и Бушем-младшим, тоже давшими подобные обещания во время предвыборной кампании и изменившими своему слову, заняв Овальный кабинет, – Обама решил, что от подобных шагов серьезно пострадают стратегические отношения с Турцией. Вместо этого он (или его спичрайтеры) ограничился использованием армянского выражения «Мец Егерн» («Великое злодеяние») в речи на 24 апреля – Армянский день поминовения<sup>13</sup>.

Обама нанес официальный визит в Турцию в начале своего президентства, в апреле 2009 г., всего за две недели до 24 апреля. Основной целью визита было улучшение подпорченных отношений США с мусульманским миром, и во время своего пребывания в Турции президент Америки был очень осторожен в выборе слов, хотя и утверждал, что его взгляды на события 1915 г. «не изменились». Вместо этого Обама всячески приветствовал нормализацию дипломатических отношений и открытие границ между Турцией и Арменией. Выступая в турецком парламенте, президент США заявил: «Открытая граница вернет турецкий и армянский народы к мирному и процветающему сосуществованию, которое послужит обоим народам. Я хочу, чтобы вы знали, что Соединенные Штаты полностью поддерживают нормализацию отношений между Турцией и Арменией. Это цель, которой стоит добиваться»<sup>14</sup>.

---

12 Teresa Watanabe and Christi Parsons, "Marking Armenian Genocide, Many Feel Snubbed by Obama", *The Los Angeles Times*, April 25, 2009.

13 The White House, Office of the Press Secretary, April 24, 2009, Statement of President Barack Obama on Armenian Remembrance Day, at [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Statement-of-President-Barack-Obama-on-Armenian-Remembrance-Day](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-of-President-Barack-Obama-on-Armenian-Remembrance-Day)

14 The White House, Office of the Press Secretary, April 6, 2009, Remarks By President Obama To The Turkish Parliament at <http://www.whitehouse.gov/the->

Президенту Армении Саргсяну о поддержке Соединенными Штатами нормализации армяно-турецких отношений сообщил по телефону в апреле вице-президент Байден. Европейский Союз также поддержал процесс нормализации отношений между Арменией и Турцией.

ЕС и США так же тесно сотрудничали в рамках Минской группы ОБСЕ под сопредседательством США, Франции и России. В рамках Минского процесса наблюдался повышенный уровень активности в виде встреч президентов Армении и Азербайджана Саргсяна и Алиева, а также заявлений высокого уровня, включая официальные заявления президентов Обамы, Медведева и Саркози во время встречи Большой Восьмерки в июне 2009 г.<sup>15</sup> В течение года президенты Армении и Азербайджана встречались шесть раз, обсуждая возможное урегулирование на основе так называемых Мадридских принципов, принятых на Совете министров ОБСЕ в Мадриде в 2007 г. и, по мнению многих экспертов, более благоприятных для Армении и Нагорного Карабаха, чем принципы, сформулированные в заявлении председателя ОБСЕ на съезде в 1996 г. в Лиссабоне. Мадридские принципы предусматривают промежуточный статус Нагорного Карабаха, обеспечение его безопасности, самоуправления и коридора, соединяющего его с Арменией, а в будущем и окончательное определение правового статуса Нагорного Карабаха на основании волеизъявления народа Нагорного Карабаха, что, безусловно, будет означать независимость Нагорного Карабаха от Азербайджана. Мадридские принципы кардинально отличаются от Лиссабонских, принятых в 1996 г. всеми членами ОБСЕ, кроме Армении, в которых Нагорному Карабаху предоставлялся «максимальный уровень самоуправления в составе Азербайджана». Тот факт, что президенты США, России и Франции в 2009 г. выступили в поддержку Мадридских принципов, нельзя не считать успехом армянской дипломатии.

