

Лиана Кварчелия

Март 2011.

(Статья написана в рамках исследовательского проекта под эгидой International Alert.)

Грузинская политика в отношении Абхазии: стратегия или тактика?

В грузинском политическом дискурсе в отношении так называемых «конфликтных регионов» после августа 2008 г. доминируют два концепта: «оккупированные территории» и провозглашающая новый подход в решении конфликтов «стратегия в отношении оккупированных территорий».

Хотя преамбула официального документа, именуемого «Государственная Стратегия в отношении оккупированных территорий»¹, начинается с формулирования вполне гуманистической цели обеспечить такое будущее, «когда каждый гражданин страны будет пользоваться привилегиями демократического правления, глобально интегрированной, развитой экономикой и жить в толерантном, полиэтническом и многокультурном обществе»², политическая составляющая Стратегии отражается уже в том, что к населению «страны», т.е. Грузии, она относит жителей Абхазии и Южной Осетии. Кроме того, Абхазия и Южная Осетия именуется «оккупированными территориями», что означает не только игнорирование воли населения двух республик и их права на самоопределение, но и отрицание собственной ответственности за развязывание военных действий (в 1992 г. и в 2008 г.) и, соответственно, вполне законных опасений населения Абхазии и Южной Осетии в связи с исходящей от Грузии угрозой.

В тексте Стратегии содержатся прямые ссылки на так называемый «Закон об оккупированных территориях»³, а также говорится о том, что Стратегия «выражает неуклонное решение Грузии достичь полной деоккупации Абхазии и Цхинвальского региона/Южной Осетии, сделать обратимым процесс аннексии оккупированных Российской Федерацией территорий и мирным путем реинтегрировать данные территории и население в единое конституционное пространство Грузии»⁴. Вышесказанное не оставляет сомнения в том, что речь на самом деле идет не о новой стратегии Грузии, а скорее о новой тактике, которой грузинское руководство вынуждено придерживаться

¹ Далее именуется «Стратегия».

² «Государственная Стратегия в отношении оккупированных территорий. Вовлечение путем сотрудничества». <http://www.smr.gov.ge/uploads/file/strategy.pdf>

³ Далее именуется «Закон».

⁴ «Государственная Стратегия в отношении оккупированных территорий. Вовлечение путем сотрудничества». <http://www.smr.gov.ge/uploads/file/strategy.pdf>

после провалившейся в августе 2008. г попытки силой «восстановить территориальную целостность».

Для того чтобы понять логику появления тех или иных терминов и официальных грузинских документов в отношении Абхазии⁵ после августа 2008 г., необходимо проанализировать шаги, предпринятые грузинским руководством в последние годы. Размышляя о возможной мотивации грузинского руководства и целях грузинской Стратегии, невозможно не увидеть, что «новый» подход является логическим продолжением политики, сформировавшейся после революции роз, в которой ставка делалась на нивелирование собственно грузино-абхазского конфликта и представление его в глазах мирового сообщества как конфликта, в первую очередь, российско-грузинского. Перенос акцента на российский фактор преследовал несколько взаимосвязанных целей. Поскольку грузинское руководство не было готово к серьезным уступкам для урегулирования конфликта, оно, соответственно, не было заинтересовано и в серьезном диалоге с Абхазией. Расчет, по всей вероятности, был на то, что Абхазию можно будет «вернуть» через международную операцию по принуждению, либо прибегнув к военной силе. Исходя из этой логики, грузинские власти считали главным препятствием на пути к «восстановлению территориальной целостности» не особенности ситуации, связанные с самоопределением бывших советских образований после развала СССР и не собственную агрессивную политику (ввод войск в Абхазию в августе 1992 г.), а Россию в роли гаранта безопасности в грузино-абхазском конфликте, пытавшуюся в течение многих лет сохранять статус-кво.

Ввод грузинских войск в Кодорское ущелье в 2006 г. надолго прервал грузино-абхазский переговорный процесс. С этого времени позиция Грузии неуклонно ужесточалась, под разными предлогами откладывалось подписание соглашения о неприменении силы. Значительный рост военных расходов, артикулированные надежды на то, что сотрудничество с НАТО станет сдерживающим Россию фактором и инструментом для «разрешения» конфликтов (в рамках «территориальной целостности»), переименование грузинского Министерства по конфликтам в «Министерство по реинтеграции» и т.д. – все это свидетельствовало о незаинтересованности Грузии в продолжении содержательного переговорного процесса с Абхазией и о расчете на то, что обострение ситуации поможет Грузии вытеснить Россию из региона как посредника и гаранта безопасности.

