

Трансформация этнополитических конфликтов в исторической перспективе

Звиад Гамсахурдиа и его соратники, занимавшие выдающееся место на политической арене в 1970-1980 гг., использовали этно-националистическую идеологию не только для завоевания власти. Они апеллировали к представлениям и опасениям, которые были распространены среди этнических грузин в то время - ощущение распада Грузии и демографического упадка этнических грузин. По словам Гамсахурдиа, грузинский народ угнетался¹ в собственной стране, и, следовательно, грузинский национализм того периода считал национальные меньшинства, проживающие в республике, своим антиподом. Нельзя исключать роль бедности и неравенства, которые установились в Грузии после распада Советского Союза, в росте грузинского национализма. Радикализация национализма в некоторой степени была реакцией на постсоветский экономический и политический кризис.

Со своей стороны, на фоне подъема грузинского национализма и ослабления силовых механизмов, вызванного «перестройкой», абхазские и осетинские национальные проекты также приобрели довольно агрессивный вид. В интервью итальянскому журналисту в 1990 году председатель Верховного совета Абхазии Владислав Ардзинба сказал: «Мы не живем в Грузии, мы живем в Абхазии»². Параллельно югоосетинское «освободительное движение» основной идеей провозгласило «восстановление исторического единства осетинского этноса» и «борьбу с культурной и политической дискриминацией» со стороны Грузии³.

Местные элиты энергично начали мобилизацию и само-виктимизацию этнических абхазов и осетин, апеллируя к их присутствию в качестве «угнетенного меньшинства». Полувоенизированные абхазские и осетинские лидеры использовали агрессивную риторику, поддержку России и тбилисские шовинистические заявления для укрепления своих позиций. Они стремились укрепить свой националистический нарратив, чтобы повысить свои рейтинги и накопить финансовые ресурсы.

Несмотря на рост грузинского, абхазского и осетинского этно-национализма и кризис элит, следует отметить, что по крайней мере несколько раз в стране удавалось продвигать рациональные идеи и политику, ориентированную на консенсус и мир, что, с сегодняшней точки зрения, способствовало бы в какой-то степени превенции грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов. К сожалению, эти идеи были встречены отсутствием политической воли, недоверием, страхом и бескомпромиссностью со всех сторон.

¹ Джонс С., "Грузия: политическая история после провозглашения независимости". Центр социальных наук; Тбилиси, 2013

² Зантария В., Наш Владислав, Сухум, 2010, С. 34.

³ Жирохов М., Семена распада: войны и конфликты на территории бывшего СССР, БХВ-Петербург, Санкт-Петербург, 2012, С. 392.

Трансформация конфликта 1992-2008 гг. (Южно-Осетинское направление)

После окончания вооруженных конфликтов в Южной Осетии и Абхазии Тбилиси столкнулся с серьезным вызовом: приходилось бороться за мир, укрепление доверия и воссоединение страны в то время когда остро стояла проблема легитимности правительства Эдуарда Шеварднадзе, внутрикланового противостояния и социально-экономического коллапса, что усугублялось активной борьбой за влияние со стороны Российской Федерации в регионе.

Мирный процесс, который был основан на соглашении, подписанном в Сочи Эдуардом Шеварднадзе и Борисом Ельциным о «Принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта»⁴ выглядел весьма обнадеживающим для Грузии, однако обострение ситуации в Абхазии и начало военного противостояния на год приостановили мирный процесс, начатый в направлении Южной Осетии⁵.

Переговоры возобновились в сентябре 1993 года. В тот же период активизировалась Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе (КБСЕ)⁶. Активность ОБСЕ и существование мира на местах открыли окно возможностей для начала восстановления доверия между грузинским и осетинским населением. В то же время на фоне войны в Чечне, Россия воздерживается от создания новых очагов напряженности на Кавказе и старается не вмешиваться в мирный процесс. Была создана благодатная почва, чтобы мир мог постепенно трансформироваться в миростроительство.

Логическим следствием этого процесса стало ослабление ирредентистских стремлений Цхинвали присоединиться к Северной Осетии в начале 1996 года и вместо этого начать переговоры с Тбилиси⁷. Между де-факто лидером Южной Осетии Людвигом Чибировым и Эдуардом Шеварднадзе в течение следующих двух лет было проведено три официальных встречи⁸. Личные встречи оказались весьма эффективными, поскольку масштабные проекты социально-экономической реабилитации положили начало процессу полноценного разрешения конфликта в Южной Осетии, а на встрече в Боржоми 20 июня 1998 года была даже достигнута устная договоренность о восстановлении автономии Южной Осетии в составе Грузии⁹.

С 1999 года работа над политическим статусом Южной Осетии даже приобрела институциональный вид¹⁰. В июле 2000 года на переговорах в австрийском курортном городе

⁴ Соглашение о принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта от 24 июня 1992 г. https://old.civil.ge/geo/_print.php?id=19346

⁵ Турманидзе Торнике, Краткая история механизма регулирования конфликта в Южной Осетии: 1992-2008 гг., БТКК - Группа исследования политики, 2009, с. 2-3

⁶ 1 января 1995 г. он был переименован в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

⁷ Birch Julian, Ossetia – land of uncertain frontiers and manipulative elites, Central Asian Survey, 18:4, 1999, p.509.

