

ЦЕНА АВГУСТОВСКОЙ ВОЙНЫ 2008 ГОДА ДЛЯ США

*Кори Вэлт*¹

Для того чтобы проанализировать вопрос о “цене” войны 2008 года для США или внешней политики США, необходимо различать несколько значений этого слова. Во-первых, есть «издержки», которые Соединенные Штаты понесли в свое время сознательно с целью поддержания Грузии, прозападного стратегического партнера США. Во-вторых, есть “издержки” ключевого элемента политики США в отношении Грузии, каковым является продвижение политики разрешения конфликтов, способствующей воссоединению Южной Осетии и Абхазии с Грузией. Наконец, есть и более неоднозначные геополитические «издержки», являющиеся результатом вооруженного сопротивления России воссоединению Грузии и, как следствие, усиление ее военного положения в Кавказско-Черноморском регионе. Тяжесть этих затрат в конечном счете зависит от того, насколько мы сумеем проследить связь между войной 2008 года и событиями в Украине шесть лет спустя, когда Соединенные Штаты наконец признали эти затраты таковыми и отреагировали соответственно.

«ЦЕНА» ПОДДЕРЖКИ ГРУЗИИ КАК ПАРТНЕРА США

Первый вид издержек для Соединенных Штатов в результате конфликта - экономические и дипломатические. Это те затраты, которые Соединенные Штаты не понесли бы в отсутствие конфликта, но осознанно рассматривались как необходимые для поддержки и демонстрации солидарности с близким международным партнером на протяжении многих лет, включая время конфликта.

Эти затраты были, в первую очередь, экономическими. На волне конфликта Соединенные Штаты немедленно предоставили Грузии более \$38 миллионов в качестве гуманитарной помощи, при этом задействовав военно-воздушные и военно-морские силы, а также суда береговой охраны². Впоследствии Соединенные Штаты обязались предоставить гораздо более существенный пакет помощи Грузии на сумму \$1 миллиард. Таким образом, в 2008-2009 годы, размер финансовой поддержки Грузии был приблизительно в четыре раза больше средней ежегодной помощи, представленной Грузии за предыдущее десятилетие Соединенными Штатами. В долларовом переводе, это составляло почти \$390 миллионов дополнительной помощи в год в течение двух лет, которая в противном случае не была бы выделена. Это включало \$250 миллионов прямой бюджетной поддержки и более \$175 миллионов финансирования различных потребителей ипотечных и строительных проектов, а также значительные средства для оказания гуманитарной помощи и развития инфраструктуры.

Следует также отметить дипломатические ресурсы, вложенные в грузино-американские отношения. Они включали создание Грузино-американской комиссии по стратегическому партнерству, которая созывает ежегодные пленарные заседания, а также встречи четырех рабочих групп для решения политических, экономических, военных и гражданских вопросов. Кроме того, руководство Госдепартамента регулярно участвует в Женевских международных дискуссиях, создаваемых ежеквартально ОБСЕ, ЕС и ООН для решения вопросов, связанных с конфликтом. Наконец, Сое-

¹ Кори Вэлт - заместитель директора Института европейских, российских и евразийских исследований, Университет Джорджа Вашингтона. Мнения, высказанные в статье, принадлежат только автору и не отражают позицию университета.

² <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/109345.htm>.

диненные Штаты и Грузия поддерживают тесные отношения по вопросам военной безопасности как на двусторонней основе, так и через НАТО. Несмотря на то, что эта поддержка в значительной степени была компенсацией затрат, понесенных Грузией в таких местах, как Ирак и Афганистан, она в то же время отражала уровень готовности Соединенных Штатов помогать Грузии укреплять свою безопасность, начиная с 2008 года.

«ЦЕНА» ВОЙНЫ: КРУШЕНИЕ НАДЕЖД НА РАЗРЕШЕНИЕ КОНФЛИКТОВ

Оценка вышеуказанных «издержек» относительно очевидна. Сложность заключается, скорее, в оценке более аморфных издержек политики США, для определения которых мы должны проанализировать в какой степени сама война явилась источником соответствующих издержек. Таким образом, мы должны определить не только что имеет значение для Соединенных Штатов, но и в какой степени.