⁵ Хотя грузинские документы относятся к Абхазии и Южной Осетии, в данной статье речь будет идти в основном о грузино-абхазских отношениях.

Августовское наступление грузинских войск на Цхинвал в 2008 г. стало кульминацией политики поколения «роз» в отношении давних конфликтов. Получив сокрушительный удар со стороны России, Грузия умело позиционирует себя как «жертву». Грузинское руководство еще более активно использует аргументы в пользу того, что грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов как таковых нет, а есть лишь «экспансионистская политика» России, контролирующей «марионеточные режимы на оккупированных территориях». Поэтому, в частности, Тбилиси заявляет о том, что если Грузия и будет подписывать соглашение о неприменении силы, то только с Москвой.

Принятием «Закона об оккупированных территориях»⁶ Грузия юридически признала Россию как сторону в конфликте, и фактически перевела Абхазию и Южную Осетию из разряда субъектов в категорию объектов в конфликтной ситуации. Вместе с тем, грузинское руководство, по всей видимости, считает, что для «возвращения территорий» не достаточно только удерживания внимания на российско-грузинских противоречиях. Грузинские власти активно противодействуют тому, чтобы Абхазия напрямую устанавливала отношения с внешним миром и рассматривалась, в первую очередь, западным сообществом как самостоятельный актор.

Необходимо отметить, что еще после окончания грузино-абхазской войны 1992-1993 гг. Грузия поставила перед мировым сообществом и, в частности, перед странами СНГ вопрос о необходимости введения санкций против Абхазии. Опасаясь «косовизации» ситуации и дальнейшего международного признания Абхазии, официальный Тбилиси и сегодня продолжает политику изоляции Сухума⁷, опираясь на ряд документов, принятых после августа 2008 г.⁸ Первая после августовских событий попытка изолировать Абхазию была предпринята Грузией практически сразу после августовской войны и признания Абхазии и Южной Осетии Российской Федерацией. В этот период международным организациям было направлено письмо из так называемого офиса «Государственного Министра Грузии по реинтеграции» за подписью заместителя министра Д. Манджавидзе.⁹ В данном документе активно используется термин «оккупированные территории». Международным организациям фактически предлагается заморозить на неопределенный срок все реабилитационные программы и проекты по развитию в Абхазии и Южной Осетии и подвергнуть их аудиту. Министерство настаивает на согласовании любой будущей деятельности международных организаций в двух республиках с

⁶ [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)004-e.asp)

⁷ Имеются в виду, в первую очередь, контакты с ЕС и Турцией.

⁸ «Закон об оккупированных территориях», «Государственная стратегия в отношении оккупированных территорий», распоряжение Правительства Грузии об утверждении правил для работы организаций, осуществляющих деятельность на оккупированных территориях Грузии.

⁹ Письмо датировано 03.09.2008 г.

«Министерством по реинтеграции» на предмет выяснения того, насколько они соответствуют заявленным целям в новом контексте. Декларируя, с одной стороны, понимание важности оказания гуманитарной и реабилитационной помощи «бедствующему населению» Абхазии и Южной Осетии, Министерство, с другой стороны, требует приостановки деятельности международных организаций в двух республиках, жестко предупреждая их о том, что взаимодействие с властями Абхазии и Южной Осетии в обход грузинского руководства будут расцениваться как недружественный шаг.

Реакция на письмо со стороны наиболее активно задействованных в Абхазии и Южной Осетии международных организаций и доноров была предсказуемо негативной, однако, озвучивалась она лишь в кулуарах. Вместе с тем, создалось впечатление, что международные организации расположены в большей или меньшей степени игнорировать рекомендации Министерства.