---

press-office/remarks-president-obama-turkish-parliament

15 The White House, Office of the Press Secretary, July 10, 2009, Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict by U.S. President Obama, Russian President Medvedev, and French President Sarkozy at the L'Aquila Summit of the Eight at <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-statement-nagorno-karabakh-conflict>

Необходимо отметить, что новая администрация США не стала воспроизводить схему администрации Буша, в которой один и тот же чиновник – Мэтью Брайза – отвечал и за отношения со странами Кавказа, и за переговоры по карабахскому конфликту. Некоторые обозреватели, в особенности в армянской общине США, полагали, что, учитывая интерес США в энергетических ресурсах Азербайджана, такая комбинация должностных обязанностей Брайзы создавала у администрации Буша предвзятое отношение к Армении в рамках переговоров по конфликту. Администрация Обамы назначила сопредседателем Минской группы ОБСЕ посла Роберта Брадтке, опытного специалиста по европейской безопасности, в то время как эксперт по Балканам Тина Кайдану заняла пост заместителя госсекретаря, отвечающего за Кавказ, Турцию, Грецию и Кипр. Такая конфигурация, в которой карабахский конфликт рассматривается отдельно от вопросов политического и экономического развития региона, в итоге может быть выгодна Армении.

Таким образом, 2009 г. можно было бы считать вполне благоприятным в отношениях Армении и Запада, если бы не напоминания Запада о дефиците демократии в Армении. Наиболее чувствительным из них стало приостановление программы строительства и ремонта дорог американской корпорации «Вызовы тысячелетия» из-за проблем с демократией. Европейский Союз также время от времени напоминал Армении об отсутствии прогресса на пути демократизации страны. В частности, Запад продолжал выражать обеспокоенность тем, что власти Армении не провели должного расследования кровопролитных беспорядков 1 марта 2008 г., последовавших за проблемными президентскими выборами<sup>16</sup>. Остается лишь ждать, сочтут ли армянские власти нужным отреагировать на эти сигналы и ускорить внутренние реформы или же сделают ставку на то, что стремление Запада к нормализации армяно-турецких отношений и разрешению армяно-азербайджанского конфликта окажется достаточным, чтобы поддерживать

---

16 См. например: the EU Statement on 1 March commemoration in Armenia in the OSCE Permanent Council. Vienna, 12 March 2009.

[http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu\\_osce/eu\\_statements/2009/March/PC%20no.754%20-%20EU%20on%20commemoration%20ARM.pdf](http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_osce/eu_statements/2009/March/PC%20no.754%20-%20EU%20on%20commemoration%20ARM.pdf)



интерес Запада к стране на достаточно высоком уровне, несмотря на дефицит демократии. В 2009 г. Армении удалось привлечь к себе больше внимания Запада, чем в предыдущие годы, но это внимание может иссякнуть, если процесс нормализации отношений с Турцией зайдет в тупик, а развитие демократических институций Армении продолжит стоять на месте.

#### МАРГИНАЛИЗАЦИЯ АЗЕРБАЙДЖАНА?

Эволюция Азербайджана может послужить примером того, как небольшая, но богатая энергоресурсами страна может пустить на ветер доброе расположение Запада. Важность Азербайджана как поставщика энергии постепенно затмевается, во-первых, его неконструктивной позицией по вопросу нормализации армяно-турецких отношений – фактически, он является единственным внешним игроком, активно противодействующим этому процессу, – а во-вторых, резким падением в этой стране уровня демократии, о чем особо ярко свидетельствовал как состоявшийся 18 марта 2009 г. конституционный референдум, по итогам которого были сняты ограничения длительности президентского срока и созданы предпосылки для пожизненного президентства Ильхама Алиева, так и, в особенности, приговор, вынесенный молодым блогерам, разместившим на интернет-сайте *youtube.com* сатирическую видеозапись. По оценкам всех непредвзятых наблюдателей, обвинения против них были сфабрикованными, а суд – несправедливым<sup>17</sup>. Риторика азербайджанской элиты, оправдывающей спад демократии ущербом, нанесенным стране карабахским конфликтом,

---

17 EU Statement on the conviction of two Azerbaijani youth organisation members in the OSCE Permanent Council. Vienna 19 November 2009. At [http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu\\_osce/eu\\_statements/2009/November/PC%20no.782%20-%20EU%20on%20youth%20activists%20in%20AZE.pdf](http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_osce/eu_statements/2009/November/PC%20no.782%20-%20EU%20on%20youth%20activists%20in%20AZE.pdf)  
United States Mission to the OSCE Statement on Verdict in the Court Case of Imprisoned Youth Activists in Azerbaijan. At [http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2009-statements/st\\_111909\\_azerbaijan.pdf](http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2009-statements/st_111909_azerbaijan.pdf)

More on the human right situation in Azerbaijan see Magdalena Finchova Grono, "Azerbaijan" in Freedom House, Nations in Transit 2010.