На первый взгляд, первый тип значительных затрат, например, касается перспектив для продвижения политики разрешения конфликтов, способствующей воссоединению Южной Осетии и Абхазии с Грузией. За годы независимости Грузии Соединенные Штаты в целом поддерживали территориальную целостность страны в границах, «унаследованных» Грузией после распада Советского Союза. В рамках этой политики США также оказывало поддержку мирным планам, обеспечивающим федеральный или автономный статус сепаратистских регионов (например, «Документ Бодена» для Абхазии в ООН в 2001 году)³. После Революции Роз правительство США поддерживало мирный план Грузии по созданию автономии для Южной Осетии на конституционной основе⁴. В 2005 году Государственный Департамент подчеркнул готовность США работать с грузинами, южными осетинами, Россией и ОБСЕ «в целях урегулирования, обеспечивающего автономию Южной Осетии в рамках единой Грузии», первоначально предоставив \$2 миллиона для поддержки соответствующих мер по укреплению доверия и проектов экономической реабилитации⁵.

Война 2008 года положила конец этим начинаниям в сфере разрешения конфликтов. Во-первых, она подчеркнула решимость России отделить отколовшиеся регионы Грузии раз и навсегда. Если в прошлом Москва оставляла открытой возможность воссоединения, теперь она стремилась создать и заставить принять «новую реальность», на этот раз продолжающегося состояния сепаратизма. Признание Россией независимости этих регионов не является окончательным препятствием для воссоединения, но это признак того, что если это произойдет, то это будет проект уже будущих поколений. Признание не только обозначило готовность России защищать сепаратистский статус Южной Осетии и Абхазии, но оно также устранило необходимость (или хотя бы возможность) для осетин и абхазов даже рассматривать возможность обсуждения путем переговоров вопросов урегулирования конфликтов, связанных с воссоединением с Грузией.. Здесь уместно сравнение с Северным Кипром. Признание Турцией Северного Кипра в качестве независимого государства в 1983 году не помешало северным киприотам в конечном итоге проголосовать по вопросу объединения с Кипром, но состоялось это голосование только после двадцати лет де-факто независимости (и было отвергнуто киприотами-греками).

Более того, война 2008 года расколола осетин (и абхазов) и грузин еще больше. Вооруженные столкновения, развернувшиеся еще до начала войны, усилили напряженность, что, в конечном сче-

³ О поддержке Плана Бодена, см. Государственный Департамент США, «Участие Соединенных Штатов в ООН – 2001 – Часть 1, Political and Security Affairs», стр. 30.

⁴ <http://www.coe.int/T/E/Com/Files/PA-Sessions/janv-2005/saakashvili.pdf>; <http://www.osce.org/pc/16801?download=true>; http://gfsis.org/media/download/GSAC/resources/South_Ossetia_Road_Map.pdf

⁵ <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/55768.htm>; <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/67900.htm>.

те, переросло в нападение со стороны Грузии и временного захвата Цхинвали; вторжение России, ее воздушную атаку и временное занятие территорий за пределами Южной Осетии; гибель нескольких сотен солдат, милиции и гражданских лиц со всех сторон; и этническую чистку грузинского населения Южной Осетии, уничтожение их деревень и перекройку линий контроля. Конфликт также привел к ужесточению пограничного контроля с Южной Осетией и Абхазией; усиленному военному присутствию России и ограничению транзитного движения. В случае Южной Осетии был ликвидирован практически весь транзит за пределами вновь оккупированного района Ахалгори. Все эти затраты, и без того проблематичные, обозначили новые барьеры для урегулирования конфликтов. Они обострили противоречия до такой степени, что население лишилось возможностей развивать связи, способствующие сохранению ощущения интегрированности, что, в свою очередь, могло бы способствовать будущим попыткам воссоединения.⁶

В-третьих, война 2008 года устранила грузинское демографическое и государственное присутствие в Южной Осетии. В основном это относится предположительно к одной трети или более населения региона, сохранившему лояльность к Тбилиси. Но это также касается государственных структур, существование которых являлось основой для отстаивания территориального контроля Грузии - грузинская полиция и силы безопасности в районах, населенных грузинами, а с 2006 года - «альтернативное» правительство Южной Осетии под руководством бывшего министра обороны региона Дмитрия Санакоева, подчинявшееся Тбилиси. С одной стороны, это присутствие осложнило отношения с де-факто правительством Южной Осетии и способствовало осложнению вопросов безопасности еще до начала войны⁷. С другой стороны, оно способствовало поддержанию связей Грузии, по меньшей мере, с частью региона, таким образом, сохраняя возможность воссоединения с этими территориями.