⁸ Администрация Южной Осетии, от договора до признания, 30.08.2013. <http://www.soa.gov.ge/>

⁹ Вечерний Тбилиси, Эдуард Шеварднадзе: Я думаю, что все могло сложиться по-другому, 07.08.2010. <http://vechernitbili-si.ru/item.php?id=592>

¹⁰ Турманидзе Торнике, Краткая история механизма регулирования конфликта в Южной Осетии: 1992-2008 гг., БТКК - Группа исследования политики, 2009, с. 8

Баден, Цхинвали и Тбилиси подписали временное соглашение «об основах политико-правовых отношений между сторонами грузино-осетинского конфликта», где были согласованы позиции по территориальной целостности Грузии, автономии Южной Осетии и праву на самоопределение и гарантиям безопасности демилитаризации зоны конфликта¹¹. Спорными оставались конкретная форма автономии Южной Осетии в составе Грузии и роль России как гаранта договора¹². К сожалению, «Баденский документ» не привел к ожидаемому политическому прогрессу. Стороны ждали переизбрания Людвиг Чибирова в 2001 году, что привело к задержке процесса¹³.

Однако на фоне нерешенных социальных и экономических проблем в Цхинвальском регионе популярность Людвиг Чибирова в конечном итоге резко упала, и на выборах 2001 года он проиграл Эдуарду Кокойты, взгляды которого заметно отличались от взглядов его предшественника¹⁴. Параллельно к власти в России пришел Владимир Путин, который стремился коренным образом пересмотреть политику добрососедства Бориса Ельцина. В свою очередь, в 2002-2003 годах ситуация на внутри грузинской политической арене изменилась, что выразилось в усилении оппозиционной волны и «революции роз».

К 2004 году человеческое измерение грузино-осетинского конфликта было практически решено – большинство беженцев вернулось, и люди в зоне конфликта могли свободно перемещаться и торговать. После «Аджарской революции» в стране возникло ощущение, что контроль можно легко восстановить и над другими территориями¹⁵. Для этого необходимо было упрочить власть, а также ликвидация т.н. «экономических черных дыр», одним из важнейших из которых был рынок Эргнети. В результате миростроительство перевесило приоритеты государственного строительства, и правительство Грузии закрыло рынок Эргнети после операции по борьбе с контрабандой¹⁶.

Закрытие рынка Эргнети серьезно обострило ситуацию на местах. В начале августа возникла опасность перерастания ситуации в полномасштабное военное противостояние¹⁷. Окончательно ситуация улучшилась только в конце августа, когда высоты, занятые грузинами, были переданы смешанным миротворческим силам¹⁸. Параллельно правительство Грузии начало т.н. «гуманитарный штурм» на Цхинвали. Предлагая пакет экономической и социальной помощи жителям зоны конфликта, Тбилиси собирался завоевать сердца местных жителей, но эти попытки были восприняты осетинами как дешевая пропаганда, и антигрузинские настроения еще больше усилились¹⁹.

Первые шаги нового правительства по урегулированию грузино-осетинского конфликта оказались неосмотрительными и эйфорическими, и вместо того, чтобы ослабить режим

¹¹ Eiff Hansjörg, The OSCE Mission to Georgia and the Status of South Ossetia, OSCE Yearbook, 2008, p. 41

¹² Eiff Hansjörg, The OSCE Mission to Georgia and the Status of South Ossetia, OSCE Yearbook, 2008, p. 41

¹³ De Waal Thomas, The Caucasus: An Introduction, Oxford University Press, 2010, p. 145

¹⁴ Отчет Независимой международной миссии по установлению фактов о конфликтах в Грузии (на грузинском языке), Том II, с. 127

¹⁵ Парламент Грузии, Информационная справка о грузино-осетинском конфликте, 2006 г., с. 15.

<http://www.parliament.ge/uploads/other/18/18511.pdf>

¹⁶ Human Rights Watch, Up in Flames: Humanitarian Law Violations and Civilian Victims in the Conflict over South Ossetia, 2009, pp. 18-19. <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/georgia0109web.pdf>

¹⁷ Отчет Независимой международной миссии по установлению фактов о конфликте в Грузии (на грузинском языке), Том II, с. 133

¹⁸ International Crisis Group, Georgia: Avoiding War in South Ossetia, Report N°159, 26.11.2004, p. 14

¹⁹ International Crisis Group, Georgia: Avoiding War in South Ossetia, Report N°159, 26.11.2004, p. 14

Кокойты, оно придало ему дополнительную внутреннюю легитимность и поддержку. Россия также использовала возобновление огня в зоне конфликта в качестве предлога и в декабре 2004 г. не продлила мандат Пограничной миссии ОБСЕ в Южной Осетии, что существенно ограничило влияние ОБСЕ на местах²⁰.