Требования, изложенные в письме, стали первой формальной попыткой регламентировать деятельность международных организаций в Абхазии и Южной Осетии и поставить их под контроль грузинских властей. Однако, если даже отвлечься от вопроса о том, в какой степени подобный регламент противоречил международным нормам, ему не доставало правовой основы на национальном уровне. Уже через месяц в Грузии был принят «Закон об оккупированных территориях», призванный создать правовую базу, не просто регламентирующую, но ограничивающую контакты внешнего мира с Абхазией и Южной Осетией. Причем, в Законе указано, что он будет действовать «до полного восстановления юрисдикции Грузии». Помимо ограничения свободы передвижения (въезд на территорию Абхазии иностранным гражданам разрешается только через Ингур), блокируются транспортные коридоры (в первую очередь, аэропорт), запрещаются внешние банковские операции, ограничивается не только предпринимательская, но и не предпринимательская экономическая деятельность. Любые распоряжения и законодательные акты, принятые властями на так называемых «оккупированных территориях», объявляются незаконными, поскольку эти власти не назначались и не избирались согласно грузинскому законодательству. Среди прочего, последнее утверждение может служить поводом для отказа вести переговоры или подписывать соглашения с «незаконными» властями.

Подводя юридическую базу под фактическое введение международных санкций против Абхазии и Южной Осетии, Закон предписывает заключение двусторонних договоров между Грузией и третьими странами, которые обяжут эти третьи страны применять санкции в отношении нарушителей Закона в соответствии с собственным законодательством.

Принятие Грузией «Закона об оккупированных территориях» поставило международное сообщество в сложное положение, поскольку Закон требовал признать Россию в качестве «оккупационной силы». В целом, осуждая Россию за признание независимости Абхазии и Южной Осетии, международное сообщество, тем не менее, не готово было пойти настолько далеко. Не случайно в докладе Международной Комиссии¹⁰ по событиям августа 2008 г. большая доля ответственности за начало военных действий была возложена именно на Грузию. К Закону имелись также и претензии с точки зрения международных стандартов. В своем докладе от 3 февраля 2009 г.¹¹ Генеральный Секретарь ООН отметил, что некоторые запретительные положения «Закона об оккупированных территориях» вызывают беспокойство у международного сообщества с точки зрения доступа гуманитарных организаций в зоны, пострадавшие от конфликта. По этому поводу высказалась и Венецианская комиссия¹², отметившая ряд положений, на которые грузинским властям следует обратить особое внимание. К спорным моментам Комиссия отнесла и уголовное преследование за нерегламентированный въезд на «оккупированные территории», и отсутствие исключения из правил для гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, и положение об уголовной ответственности за экономическую деятельность, необходимую для выживания населения. Комиссия отметила, что потенциальное ограничение гуманитарной помощи или уголовное преследование за ее оказание противоречат международному праву, согласно которому благополучие населения должно быть основной заботой сторон, вовлеченных в конфликт в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1866 (2009 г.). Замечания были сделаны также по поводу того, что Закон имеет обратную силу по определенным аспектам. Наконец, Комиссия рекомендовала грузинским властям рассматривать Закон как документ переходного характера, который должен периодически пересматриваться.

Чтобы несколько смягчить впечатление от Закона, Парламент Грузии был вынужден разработать и внести поправки, которые, однако, не затронули основных положений Закона и, тем более, не изменили его сути. Поправки лишь детализировали

¹⁰ Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia.

¹¹ Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia, pursuant to Security Council resolution 1839 (2008), 3 February 2009
[http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MYAI-7NZ7WS-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MYAI-7NZ7WS-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)

¹² EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) OPINION ON THE LAW ON OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA. Adopted by the Venice Commission At its 8th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009) [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)004-e.asp)

положение о предоставлении доступа населения «оккупированных территорий» к международной гуманитарной помощи.