в том числе в виде наличия внутренне перемещенных лиц, кажется западной аудитории все менее и менее убедительной. Что же касается энергетики, новый удар по и без того разладившимся отношениям Азербайджана с Западом нанесло подписание в Баку в июне 2009 г. договора между президентами России и Азербайджана Дмитрием Медведевым и Ильхамом Алиевым, предусматривающего поставку азербайджанского газа в Европу по российским газопроводам с января 2010 г. и тем самым выбивающего почву из-под давно лоббируемого Госдепом США проекта строительства газопровода «Набукко»<sup>18</sup>.

Несмотря на высокую личную дипломатическую активность президента Ильхама Алиева в том, что касается переговоров с его армянским коллегой по вопросу Нагорного Карабаха, а также визиты Алиева в крупные европейские страны, включая Англию, Францию и Германию, создается впечатление, что Азербайджан теряет свою важность для Запада. Большая часть официальных визитов в Баку была нанесена энергетическими эмиссарами, специальными представителями и заместителями министров. Похоже, партнерство Азербайджана и Запада теряет обороты. Это впечатление лишь усиливается запозданием с назначением нового посла США в Баку на смену Анне Дорс, чей срок службы на этом посту завершился в 2009 г. Против возможного назначения на этот пост Мэтью Брайзы, занимавшего пост заместителя помощника Госсекретаря по европейским и евразийским делам в администрации Джорджа Буша, выступило армянское сообщество США, считающее, что Брайза настроен проазербайджански. В результате с середины 2009 г. года в азербайджанской столице не было посла США.

Спад демократии привел к крайне резким заявлениям и со стороны США, и со стороны ЕС. Есть признаки того, что международные организации, имеющие мандат на наблюдение за выполнением Азербайджаном его международных обязательств, начинают высказываться все более и более решительно. Так, после мартовского конституционного референдума действующий президент Конгресса местных и

---

18 Bruce Pannier, Russia, Azerbaijan Achieve Gas Breakthrough, *Radio Free Europe/Radio Liberty* feature, June 30, 2009.

региональных властей Совета Европы Иан Микаллеф в своем выступлении описал возможную процедуру приостановления членства Азербайджана в Совете Европы<sup>19</sup>. И хотя эта процедура и не была запущена, высказывания Микаллефа свидетельствуют о том, что европейская бюрократия очень недовольна поведением Азербайджана.

В целом, для Запада на данный момент наибольшую ценность представляет географическое положение Азербайджана как транзитной страны для военных операций НАТО. В отсутствие иных общих интересов или ценностей, временное военное значение является ненадежной основой для построения отношений, поскольку войны рано или поздно кончаются. Если стагнация в отношениях Азербайджана с Западом продолжится, любые успехи на поприще нормализации армяно-турецких отношений при поддержке и одобрении США и ЕС поставят Азербайджан в трудное положение. Противодействие этому процессу со стороны Азербайджана не будет ни одобрено, ни вознаграждено. В то время как Армения пытается разнообразить свою внешнюю политику, внешняя политика Азербайджана традиционно базируется на его энергетических ресурсах. Однако заключив крупную газовую сделку с Россией, Азербайджан, возможно, уменьшил себе пространство для маневра и на этом направлении, а в таком сложном регионе, как Южный Кавказ, не рекомендуется уменьшать предел допустимой погрешности в политике. К тому же есть риск, что интерес Запада к Азербайджану продолжит снижаться из-за отсутствия в этой стране прогресса в отношении таких базовых для Запада ценностей, как демократия, права человека и верховенство закона.

#### «ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО»

Анализ политики Запада по отношению к Кавказу в 2009 г. был бы неполным без краткого обсуждения программы ЕС «Восточное партнерство». Идея этой программы состояла в том, чтобы выделить шесть расположенных собственно в Европе бывших советских республик –

---

19 Council of Europe Official Says Azerbaijan Could be Suspended over Amendments," RFE/RL, March 19, 2009.

Армению, Азербайджан, Грузию, Беларусь, Украину и Молдову – из состава прочих европейских «соседей», включенных в «Европейскую политику соседства». Кроме того, перед ЕС стояли и конкретные политические задачи: включить Беларусь, прежде изолированную от европейских проектов, в некий формат сотрудничества с ЕС, а также дать понять Грузии и Украине, что их прозападная риторика в отсутствие подлинных реформ не произвела на Европу достаточного впечатления, чтобы этим двум странам были предложены более тесные отношения с ЕС. К тому же это был укол в адрес уходящей администрации Буша, настаивавшей на принятии Грузии и Украины в НАТО, несмотря на возражения Европы.