После событий лета 2004 г. власти Грузии начали тщательный пересмотр своих подходов к конфликту. 21 сентября 2004 г. на 59-м обращении к Генеральной Ассамблее ООН Михаил Саакашвили представил трехэтапный план урегулирования конфликта²¹, за которым вскоре последовала встреча премьер-министра Грузии Зураба Жвания и Эдуарда Кокойты в Сочи. На очередном заседании Парламентской ассамблеи Совета Европы в Страсбурге в 2005 году Михаил Саакашвили рассказал об обновленной версии своей трехэтапной инициативы по урегулированию грузино-осетинского конфликта²².

Идеи президента Грузии получили значительную поддержку на международной арене. Позже правительство Грузии представило государственную стратегию, ту же «дорожную карту», согласно которой все три этапа урегулирования конфликта должны были быть завершены к концу сентября 2006 года, почти через год²³.

За короткий период времени позиция по трансформации многолетнего конфликта с самого начала показала, что правительство было довольно поверхностным в разрешении грузино-осетинского конфликта. Это правда, что Россия и Южная Осетия поддерживали предложенный план, но отвергли краткосрочные рамки урегулирования конфликта. Однако, несмотря на мирные инициативы, безопасность на местах все еще оставалась хрупкой. Эти инциденты нашли отклик в углублении политического недоверия.

Политический кризис между Москвой и Тбилиси обострился с 2006 года на фоне сближения Грузии с НАТО, что негативно сказалось на грузино-абхазских и грузино-осетинских отношениях. На фоне неопределенности относительно сроков «дорожной карты» было ясно, что терпение Тбилиси на исходе²⁴. Все это постепенно привело к переносу конфликта в грузино-российский контекст. Параллельно правительство Грузии вернулось к своей стратегии 2004 года и возобновило свои усилия по свержению и без того непопулярного режима Эдуарда Кокойты в Цхинвальском регионе. В ноябре 2006 г. в Южной Осетии состоялись запланированные т. н. альтернативные президентские выборы. В результате 12 ноября в Цхинвали был избран Эдуард Кокойты, а в подконтрольных Тбилиси грузино-осетинских селах - Дмитрий Санакоев²⁵. Для подтверждения легитимности результатов

²⁰ König Marietta S, Not Frozen but Red Hot: Conflict Resolution in Georgia Following the Change of Government, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2006, Baden-Baden 2007, p. 87

²¹ <http://www.un.org/webcast/ga/59/statements/geoeng040921.pdf>

²² <https://www.coe.int/T/E/Com/Files/PA-Sessions/janv-2005/saakashvili.pdf>

²³ South Ossetia Roadmap Presented by Georgian Prime Minister Zurab Nougaideli to the OSCE Permanent Council in Vienna on October 27, 2005.

https://www.gfsis.org/media/download/GSAC/resources/South_Ossetia_Road_Map.pdf

²⁴ Турманидзе Торнике, Краткая история механизма регулирования конфликта в Южной Осетии: 1992-2008 гг., БТКК - Группа исследования политики, 2009, с. 20

²⁵ Отчет Независимой международной миссии по установлению фактов о конфликте в Грузии (на грузинском языке), Том II, с. 141

альтернативных выборов, в мае 2007 года, в селе Курта грузинская сторона создала временную администрацию в Южной Осетии во главе с Дмитрием Санакоевым²⁶.

Существование параллельного правительства вызвало антипатию у населения Цхинвальского региона. Такие настроения давали осетинским политикам повод утверждать, что, объявив Санакоева президентом, Тбилиси хотел разжечь междоусобицы, которые впоследствии использовал бы в своих интересах²⁷. Стало ясно, что этот шаг грузин имел противоположный эффект - с одной стороны, он укрепил позиции Кокойты, а с другой - создал новый очаг противостояния²⁸.

В 2007 году изменился и международный контекст, что напрямую повлияло на трансформацию грузино-осетинского и грузино-абхазского конфликтов. В Грузии и Украине была надежда, что НАТО возобновит расширение на восток и что они примут план действий в ближайшем будущем. В то же время началась работа над провозглашением независимости Косово, которую поддержало большинство западных стран. Эти два события означали для России пересечение «красной линии», что ощущалось в речи Владимира Путина на Мюнхенской конференции по безопасности 2007 года²⁹. В результате Россия начала новую серию провокаций, которые существенно определили дальнейшую траекторию мирной политики Грузии.

Агрессивная риторика ощущалась и в Тбилиси, где после политического кризиса Михаил Саакашвили заявил студентам Тбилисского государственного университета, что де-факто правительство Цхинвали «шатающийся зуб, который необходимо вырвать» и, что решит этот вопрос через несколько месяцев после президентских выборов. Он также добавил, что «русские неоднократно заявляли, что их не интересует Южная Осетия»³⁰.

После провозглашения независимости Косово в феврале и в апреле, вскоре после провального для Грузии саммита НАТО в Бухаресте, на котором ожидала, в краткосрочной перспективе, принятие Плана действий по членству, Россия начала серию «карательных мер». На фоне полного нарушения механизмов безопасности на местах и двустороннего огня, попытки провести экстренные переговоры не увенчались успехом³¹. И в ночь на 7 августа столкновения переросли в полномасштабную войну.