Замечания со стороны влиятельных международных институтов в адрес грузинских властей в связи с «Законом об оккупированных территориях», а также выход в свет доклада Международной Комиссии по событиям августа 2008 г. наметили новую тенденцию в отношениях международного сообщества с нынешним руководством Грузии, когда действия последнего стали подвергаться достаточно серьезной критике. Для того, чтобы избежать дальнейших обвинений в неконструктивной позиции, Грузии необходимо было придумать новую концепцию, которая, по сути, работала бы на интересы Грузии, но при этом выглядела бы как конструктивный шаг в трансформации конфликта. Такой концепцией призвана была стать «Государственная Стратегия в отношении оккупированных территорий». Риторика, сопровождавшая разработку Стратегии, была явно рассчитана на благосклонное внимание Запада и улучшение имиджа официального Тбилиси, поэтому время от времени акцент в ней делался на «укрепление доверия» и апеллирование к нуждам «бедствующего населения». Некоторое «смягчение» тона было необходимо также для того, чтобы создать ситуацию, при которой в ответ на грузинские «мирные» инициативы и Грузия и мировое сообщество было бы вправе ожидать ответных «конструктивных шагов» со стороны Абхазии и Южной Осетии. Однако выдержать тон до конца грузинские власти не смогли. Наряду с заверениями об озабоченности по поводу изоляции населения «на оккупированных территориях», выражался решительный протест на самом высоком дипломатическом уровне против открытия в Сухуме магазина фирмы «Беннетон» или продажи абхазской аджики в Армении. Повергались аресту и крупным штрафам иностранцы, у которых в паспортах имелись отметки о пересечении российско-абхазской границы по реке Псоу. По-прежнему жесткие заявления делались в связи с участием в международных спортивных мероприятиях и творческих фестивалях представителей Абхазии, включая детские коллективы. Грузинские военные продолжали захватывать в нейтральных водах турецкие торговые суда, следующие в Абхазию.¹³ Грузия не безуспешно добивалась от западных государств отказа в выдаче виз жителям Абхазии, имеющим российские заграничные паспорта¹⁴. Все это происходило на фоне провалившихся попыток подписать грузино-абхазское соглашение о неприменении силы в рамках Женевского процесса. Эти и многие другие действия стали явным диссонансом

¹³ Грузинский суд приговорил капитана турецкого судна, захваченного летом 2009 г., к 24 годам лишения свободы, что вызвало протест со стороны правительства Турецкой республики. Только после вмешательства министра иностранных дел Турции Ахмета Давутоглу и выплаты штрафа в \$18 долларов капитан судна и четверо членов экипажа были освобождены.

¹⁴ Позже в Плане действий по Стратегии вовлечения» в качестве «компромисса» грузинские власти предложат предоставлять гражданам Абхазии «нейтральные» документы, выданные Грузией.

официальным заверениям о том, что цель разрабатываемой Стратегии – преодоление изоляции Абхазии.

Еще одной причиной появления Стратегии, возможно, стало заявление представителей ЕС о том, что Евросоюз будет придерживаться в отношении Абхазии политики «вовлечения без признания». Вероятно, тот факт, что вместо традиционного выражения поддержки «территориальной целостности» из уст некоторых европейских чиновников все чаще можно было услышать тезис о «непризнании, но вовлечении» вызвал беспокойство в официальных кругах Грузии. Грузинские власти опасаются, что взаимодействие между Абхазией и ЕС будет способствовать деизоляции Абхазии и укреплению ее самостоятельности. В результате такого взаимодействия может развенчаться создаваемый Грузией образ «черной дыры», «оккупированной территории» с «марионеточным режимом», и, в конечном итоге, будут шириться международные контакты Абхазии. Во всяком случае, грузинское руководство, скорее всего, не видело, каким образом непосредственное взаимодействие ЕС с Абхазией будет работать на грузинскую политику. Поэтому представляется, что грузинская Стратегия – это, среди прочего, попытка перехватить инициативу у ЕС и прочно привязать международные предложения по деизоляции Абхазии к грузинской идее «деоккупации» и «реинтеграции».

Так называемое «Министерство по реинтеграции» пиарило не только «идею» Стратегии, но и процесс ее создания. К обсуждению предварительных вариантов текста привлекались ее потенциальные критики – независимые эксперты, представители грузинских и международных неправительственных организаций. Действительно, последние критически высказались против использования в названии и тексте Стратегии термина «оккупированные территории», поскольку тем самым в документе задавались политические рамки, обесценивающие саму идею восстановления доверия между населением по обе стороны конфликта. Были сделаны и другие содержательные замечания. Создатели Стратегии – представители «Министерства по реинтеграции», учли те из них, которые не затронули основных спорных положений. Так, например, из текста были изъяты не очень уместные для подобного документа исторические экскурсы, но остались ссылки на «Закон об оккупированных территориях» и заявления по поводу намерения вернуть «оккупированные территории» в конституционное пространство Грузии. Тем не менее, незначительные уступки критикам Стратегии дали возможность ее авторам громко заявить, что документ создается при широком и активном участии местных и международных НПО.