Наконец, война 2008 года устранила международное присутствие в Южной Осетии, которое играло важную роль в поддержании возможности опосредованного урегулирования. Конфликт привел к закрытию офиса ОБСЕ в Южной Осетии (и в целом всей миссии ОБСЕ в Грузии), который занимался важной работой по мониторингу, взаимодействию с различными сторонами и развитию мер с целью укреплению доверия между осетинами и грузинами. Потеря международного присутствия в Южной Осетии снизила перспективы продвижения интеграционных процессов и просто поддержания связей между осетинами и грузинами (несмотря на вызовы, порожденные этническими чистками грузинского населения в регионе).

Эти факторы устранили, по крайней мере на данный момент, возможности для переговоров по вопросам интеграции Южной Осетии (и Абхазии) с Грузией. Учитывая, что это было основной целью политики США в отношении Грузии, мы можем рассматривать их в качестве издержек.

Тем не менее, наша оценка этих расходов может зависеть, во-первых, от того насколько важным являлось воссоединение Грузии для политики США. В конце концов эта цель декларировалась в течение почти двух десятилетий. Тем не менее, было бы справедливо спросить, являлась ли территориальная целостность Грузии настолько приоритетной, что провал этого проекта следует рассматривать как издержки для политики США.

Более серьезное возражение связано с оценкой того, что можно было бы достичь в случае предотвращения войны. В случае, если война окончательно разрушила бы перспективы воссоединения, например, мы могли бы оценить издержки этого конфликта намного выше, чем любые другие, связанные с потенциальными выгодами.

С этой точки зрения, мы снова могли бы утверждать, что затраты на конфликт 2008 года не были так велики. Перспективы воссоединения Южной Осетии, не говоря уже об Абхазии, и Грузии выглядели сомнительно еще до августа 2008 года. К тому времени уже было очевидно, что Россия поддерживает отделение Южной Осетии от Грузии и не имеет ни малейшего желания облегчить процесс их воссоединения, пока Грузия стремится к сближению с Западом, и в частности, НАТО

⁶ Дополнительные детали в Шарап и Вэлт 2011.

⁷ См. Вэлт 2010.

– политический курс, успеху которого Россия была решительно против. Пока конфликты Грузии оставались неразрешенными, Россия могла препятствовать этому курсу.

Тем не менее, война исключила возможность построить мосты между общинами и разработать более инновационную и устойчивую политику разрешения конфликтов. Политика правительства Саакашвили создала напряженные отношения с региональными властями еще в 2004 году, когда Тбилиси попытался восстановить контроль над Южной Осетией путем усиления своего военного присутствия в регионе, закрытия незаконных рынков и пытаясь добиться изменения местного режима.⁸ Именно после провала этой политики и оказавшись на грани войны, Тбилиси предпринял попытки установления альтернативного правительства Санакоева.

Если бы не война 2008 года, эта политика могла бы быть откорректирована самим Саакашвили или его преемниками. После войны правительство Саакашвили представило план по активизации взаимодействия с Южной Осетией и Абхазией, что на бумаге выглядело многообещающе, но было предложено слишком поздно, чтобы изменить ситуацию.⁹ Не случись войны, принятие такого плана, способствующему развитию торговли и транзита, было бы важным шагом вперед. Даже если правительство Саакашвили не сделало бы такой шаг или де-факто власти в Цхинвали и Сухуми отказались от него, преемники Саакашвили имели бы больше шансов для налаживания связей с сепаратистскими регионами. Кроме того, в то время как Россия продолжала бы противиться воссоединению, у нее было бы меньше шансов противостоять расширению социальных связей, торговли, диалога и укрепления отношений. В этом плане война 2008 года элиминировала возможности для разрешения конфликтов.