Трансформация конфликта 1992-2008 гг. (Абхазское направление)

В отличие от Цхинвальского региона, послевоенная ситуация в Абхазии была гораздо более сложной и комплексной. 13-месячный конфликт обошелся Грузии более чем в 200 000 ВПЛ, тысячам убитых и раненых и потере контроля над одной из своих территорий.

²⁶ Отчет Независимой международной миссии по установлению фактов о конфликте в Грузии (на грузинском языке), Том II, с. 142

²⁷ International Crisis Group, Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly..., p. 6.

²⁸ International Crisis Group, Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly, p. 8.

²⁹ <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

³⁰ Саакашвили Михаил - Южная Осетия - вопрос нескольких месяцев, Civil.ge, 04.12.2017.

<http://www.civil.ge/geo/article.php?id=16864>

³¹ Cornell Svante & Starr Frederick, The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia, Routledge, 2009, p.

Грузино-абхазский мирный процесс был заложен в конце 1993 года по инициативе ООН³². На его встречах грузины и абхазы взяли на себя ряд обязательств по прекращению огня, хотя мир на местах был довольно хрупким, и партизанские столкновения продолжались. Чтобы устранить это 14 мая 1994 года в Москве было подписано соглашение о прекращении огня и разъединении сил, который политически выделяется одобрением миротворческой операции СНГ в зоне конфликта³³. Вскоре ООН расширила мандат МООННГ по мониторингу за работой миротворцев СНГ и выполнением Московского соглашения³⁴.

Миротворческим силам не удалось восстановить стабильность и политическое доверие на местах, это было вызвано несколькими обстоятельствами. Россия оказалась единственной страной, изъявившей желание выделить войска для миротворческого контингента³⁵. Проблема легитимности миротворческой операции возникла из-за того, что стабильность на местах должно было поддерживать государство, которое Тбилиси воспринимало как сторону конфликта. А так же проблема заключалась в агрессивных действиях грузинских неформальных вооруженных формирований, которые не подчинялись центральному правительству³⁶.

Кроме того, в 1995 году началась драматическая серия упущенных возможностей для полномасштабного разрешения конфликтов. Согласно протоколу, подписанному 22 июля 1995 г., стороны договорились создать единое федеративное государство в пределах бывшей советской республики Грузия и перераспределить власть. Позднее абхазы отозвали свои подписи, что побудило Совет глав государств СНГ (за исключением Беларуси) ввести экономические и военные санкции³⁷.

Еще один ключевой период в мирном процессе наступил в 1997 году, когда Тбилиси и Сухуми при посредничестве России и под эгидой ООН разработали проект нового протокола о «Мерах по урегулированию грузино-абхазского конфликта»³⁸. На этот раз наряду с идеей «единого» государства в документе появилась концепция «общего» государства, который из-за своей неоднозначности и отсутствия практического примера стал непопулярным в Тбилиси. В Тбилиси без особого энтузиазма восприняли также присутствие России как гаранта соглашения и в конце концов отказался подписать документ³⁹.

³² БТКК - Группа исследования политики, Анализ рамок разрешения конфликтов в Абхазии, 2008 г., стр.4

³³ Cohen Jonathan, (ed.), A question of sovereignty: The Georgia-Abkhazia peace process, Accord, Vol. 7, Conciliation Resources, 1999, p. 66-69

³⁴ United Nations Peacekeeping, United Nations Observer Mission in Georgia, <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unomig/>

³⁵ Колбая Вахтанг, Гарантии невозобновления военных действий: ожидания угроз в контексте грузино-абхазских отношений, Фонд исследования стратегии и международных отношений Грузии, Тбилиси, 2009. с. 10

³⁶ Cornell Svante, Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus, RoutledgeCurzon, London and New York, 2001, p. 174

³⁷ Gegeshidze Archil, The isolation of Abkhazia: A failed policy or an opportunity? Accord, Vol.19, Conciliation Resources, 2008

³⁸ «Меры по урегулированию грузино-абхазского конфликта» Проект протокола. 18.06.1997 г. http://rrc.ge/law/MorigAfxProt_18_06_1997_Q.htm?lawid=2074&lng_3=ge

³⁹ Колбая Вахтанг, Гарантии невозобновления военных действий: ожидания угроз в контексте грузино-абхазских отношений, Фонд исследования стратегии и международных отношений Грузии, Тбилиси, 2009. с. 12

В 1997 году грузино-абхазский мирный процесс получил многостороннюю институционализацию. По инициативе главы МИД России Евгения Примакова в Тбилиси состоялась встреча Владислава Ардзинба и Эдуарда Шеварднадзе⁴⁰. При поддержке ООН была создана двусторонняя координационная комиссия во главе с Зурабом Лакербая для оказания помощи Тбилиси и Сухуми в решении гуманитарных вопросов на местах⁴¹. Также в ноябре под эгидой ООН был основан «Женевский процесс».

Несмотря на все эти усилия, 1995–1997 годы не принесли коренных изменений. На то было несколько причин: 1. В Грузии прижилось мнение, что урегулирование абхазского конфликта возможно только посредством международных усилий, что постоянно заставляло Тбилиси ждать внешней помощи. 2. На фоне слабости государственных институтов и отсутствия механизмов контроля часто достигнутые успехи пали жертвой агрессивных действий отдельных лиц и вооруженных групп. 3. Бескомпромиссность грузинской и абхазской политических элит все больше отдаляла их друг от друга, и определение самого сложного вопроса – территориального устройства, считалось первым шагом, что явно была неправильно подобранная переговорная тактика.