Более того, международные представители в кулуарах говорили о том, что Т. Якобашвили, будучи Министром, заверял западных дипломатов в том, что находится в

постоянном контакте с абхазскими властями по поводу Стратегии, и что по некоторым вопросам достигнуты определенные договоренности. Официальные представители Абхазии, еще до опубликования текста Стратегии, категорически отрицали свое участие в обсуждении документа, утверждая, что ни о каком сотрудничестве в рамках грузинской стратегии и на основе «территориальной целостности Грузии» не может быть и речи, и что Грузии следует признать новые реалии.

Официально Стратегия была обнародована в январе 2010 г. Примечательно, что первоначальный текст документа был опубликован на английском языке, что подтверждает предположение ряда экспертов о том, что Стратегия в первую очередь предназначалась для западного читателя. Между тем, в документе совершенно четко артикулируется цель грузинских властей - «реинтеграция». Все внешние связи Абхазии должны строго контролироваться Грузией. Любые контакты населения «оккупированных территорий» с внешним миром должны осуществляться только через Грузию, с согласия Грузии или при посредничестве грузинских властей. Деизоляция и улучшение благосостояния населения Абхазии и Южной Осетии ставятся в прямую зависимость от его готовности сотрудничать с грузинскими властями и подчиняться грузинским законам. Предлагая широкое сотрудничество с населением, Тбилиси одновременно сводит к минимуму взаимодействие с официальными властями Абхазии, что может лишь говорить о попытке де-легитимации абхазских органов власти. Фактически предлагается модель переходного периода, когда граждане Абхазии постепенно выводятся из правового поля Абхазии и переходят под юрисдикцию Грузии¹⁵.

Условием «реинтеграции», согласно документу, является «деокупация», т.е. вывод российских войск с территории Абхазии, поскольку безопасность, в соответствии со Стратегией, будут обеспечивать международные механизмы «посредством беспристрастных наблюдательных, полицейских и/или миротворческих сил, включая местные ресурсы»¹⁶. В несколько более детализированном «Плане действий по Стратегии вовлечения»¹⁷ предлагается также создать дополнительный контролирующий механизм - так называемый «Фонд Доверия», призванный консультировать доноров по поводу приемлемости и желательности финансирования тех или иных проектов в Абхазии.

Представляется, что грузинские власти ничем не рисковали, если бы полностью вывели Стратегию из политических рамок и объявили своей единственной целью

¹⁵ Этой цели должны служить такие структуры переходного периода как «Финансовый Институт», «Агентство Сотрудничества».

¹⁶ «Государственная Стратегия в отношении оккупированных территорий. Вовлечение путем сотрудничества».

¹⁷ http://www.smr.gov.ge/uploads/action_plan.pdf

сотрудничество для восстановления доверия. Если это и не прибавило бы оптимизма на абхазской стороне (грузинская повестка дня слишком очевидна, а уровень доверия между двумя обществами практически нулевой), то, по крайней мере, принесло бы грузинским властям дополнительные очки в глазах международных наблюдателей. Однако грузинскому руководству, обеспокоенному появлением некоторого «брожения» в международных кругах по поводу целесообразности установления контактов с Абхазией¹⁸, показались недостаточными ограничительные и запретительные положения «Закона об оккупированных территориях» и «Стратегии по вовлечению». Вслед за ними появились Правила работы (Modalities)¹⁹ для международных организаций в Абхазии и Южной Осетии. Смысл Правил заключается в том, что любая деятельность международных организаций в Абхазии и Южной Осетии должна тщательно согласовываться с грузинским руководством, которое фактически оставляет за собой право запретить деятельность той или иной международной организации. Более того, требуется не только согласование с «Министерством реинтеграции» на стадии формулирования целей и приоритетов предполагаемых проектов, но и периодическая отчетность перед грузинскими чиновниками со стороны донорских организаций (каждые 6 месяцев). Если же тот или иной проект предполагает выезд на Запад представителей из «оккупированных территорий», то организовать его можно будет только на основе «нейтральных» проездных документов (имеются в виду документы, выданные Грузией).