Но есть и другой, возможно спорный, способ проанализировать издержки войны. Представьте на минуту, что атака Грузии на Цхинвали увенчалась успешным воссоединением региона с минимальными затратами и если Россия решила бы не сопротивляться воссоединению. После того как грузинские силы вошли бы в Цхинвали, маловероятно, что осетины сами смогли бы (или даже пытались бы) успешно сопротивляться вооруженным путем. С прекращением боевых действий и заменой де-факто властей местным автономным правительством Южная Осетия смогла бы реинтегрировать в Грузию с относительной легкостью. Если это было возможно, то решение России предотвратить такой исход действительно обратилось высокими затратами для перспектив воссоединения Грузии.

НЕОДНОЗНАЧНЫЕ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ «ИЗДЕРЖКИ» 2008 ГОДА

Война 2008 года имеет и другие издержки геополитического характера для политики США, оценка каковых также неоднозначна.

Во-первых, война дала понять, что расширение НАТО в Грузию (и возможно в другие постсоветские государства), в лучшем случае, может быть достигнуто только в долгосрочной перспективе. Всего за четыре месяца до войны члены НАТО заявляли на саммите в апреле 2008 года в Бухаресте, что Грузия (вместе с Украиной) в конечном счете «станут членами» альянса. В отсутствие войны, Грузия не была уверена в получении членства в НАТО в ускоренном порядке, но призрачный успех прогресса в разрешении своих этнотерриториальных конфликтов подталкивал Грузию ко все большей готовности к достижению этой цели. Возможно, именно необходимость избежать это сыграла важную роль в решении России вступить в войну. Почти восемь лет спустя члены НАТО все еще настаивают на том, что обещание о вступлении в НАТО остается в силе, но оно по сути пустое, лишённое каких-либо гарантий, дорожной карты или сроков.

Во-вторых, конфликт вынудил США признать тот факт, что Россия не готова принять свое место

⁸ Там же.

⁹ Дополнительные детали в Шапа и Вэлт 2011.

в международной системе, в которой региональное влияние нужно зарабатывать, а не навязывать. Через месяц после конфликта заместитель госсекретаря США Дэниел Фрид утверждал, что политика США по отношению к России строилась в течение почти двух десятилетий «на предположении, что Россия возможно урывками, несовершенно и по-своему, но стремится стать нацией, интегрированной в мировую систему... сильной нацией, безусловно, но сильной в соответствии со стандартами 21-го, а не 19-го века. Вторжение России в Грузию дало понять, что Россия вместо этого решила стать страной, уважение к которой зависит не от того, насколько она его заслужила, а от того, насколько ее опасаются в мире».¹⁰ Таким образом, стало ясно, что у политики США в отношении России не было прочного фундамента. Оставляя дверь открытой для стратегического сотрудничества с Россией в случае изменения ее политического курса, Соединенные Штаты должны быть «готовы противостоять российской агрессии там, где мы должны это делать.»

Цена такого поворота политики также возросла, по крайней мере, в Кавказско-Черноморском регионе, в связи с усилением российского военного присутствия там. Первоначально была надежда на то, что Россия будет соблюдать условия соглашения о прекращении огня от 12 августа, которое обязывало всех участников вооруженного столкновения вернуться на свои предвоенные позиции, оставив только небольшой контингент миротворцев, ранее отправленных Москвой в Абхазию и Южную Осетию. Однако вскоре стало ясно, что в то время как Россия намеревалась оставить временно оккупированные территории вне Южной Осетии, она также планировала усилить свое военное присутствие в обоих регионах (а также сохранить контроль над территориями в пределах этих регионов, ранее контролируемых Грузией). Это расширение упрочило военные позиции России к югу от Кавказского хребта, а также вдоль береговой линии Черного моря. Конфликт также подчеркнул высокую уязвимость Грузии в новых условиях, когда Тбилиси находится всего в милях от российских военных частей, восточно-западная центральная магистраль страны еще ближе к ним, а половина береговой линии Черного моря страны находится под непосредственным контролем России.

Однако издержки этих событий для Соединенных Штатов также неоднозначны.