Некоторые успехи, достигнутые на первой фазе мирного процесса, были полностью омрачены весной 1998 года, когда произошло крупномасштабное вооруженное столкновение между грузинскими партизанами и абхазами в Гальском районе. Это событие стало началом необратимых процессов в Абхазии, так как углубило разрыв недоверия между грузинами и абхазами. Началась радикализация абхазских позиций, кульминацией которой стало де-факто принятие «Акта о независимости Абхазии» в октябре 1999 года и проведение референдума о независимости.

Военные провокации, начавшиеся в Абхазии в 2000 году, достигли кульминации в конце сентября 2001 года, когда Руслан Гелаев, чеченский полевой командир в сопровождении около 400 боевиков, вошел в Кодорское ущелье, чтобы поддержать грузин⁴². «Гелаевский рейд» и возобновившиеся столкновения унесли жизни многих людей, в том числе девяти наблюдателей МООНГ⁴³. В последующие дни грузинский парламент принял резолюцию, возложившую ответственность за ситуацию на российские миротворческие силы и потребовав их замены международным контингентом. В 2000-2002 годах для грузино-абхазского мирного процесса наступил кризисный период, единственной положительной частью которого, помимо встреч по укреплению доверия, была публикация т.н. «документа Бодена»⁴⁴. К сожалению, на этот раз стороны не нашли политической воли к компромиссу, Сухуми и Тбилиси не приняли к рассмотрению «документ Бодена». События в Грузии в ноябре 2003 года и приход к власти нового правительства создали совершенно новую политическую реальность вокруг Абхазии и Цхинвальского региона.

⁴⁰ Anchabadze George, Georgia and Abkhazia: Lost opportunities up until 2008. In EU-Caucasus Dialogue on Georgian-Abkhaz Relations, International Alert, 2010, p. 9

⁴¹ Stewart Susan, The Role of the United Nations in the Georgian-Abkhazian Conflict, Journal on ethnopolitics and minority issues in Europe (2003) 2, p. 16

⁴² Ликликадзе Коба, Конец мифа Эмзара Квициани, Радио Свобода, 30.07.2006.

<https://www.radiotavisupleba.ge/a/1548096.html>

⁴³ Georgia Helicopter Shooting Still Shrouded in Mystery, Eurasianet, 07.12.2001.

<http://www.eurasianet.org/departments/qanda/articles/eav120801.shtml>

⁴⁴ Boden Dieter, 10 years after the peace plan, Democracy&Freedom Watch, 20.10.2011.

<http://dfwatch.net/10-years-after-the-peace-plan-95247-894>

Смена правительства в Грузии в январе 2004 года вызвала новые ожидания и оптимизм в Сухуми. Эдуард Шеварднадзе напрямую ассоциировался с началом войны, и его уход с поста президента сам по себе означал открытие окна возможностей. Действительно, в первой половине 2004 года правительство Грузии предприняло несколько шагов, которые могли оказать положительное влияние на Сухуми. Георгий Хаиндрава, имевший определенный социальный капитал в Абхазии, был назначен государственным министром по урегулированию конфликтов; началось преследование и аресты грузинских партизанских отрядов в восточной части Абхазии; 26 мая Михаил Саакашвили обратился к абхазам и осетинам на их родном языке и призвал к мирным переговорам⁴⁵.

Полноценный старт грузино-абхазского мирного процесса был достигнут в 2005 году, когда Сергей Багапш сменил Владислава Ардзинба на посту де-факто президента Абхазии, а Михаил Саакашвили назначил Ираклия Аласания своим личным представителем по урегулированию грузино-абхазского конфликта⁴⁶. Это окончательно сплотило «тандем» Хаиндрава-Аласания, возглавивший грузино-абхазские переговоры.

Среди переговорных вопросов выдвинулась проблема гарантий безопасности. На встрече в Гали 12 мая Хаиндрава и де-факто министр иностранных дел Абхазии Сергей Шамба подписали протокол, согласно которому стороны сохраняли приверженность своим обязательствам по Московскому соглашению 1993 года и планировали провести дополнительную встречу⁴⁷. Однако в правительстве Грузии стало заметно противостояние т.н. «ястребов и голубей», с одной стороны - министр обороны Ираклий Окруашвили и министр внутренних дел Вано Мерабишвили, с другой - Ираклий Аласания и Гога Хаиндрава.