Обсуждение Правил на стадии их подготовки впервые вызвало консолидированный протест дипломатов, донорских организаций и международных НПО, а также местных грузинских организаций.²⁰ Грузинским чиновникам на закрытых встречах недвусмысленно дали понять, что Правила нарушают международные нормы, касающиеся деятельности международных организаций, противоречат духу свободного сотрудничества и ограничивает гражданский активизм. К сожалению, критика со стороны официальных международных представителей была, как и прежде, не публичной и поэтому, вероятно, не была воспринята грузинскими властями как предупреждение, за которым могут последовать определенные санкции. Вместе с тем, полностью

¹⁸ Идея «вовлечения без признания» была впервые озвучена Питером Сэмнеби, Представителем ЕС на Южном Кавказе. Ее поддержали в европейских экспертных и журналистских кругах. Более детально инициативу проанализировали и поддержали американские эксперты: Alexander Cooley and Licoln A. Mitchell. Engagement without recognition: A new Strategy toward Abkhazia and Eurasia” Unrecognized States. Center for Strategic and International Studies. The Washington Quarterly, October 2010 pp. 59-73.

¹⁹ Regulation of the Government of Georgia - On Approval of Modalities for Engagement of Organizations Conducting Activities in the Occupied Territories of Georgia, 15 October 2010.
<http://www.smr.gov.ge/uploads/file/041010/Modalities%20for%20Engagement.pdf>

²⁰ Legal Opinion on the Modalities for Conducting Activities on the Occupied Territories (Government Resolution #320, September 15, 2010) by the Georgian Young Lawyers' Association

проигнорировать мнение официальных международных институтов грузинское руководство также не могло. Кроме того, возможно, авторы Правил считали документ слишком резонансным, чтобы полностью отказаться от него, не потеряв при этом лицо. В результате документ был все-таки утвержден правительством Грузии, но с определенными корректировками. Однако донорские организации настояли на том, чтобы через 6 месяцев грузинские власти еще раз вернулись к обсуждению документа. Складывается впечатление, что Правила не работают в том режиме, в каком предполагалось изначально, и чиновники, учитывая негативное восприятие документа западными организациями, не слишком педалируют вопрос его строгого соблюдения.

Вместе с тем, усилились нападки грузинских властей на отдельные международные НПО, работающие в Абхазии и Грузии. Эти МНПО воспринимаются и грузинскими и абхазскими гражданскими организациями как нейтральные, не занимающие политическую позицию одной из сторон конфликта. Однако именно непредвзятость данных организаций вызывает недовольство грузинских властей. Нападки на эти организации могут быть признаком того, что ценой вынужденного отхода грузинских властей от строгого соблюдения «модальностей» и «сохранения лица» будет выдавливание из региона «неудобных» международных организаций и попытка маргинализации грузинских активистов, занимающихся проблемами конфликта.

Кроме того, создается впечатление, что среди европейских советников грузинского «Министерства по реинтеграции» и представителей некоторых международных НПО, базирующихся в Тбилиси, активную роль играют фактические лоббисты интересов Грузии, продвигающие на Западе грузинскую политику и, тем самым, подрывающие и без того ограниченные возможности для трансформации конфликта. Усилия лоббистов, по всей вероятности, приносят свои маленькие «плоды». Возможно, не без участия таких «советников», например, Германский МИД отказал некоторым немецким НПО в финансировании на основании того, что они предварительно не согласовали свои проекты с грузинским «Министерством по реинтеграции».

В целом же переход Т. Якобашвили – автора Стратегии и прочих сопутствующих документов, на другую должность некоторые наблюдатели расценивают как провал грузинской Стратегии, которая, с точки зрения, по крайней мере, абхазских экспертов, с самого начала не имела шансов на успех в силу того, что была абсолютно оторвана от реальности. С абхазской точки зрения, Стратегия уместна скорее для регионов Грузии (каковой Абхазия не является), например, для Джавахетии, имеющей иную историю взаимоотношений с Тбилиси. Поэтому предложение о помощи в преодолении изоляции,

основанное на идее о том, что Абхазия - «неотъемлемая часть» Грузии, особенно после августа 2008 г. воспринимается если не как профанация, то, по крайней мере, как вызов.