Во-первых, членство Грузии в НАТО никогда не было гарантировано, особенно учитывая нежелание многих европейских стран рассматривать его в связи с жесткой позицией России. Его противники указывали на «исследование по вопросам расширения» НАТО 2005 года, в котором оговаривалось, что разрешение «этнических» или «внутренних споров ... будет являться фактором при принятии решения о приглашении присоединиться к альянсу.» Решение в конечном итоге о принятии Грузии (вместе с Украиной) в члены НАТО на Бухарестском саммите 2008 года было недальновидным компромиссом. Членство Грузии в НАТО было и есть относительно незначительным для политики США. Соединенные Штаты могут и дальше поддерживать членство Грузии в альянсе, но политика США в регионе не зависит от расширения военного присутствия Запада на Кавказе и на других постсоветских территориях. Политики США склонны видеть издержки отрицания этого со стороны России относительно низкими.

Во-вторых, война принесла сравнительно мало издержек, связанных со сдвигами в политике США в отношении России. Особенно при новой администрации Барака Обамы политики США пришли к выводу, что война 2008 года является скорее аномалией, чем знаком того, что Россия не готова стать страной «21-го века». Они не рассматривали войну как нечто фундаментально изменившее динамику в Грузии или в регионе за прошедшие годы, в то время как Россия стремилась противостоять дальнейшей потере влияния в регионе путем ограниченного применения силы. Война 2008 года в конечном счете рассматривалась как крайнее проявление такого применения силы, которое, помимо всего прочего, было опосредовано ошибочной политикой применения силы самой Грузией. Война не привела к изменениям в Западной военной стратегии, санкциям или каким-либо другим серьезным последствиям в отношениях с Россией. Напротив, спустя всего семь месяцев

¹⁰ <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/109345.htm>.

началась «перезагрузка» Обамы-Медведева в американо-российских отношениях, целью которой было привлечение России для достижения позитивных для обеих сторон результатов в ряде областей¹¹. Это уже была совсем не та мрачная картина, нарисованная заместителем госсекретаря Фридом всего полгода назад.

Наконец, Соединенные Штаты не учли усиленное военное присутствие России в Кавказско-Черноморском регионе как фундаментальное изменение в довоенном статус-кво. Несмотря на угрозу, которую это военное присутствие представляло для Грузии, американские политики не замечали, что военное усиление России в регионе (или ее признание независимости регионов) оказывало серьезное влияние как на политику Грузии, которая оставалась прозападной, так и возможности подобных военных операций в других государствах. На тот момент все еще существовали серьезные ограничения применения военной силы Россией, и Соединенные Штаты рассматривали взаимодействие с ней как более оптимальный механизм для поощрения сдерживания, нежели прямое сдерживание и изоляция.

ИЗ ГРУЗИИ 2008-ГО В УКРАИНУ 2014-ГО?

В сентябре 2008 года заместитель госсекретаря предупредил о возможности того, что Россия будет «продолжать свою агрессивную политику, особенно в отношении соседей, которые стремятся к сближению по вопросам безопасности с США и НАТО.» В частности, он привел пример Украины.

Действительно, геополитические издержки, о которых предупреждали в 2008 году и которые в то время казались минимальными, проявились в полной мере в 2014 году. В то время как Соединенные Штаты в 2008 году недооценили военное усиление России и перспективы отхода от норм «21 века», в 2014 году Россия воспринимается как государство, взявшее на вооружение средства агрессии «19-го века» и своим реваншизмом создающее серьезную угрозу для своих соседей. Жесткая реакция Соединенных Штатов, включая наложение санкций и повышение военного присутствия НАТО в Восточной Европе, отражают эти изменения в восприятии.

Определение геополитических издержек войны 2008 года, таким образом, требует адекватной оценки параллелей, существующих между действиями России в Грузии в 2008 году и ее действиями в Украине шесть лет спустя. Если рассматривать эти события как несвязанные, война 2008 принесла относительно небольшие геополитические затраты для США (и Запада). Но если мы рассматриваем войну 2008 года в качестве прелюдии к аннексии Крыма и в целом гораздо более разрушительному конфликту в Украине, мы будем вынуждены признать, что война принесла гораздо большие геополитические издержки, чем официальные лица США определили в свое время - издержки, недооцененные на протяжении многих лет.

¹¹ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/us-russia-relations-reset-fact-sheet>.