Примечательно, что в этот период, параллельно с официальными встречами, форматы гражданского диалога сыграли значительную роль, в том числе, особенно, «процесс Шлаининга». Еще одним шагом к углублению отношений стала встреча Ираклия Аласания и Сергея Багапша 29 марта 2006 года в Сухуми, на которой, помимо заключения соглашений о неприменении силы и возвращении внутренне перемещенных лиц, стороны также договорились восстановить Координационный совет, который не заседал с 2001 года⁴⁸. 15 мая 2006 года, на заседании только что восстановленного Координационного совета, Сергей Шамба представил абхазский мирный план «Ключ к будущему»⁴⁹, опубликованный за пять дней до заседания, в котором с одной стороны, абхазы выразили готовность к сотрудничеству, попытались сблизиться с Европой и косвенно признали, что на т.н. референдуме 1999 года не разрешили голосовать грузинским ВПЛ, но с другой стороны, они по-прежнему требовали признания независимости и равноправного диалога. Были ожидания, что Михаил Саакашвили также встретится с Сергеем Шамба, но последний демонстративно уехал на военную базу в Сенаки⁵⁰. Этот шаг явно свидетельствовал о том, что президент Грузии окончательно попал под влияние «ястребов».

⁴⁵ Haindrava Ivlian, Conflict resolution policies before August 2008. In Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, 2011, p. 15

⁴⁶ <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=11403>

⁴⁷ UN Security Council, Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia, 13.07.2005

⁴⁸ UN Security Council, Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia, 26.06.2006

⁴⁹ <http://www.kapba.de/KeyToTheFuture.html>

⁵⁰ Тбилиси публикует «Основные принципы мирного плана Абхазии», Civil.ge, 09.06.2006.

<http://www.civil.ge/geo/article.php?id=12847>

Об этом свидетельствовал распад команды Хаиндрава-Аласания и полная монополизация президентом процесса урегулирования конфликта. 12 июня Ираклий Аласания был назначен послом Грузии в ООН, а 21 июля Георгий Хаиндрава сменил замминистра иностранных дел Мераб Антадзе⁵¹. Отношение к Абхазии кардинально изменилось после устранения внутренних препятствий. А конце июля грузинские военные провели антикриминальную операцию в Кодори. Фактически, этот шаг был направлен на установление полного контроля над стратегически важным районом, ради легитимации Кодорское ущелье было переименовано в «Верхнюю Абхазию», и там физически размещалось правительство ВПЛ Автономной Республики Абхазия. Сухуми назвал размещение грузинских войск в Кодори агрессией и нарушением Московского соглашения 1994 года⁵².

События июля 2006 года омрачили достигнутый ранее прогресс. А ослабление политических связей напрямую отразилось на ухудшении безопасности в зоне конфликта⁵³. На фоне резкого обострения отношений Тбилиси с Москвой конфликт в Абхазии, как и в Южной Осетии, стал переходить в грузино-российский контекст. Во время начавшихся в ноябре внутривластных волнений популистская риторика вокруг конфликтов только усиливалась. Михаил Саакашвили, во время своей кампании после досрочных президентских выборов, сказал вынужденным переселенцам из Абхазии, что в случае переизбрания они проведут «следующую зиму в более теплом климате» и что в ближайшие месяцы с помощью международного сообщества будут созданы условия для их достойного и безопасного возвращения в Абхазию⁵⁴.

После саммита НАТО в Бухаресте Россия открыто приступила к легализации военно-политических связей с Абхазией и Цхинвальским регионом⁵⁵, что привело к усилению военной разведки и провокациям в Абхазии. Параллельно с срывом грузино-абхазских мирных механизмов и эскалацией напряженности были предприняты ряд попыток разрядить ситуацию на местах. Последняя попытка возобновления переговоров была инициирована Германией 30 июня на встрече группы друзей в Берлине, был разработан трехэтапный план известный как «план Штайнмайера»⁵⁶. Сухуми и Тбилиси не приняли этот план, потому что он не отражал самых «горячих» политических проблем того времени. Вскоре после презентации «плана Штайнмайера» внимание мира переключилось на Цхинвальский регион.

Тема оккупированных территорий до 2012 года

Российско-грузинская война в августе 2008 года при посредничестве президента Франции Николя Саркози завершилась 12 августа соглашением Михаила Саакашвили и Дмитрия Медведева о плане прекращения огня из шести пунктов⁵⁷. Упомянутое соглашение означало

⁵¹ <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=14564>

⁵² UN Security Council, Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia, 28.09.2006

⁵³ UN Security Council, Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia, 11.01.2007

⁵⁴ Саакашвили обещает вынужденным переселенцам вернуться в Абхазию «в ближайшие месяцы», Civil.ge, 28.11.2007. <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=16818>

⁵⁵ International Crisis Group, Georgia and Russia: Clashing over Abkhazia, Europe Report N°193 – 05.06.2008, p. 2

⁵⁶ Германия играет ведущую роль в урегулировании абхазского конфликта, Civil.ge, 17.07.2008. <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=18817>

⁵⁷ План из шести пунктов, основанный на посредничестве ЕС, Civil.ge, 17.08.2008. <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=19157>

начало совершенно новой политической реальности для Грузии. Помимо того, что война нанесла стране огромные человеческие и экономические потери, Ахалгорский район и Кодорское ущелье оказались за линией оккупации. Также были похоронены двусторонние грузино-абхазские и грузино-осетинские мирные процессы. 26 августа Россия признала Абхазию и Южную Осетию независимыми государствами⁵⁸, которые 28 августа грузинский парламент объявил оккупированными Россией территориями, что побудило Тбилиси приостановить дипломатические отношения с Москвой⁵⁹. На следующий день Грузия также ввела в действие механизмы прекращения российских миротворческих операций и в одностороннем порядке вышла из Сочинского соглашения 1992 года и Московского соглашения 1994 года, которые были заменены «соглашением из шести пунктов»⁶⁰. С этим шестнадцатилетняя политико-правовая база для урегулирования конфликтов в Абхазии и Цхинвальском регионе ушла в прошлое, последним аккордом которого стало принятие Парламентом Грузии в октябре 2008 года закона «Об оккупированных территориях».