Тем не менее, судить о том, насколько эффективна грузинская Стратегия, видимо, следует исходя из ее настоящих целей. Очевидно, что «восстановление территориальной целостности» («реинтеграция») перешла для грузинского руководства (и общества) в силу известных обстоятельств в разряд долгосрочной перспективы. Опасаясь дальнейшего признания Абхазии, власти Грузии, вероятно, видят в качестве краткосрочной цели изоляцию Абхазии и ее маргинализацию в глазах международного сообщества. Возможно, что на самом деле Стратегия отвечает лишь пропагандистским целям, и ее авторы хорошо понимают, что помимо пропаганды других функций она выполнить не может. Представляется, что грузинскому руководству необходимо также снять с себя ответственность перед собственным обществом за «потерю» Абхазии. Оно предъявляет обществу «мирный план», а ответственность за то, что идея «не работает», всегда можно возложить на Россию. Грузинское руководство не может не понимать, что идея «реинтеграции» ничего, кроме протеста со стороны Абхазии не вызовет. Но в этом случае, абхазская сторона разделит с Россией «ответственность» за провал грузинской «мирной» инициативы. Возможно, грузинские руководители считают, что в любом случае они останутся «в выигрыше». Если Абхазия пойдет на сотрудничество в рамках Стратегии, то Грузия постепенно «откроет» для себя Абхазию, так как все контакты с внешним миром будут осуществляться с одобрения Тбилиси и в грузинском правовом поле. Если же Абхазия откажется взаимодействовать («вовлекаться») на грузинских условиях, то Тбилиси будет добиваться ее международной изоляции, ссылаясь на «Закон об оккупированных территориях» и Правила для деятельности международных организаций «на оккупированных территориях».

Думается, что если заявленная в отношении Абхазии европейская политика «взаимодействие без признания» останется на бумаге вместо того, чтобы обеспечить прямые контакты Европы с Абхазией, или если грузинским властям удастся навязать европейцам предварительные условия (помимо «непризнания») и дискредитировать европейскую инициативу в глазах абхазского общества, привязав ее к грузинской Стратегии, то уместно будет говорить о том, что попытка изолировать Абхазию оказалась эффективной. При этом перспективы на урегулирование конфликта и улучшение отношений между двумя обществами станут еще более призрачными.

Позиция Грузии основана на ряде опасений, которые, однако, противоречат друг другу. С одной стороны, руководство в Тбилиси боится «ползучего» признания Абхазии и пытается изолировать ее от западного мира. С другой стороны, власти Грузии опасаются

усиления позиций России в регионе, но при этом сами создают препятствия для расширения присутствия ЕС, в частности, в Абхазии. Последовательность в этой позиции можно увидеть в том случае, если допустить, что Грузия рассчитывает на углубление противоречий в безальтернативных для Абхазии отношениях между Сухумом и Москвой и, как следствие, ожидает постепенного «дрейфа» Абхазии в сторону Грузии.

Несмотря на непростой характер выстраивания отношений с гораздо более мощным и практически единственным союзником в условиях частичного признания, абхазское общество считает Россию гарантом своей безопасности. Грузия является главным противником права Абхазии на самоопределение, и поэтому именно в ней Абхазия видит источник угроз, как политических, так и военных. Для того, чтобы обеспечить себе гарантии безопасности в виду этих угроз, Абхазия вынуждена передать России ряд полномочий²¹, в первую очередь, в военной сфере и в сфере охраны границ, сталкиваясь при этом с необходимостью искать баланс между интересами внешней безопасности и необходимостью укрепления своего суверенитета.

Порой болезненный процесс становления российско-абхазского партнерства, возможно, порождает в Грузии ложные надежды на то, что Абхазия сама захочет вернуться «в лоно Грузии», когда осознает все вызовы, связанные с асимметричностью абхазо-российских отношений. На самом деле, в абхазском обществе «возвращение» в Грузию как альтернатива союзническим отношениям с Россией вообще не рассматривается. Возможно, однако, что Тбилиси понимает, что Абхазия для Грузии потеряна, и реальных перспектив для «реинтеграции» нет. В этом случае тезис о том, что Россия обязательно поглотит Абхазию, помимо сомнительного «морального» удовлетворения может лишь послужить неким «оправданием» перед грузинским обществом за то, что грузинские власти не в состоянии выполнить свое обещание встретить Новый Год в Абхазии.²²

Выводы и рекомендации.

Представляется, что подход официального Тбилиси в отношении конфликта с Абхазией носит скорее утилитарный характер, в нем доминируют краткосрочные цели, а те или иные решения и тактические ходы ориентированы, в первую очередь, на укрепление власти нынешнего руководства. Естественно, что при таком подходе трансформация конфликта не является приоритетом.