При всем том, на данном этапе программа «Восточное партнерство» выглядит всего лишь как результат переупаковки уже существующих программ. Основной документ «Восточного партнерства» представляет собой довольно заурядный винегрет возможных направлений деятельности. При этом потенциальные бенефициарии программы должны продираться через обычные чиновничьи процедуры, связанные с получением средств от Европейской Комиссии<sup>20</sup>. Первый Гражданский форум неправительственных организаций, состоявшийся в 2009 г. в Брюсселе, был, по мнению многих участников, сплошным разочарованием, а прогресса в его работе добиться будет нелегко, учитывая, что у Европейского Союза нет существенного опыта работы с гражданским обществом, особенно в условиях, когда двусторонние межгосударственные программы не выглядят особенно эффективными. В итоге «Восточное партнерство» может стать не более чем механизмом реализации двусторонних проектов, идущих в разных областях и разными темпами, вполне отражая ту двойственность, которую по отношению к друг другу чувствуют ЕС и его «европейские соседи», включая три государства Южного Кавказа.

---

20 Vademecum On Financing In The Frame Of The Eastern Partnership (updated on 16 February 2009) at [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/docs/eap\\_vademecum\\_14122009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf)

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За те три года, что автор освещает в данном «Ежегоднике» тему отношений Запада и стран региона, позиции трех стран Южного Кавказа по отношению к Западу лучше не стали. Администрация Джорджа Буша сделала Южный Кавказ площадкой конкуренции с Россией, особенно в энергетической сфере. Раздражение России лишь усилилось из-за безоговорочного принятия Соединенными Штатами грузинской «Революции Роз», соответствовавшего примитивным представлениям администрации Буша о распространении демократии (и к тому же грешившего тем, что преувеличивало значение революции как импульса к трансформации, игнорируя при этом важность процесса институционального развития). Впрочем, в то время как нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан уже построен, а у газопровода «Набукко» перспективы в самом лучшем случае смутные, энергетические интересы Запада в регионе по всей вероятности ослабнут, что скорее всего приведет к снижению интереса Запада к Азербайджану. Поскольку администрация Обамы – случайно или умышленно – судя по всему, сближает позиции США в отношении региона с европейскими, скептицизм Вашингтона касательно качества грузинской демократии, скорее всего, будет расти, как и осознание того, что Грузия не была невиновна в развязывании августовской войны 2008 г. Это может привести к дальнейшему спаду интереса Запада к Грузии.

Наибольший интерес для Запада в 2009 г. представлял армяно-турецкий проект, потенциально способный изменить весь региональный политический расклад. Однако если процесс нормализации армяно-турецких отношений в ближайшее время не принесет плодов, регион вполне может быть отброшен на периферию внешней политики Запада. США и ЕС стоят перед множеством вызовов, низкие темпы реформ в странах Кавказа их раздражают, а освободившееся с их уходом в сторону политическое пространство способны занять основные региональные игроки – Турция, Россия и Иран. Не факт, что подобное развитие событий будет способствовать стабильности и безопасности региона. Основная задача Запада – уделять региону достаточно внимания, чтобы существующие в нем конфликты вновь не перешли бы в

острую фазу, а региональные акторы, намеренно или нет, не усугубляли бы и без того тяжелые проблемы региональной безопасности.

Последние три года должны заставить оптимистов глубоко задуматься, ибо в эти годы регион пережил войну, недемократические выборы и поствыборное насилие. Признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии ознаменовало крах принципа территориальной целостности в общерегиональном контексте. В итоге региональная безопасность и стабильность понизились по сравнению с предыдущим периодом. И если лидеры стран Южного Кавказа полагают, что западное присутствие является существенным фактором региональной безопасности, им стоит пересмотреть свою политику и найти способы сохранить интерес Запада к этому проблемному региону.