Тбилиси начал адаптироваться к новой реальности в плане регулирования конфликта по нескольким направлениям. Во-первых, мирный процесс был полностью институционализирован вокруг России-Грузии. Были приложены все усилия, чтобы продвигать нарратив, согласно которому грузино-абхазского/осетинского конфликта не было, и единственная, с кем Грузия находилась в состоянии конфликта - это Российская Федерация⁶¹. Второе направление - привлечь внимание и поддержку международного сообщества.

1 октября 2008 г. в Грузию была официально направлена Миссия наблюдателей Европейского Союза (МНЕС) в составе около 200 невооруженных гражданских наблюдателей⁶².

А 15 октября в Женеве стартовали международные переговоры в формате 3 + 3, объединившие за столом абсолютно все стороны. Сопредседателями встречи были назначены представители Европейского Союза, Организации Объединенных Наций и ОБСЕ, а приняли в ней участие Грузия, Россия и США. К участию в переговорах были допущены председатель правительства Автономной Республики Абхазия и глава временной администрации бывшей Юго-Осетинской автономной области, а также представители де-факто правительств Сухуми и Цхинвали. Предложение России о включении последних в обсуждения с равным статусом было неприемлемо для Грузии, в результате была утверждена компромиссная модель, согласно которой были созданы одна официальная формация и две неофициальные: пленарные сессии, на которых медиаторы встретятся с грузинской, российской и американской делегациями и двумя параллельными рабочими группами с неофициальным нейтральным статусом⁶³. Первая из этих двух групп все еще обсуждает достижение соглашения о неприменении силы между Россией и Грузией и создание механизмов международной безопасности в Абхазии и Цхинвальском регионе, в то время как другая

⁵⁸ UN Security Council, Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia, 03.10.2008

⁵⁹ UN Security Council, Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia, 03.10.2008

⁶⁰ Грузия запускает механизмы приостановки российских миротворческих операций, Civil.ge. 29.08.2008 <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=19345&search=>

⁶¹ Gegeshidze Archil, New realities after August 2008. In Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, 2011, p. 34

⁶² https://eumm.eu/data/image_db_innova/EUMM%20Factsheet%20GEO%202017%20NOV.PDF

⁶³ Macharashvili Nana, Basilaia Ekaterine, Samkharadze Nikoloz, Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Georgia, Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, 2016, p. 29.

обсуждает возвращение ВПЛ и различные гуманитарные вопросы⁶⁴. Первый официальный послевоенный мирный механизм был заложен в начале Женевских международных дискуссий.

В феврале 2009 года на 4-м раунде Женевских переговоров был создан дополнительный формат под названием «Механизм предотвращения и реагирования на инциденты» (МПРИ) для стабилизации ситуации в конфликтных регионах⁶⁵. Платформа, которая была запущена в направлении Абхазии и Южной Осетии, была направлена на устранение повседневных инцидентов на местах и обеспечение оперативного реагирования. Со временем МПРИ превратилась в действительно важный механизм, так как в послевоенные годы вооруженные провокации и похищения людей не прекращались вблизи сел Гали и Цхинвальского района.

Несмотря на начало официального диалога, стало ясно, что Россия не собирается реализовывать план из шести пунктов, а именно ввод Миссии наблюдателей ЕС в зону конфликта и вывод оттуда своих войск. Россия начала размещать новые военные базы на оккупированных территориях и к осени 2009 года полностью ввела в действие прямую связь с де-факто режимами, открывая т.н. «посольства». Кроме того, чтобы получить дополнительную легитимность на международном уровне, Россия начала расширять список стран-партнеров Абхазии и Южной Осетии.

В ответ на эти вызовы правительство Грузии, с одной стороны, запустило так называемую «политику непризнания», цель которой заключалась в том, чтобы предотвратить международное признание независимости Абхазии и Южной Осетии посредством тесного сотрудничества с государствами-членами ООН⁶⁶. С другой стороны, была разработана государственная стратегия для оккупированных территорий - «Вовлечение путем сотрудничества»⁶⁷ и соответствующий план действий⁶⁸. В стратегии говорилось, что Грузия предпочла проводить «ориентированную на человека (гуманоцентрическую), проактивную политику». Большинство инициатив, изложенных в документе, оказалось трудно реализовать, в основном из-за антипатии Сухуми и Цхинвали к новой стратегии. В то же время растущее влияние России на местах значительно ослабило политические, экономические и психологические связи этих регионов с остальной Грузией.