²¹ Перспективы международного признания Абхазии. Сборник статей. Сухум. 2011 г.

²² Телемост М. Саакашвили, 25 января 2011 г. <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21612&search=>

Изменение существующей парадигмы потребует определенных шагов от всех сторон, вовлеченных в конфликт и его урегулирование:

- В первую очередь, следует отказаться от политики отрицания наличия собственно грузино-абхазского конфликта. Принятие «Закона об оккупированных территориях» и лоббирование грузинскими властями в различных международных институтах резолюций по «оккупированным территориям» только усугубляют конфликт, еще более отдаляя перспективу его урегулирования.
- Грузинские власти должны признать, что конфликт невозможно урегулировать без участия Абхазии. В этом плане должен быть переосмыслен формат Женевского процесса, в котором участники сегодня представлены в личном качестве. Изменение формата усилило бы ответственность сторон за процесс и его результаты.
- Важным вкладом в построение доверия между сторонами может стать не явно политизированная грузинская Стратегия, а подписание соглашения о неприменении силы между Тбилиси и Сухумом. Требование Грузии о заключении подобного договора между Грузией и Россией не должно подменять необходимость подписания соглашения с Абхазией.
- В абхазском обществе укрепляется мнение, что конфликт с Грузией после войны в августе 2008 г. и признания независимости Абхазии со стороны России исчерпан. Однако такая постановка вопроса не позволяет адекватно оценить все вызовы, с которыми абхазское государство сталкивается в настоящий момент и, возможно, будет сталкиваться в будущем. Поэтому необходима внутренняя общественная дискуссия о том, что включает в себя понятие «устойчивого мира», и какова цена неурегулированности конфликта.
- Грузинская Стратегия создает проблемы для политики ЕС по взаимодействию с Абхазией, ограничивает ее возможности. Она дискредитирует в глазах абхазского общества европейскую инициативу, увязывая европейское взаимодействие с грузинской идеей реинтеграции. Международному сообществу необходимо понять, что Стратегия, наряду с «Законом об оккупированных территориях» и Правилами для международных организаций, выполняет деструктивную функцию с точки зрения трансформации конфликта. Важно, чтобы стратегия ЕС была четко артикулирована как самостоятельная инициатива, не ставящая своей целью «восстановление территориальной целостности» Грузии. Мы имеем дело с ситуацией, когда инициатива по

деизоляции должна исходить от третьих сил, а не от Грузии и не через Грузию. Все, что предлагает официальный Тбилиси в качестве «мер доверия» нивелируется тезисом о «реинтеграции», вызывая отторжение и недоверие с абхазской стороны. Поэтому стратегия ЕС не должна быть обусловлена согласием Абхазии «вовлекаться» в рамках грузинской Стратегии. Попытка навязать Евросоюзу представление о том, что стратегия ЕС является лишь дополнением к грузинской Стратегии, на практике приведет лишь к сокращению и без того узкого пространства для международного присутствия в Абхазии.

- Стратегия ЕС не должна ставить во главу угла своей политики создание условий для сотрудничества между Абхазией и Грузией. Скорее, приоритетом должно стать открытие каналов для коммуникации Абхазии с Европой, со странами Черноморского бассейна, Южного Кавказа, что, в свою очередь, создаст более благоприятные условия для взаимодействия между Абхазией и Грузией. Не следует ожидать сотрудничества там, где нет реальной потребности. Примером сотрудничества на основе реальных нужд сегодня являются взаимодействие по ИнгурГЭС и пятисторонняя комиссия по предотвращению инцидентов. Необходимо определиться с реалистичными и конструктивными задачами, отказавшись, для начала, от репрессивных мер.
- Грузинская Стратегия написана таким образом, чтобы включать в себя практически все возможные виды коммуникации Абхазии с западным миром. Это, по всей вероятности, сделано для того, чтобы скомпрометировать любые самостоятельные попытки Абхазии взаимодействовать, в частности, с ЕС. Понимая это, и власти и оппозиционные силы в Абхазии не должны «подыгрывать» грузинским властям, закрываясь от контактов с международным сообществом и не желая разбираться в нюансах европейской политики.