Следовательно, через несколько лет после принятия стратегии и плана действий стало ясно, что работают только несколько аспектов плана действий по взаимодействию. Кроме того, в 2010 году правительство Грузии утвердило «Государственную программу реферальных услуг», которая позволила гражданам, проживающим в оккупированных регионах, получать бесплатную медицинскую помощь на всей остальной территории Грузии⁶⁹. Несмотря на более или менее активизацию социальных услуг, в политическом аспекте мирного процесса наблюдался полный застой. В результате после парламентских выборов 2012 года правительство, которому были даны ряд возможностей для разрешения конфликтов в 2004-2006 годах, закончило свое правление с разочарованием и антагонизмом.

⁶⁴ <http://mfa.gov.ge/Occupied-Territories/Jeneva-Talks.aspx>

⁶⁵ <http://mfa.gov.ge/Occupied-Territories/Jeneva-Talks.aspx>

⁶⁶ https://www.radiotavisupleba.ge/a/diplomatic_relations/24558388.html

⁶⁷ <http://smr.gov.ge/Uploads/7db17f7a.pdf>

⁶⁸ <http://smr.gov.ge/Uploads/94d96fb2.pdf>

⁶⁹ <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3372.pdf>

Мирная политика Грузинской мечты

Победа коалиции «Грузинская мечта» на парламентских выборах 1 октября 2012 г. дала Грузии шанс пересмотреть свою политику по урегулированию конфликтов. Еще до прихода к власти «Грузинская мечта» считала, что ситуацию после 2008 года нелегко изменить, что нашло отражение в менее амбициозной, но прагматичной предвыборной программе⁷⁰.

Паата Закареишвили, давний участник грузино-абхазского и грузино-осетинского диалога, занял пост государственного министра по реинтеграции в новом Кабинете министров. Ираклий Аласания, хорошо известный абхазам и осетинам, назначен министром обороны. В то же время, с точки зрения «Грузинской мечты», необходимо было немедленно приступить к прояснению отношений с Россией, для чего потребовалось разработать новый формат⁷¹.

В условиях ограниченного ареала действий, новое правительство стремилось, прежде всего, стимулировать двусторонние связи с Сухуми и Цхинвали, что, с одной стороны, должно ослабить политическое влияние России в этих регионах, а с другой стороны, изменить дискурс главенствующего «одного конфликта» в стране. В первый же год после прихода к власти «Грузинская мечта» сделала несколько быстрых шагов в этом направлении. Однако, несмотря на новые инициативы, вскоре стало ясно, что мирная политика Грузии на системном уровне не может быть существенно изменена, поскольку дальнейшее усиление российской оккупации Абхазии и Цхинвальского региона, еще больше усугубило состояние грузинского правительства в его старом реакционном и кризисном режиме. В январе 2013 года с целью демаркации «границы» Южной Осетии российские военные запустили т.н. процесс «бордеризации», за которым последовал захват многих новых жилых и сельскохозяйственных земель⁷². Кроме того, значительно увеличилось количество похищений и незаконных задержаний в районе, прилегающем к разделительной линии⁷³. К этому добавились слабость сплоченности команды в «Грузинской мечте» и нежелание предпринимать смелые шаги, что привело к тому, что новое правительство полностью полагалось на поддержание статус-кво, что опять же включало имплементацию «политики непризнания» и «вовлечения путем сотрудничества».

В июне 2014 года появилась надежда на новую энергию мирного процесса, когда Грузия и Европейский Союз подписали Соглашение об ассоциации. Грузинская сторона также предложила Цхинвали и Сухуми все важные привилегии, предоставленные стране этим соглашением⁷⁴. Вместо положительной реакции Тбилиси получил очередной

⁷⁰ <http://www.ivote.ge/images/doc/pdfs/ocnebis%20saarchevno%20programa.pdf>

⁷¹ MacFarlane Neil S. Two Years of the Dream: Georgian Foreign Policy During the Transition, Chatham House, 2015, p.12

⁷² Boyle Edward, Borderization in Georgia: Sovereignty Materialized, Kyushu University, 2016, p. 2

⁷³ Boyle Edward, Borderization in Georgia: Sovereignty Materialized, Kyushu University, 2016, p. 2

⁷⁴ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/285992?ar=A>

дипломатический удар. Москва подписала соглашение «союз и стратегическое партнерство»⁷⁵ с Сухуми и соглашение «союз и интеграция»⁷⁶ с Цхинвали.

Ситуация, созданная после деструктивного шага России в таком масштабе, усугубилась осознанием того, что Женевские международные дискуссии испытали полную эрозию. Часто вместо обсуждения вопросов повестки дня большая часть двухдневных встреч была посвящена политизации технических вопросов. Несмотря на некоторые позитивные шаги в этой ситуации, процесс восстановления доверия к абхазам и осетинам застопорился.

В результате мирная политика «Грузинской мечты» проходит без масштабных результатов. Его главным достижением стала реализация «программного минимума», в т.н. «негативном мире», то есть в деэскалации напряженности и предотвращении нового конфликта. Это минимальное достижение указывает на два новых обстоятельства: решение территориальной проблемы Грузии становится практически невозможным в нынешнем мирном формате, а мирная политика Грузии все больше смещается в более широкий геополитический контекст и отдаляется от Тбилиси.

⁷⁵ <http://kremlin.ru/supplement/4783>

⁷⁶ <http://kremlin.ru/supplement/4819>