

ლევან კახიშვილი

საქართველოს პოლიტიკა ჩრდილოეთ კავკასიის
მიმართ 2008-2012 წლებში და მას შემდეგ:
შედარებითი ანალიზი

ЛЕВАН КАХИШВИЛИ

ПОЛИТИКА ГРУЗИИ В ОТНОШЕНИИ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА В
ПЕРИОД С 2008 ПО 2012 ГГ И ПОСЛЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

LEVAN KAKHISHVILI

GEORGIA'S POLICY TOWARDS NORTH CAUCASUS DURING 2008-2012
AND AFTER: COMPARATIVE ANALYSIS

**პუბლიკაციის შინაარსი არ გამოხატავს დიდი ბრიტანეთის მთავრობის აზრს.
პუბლიკაციის შინაარსი გამოხატავს ავტორთა პირად მოსაზრებას.**

**Публикация не выражает позиции правительства Великобритании.
Содержание публикации отражает персональные позиции авторов.**

**The content of this publication do not necessarily reflect the opinion of the British government.
The content of the publication reflect the authors' personal opinions.**

საქართველოსა და რუსეთს შორის არსებული კონფლიქტური ვითარების გათვალისწინებით, „კულტურულ ურთიერთობათა ცენტრმა კავკასიურმა სახლმა“ 2011 წლიდან დაიწყო აქტიური მუშაობა ქართულ და რუსულ საზოგადოებებს შორის მშვიდობის მშენებლობის მიმართულებით. აღნიშნული ინიციატივის მეშვეობით, ბოლო 3 წლის განმავლობაში ორ ქვეყანას შორის შეიქმნა სამოქალაქო დიალოგის პლატფორმა, რომელიც აერთიანებს რამდენიმე კომპონენტს, მათ შორის: ქართველი და რუსი ახალგაზრდა ანალიტიკოსების ერთობლივი კვლევები, სამუშაო ვიზიტები საქართველოსა და რუსეთის ფედერაციაში, სადაც პროექტის მონაწილეები სხვადასხვა სამთავრობო უწყებების წარმომადგენლებთან თუ საექსპერტო წრეებთან შეხვედრების მეშვეობით ეცნობიან შიდაპოლიტიკურ ვითარებასა და სხვადასხვა აქტუალური თემატიკის გარშემო იღებენ ინფორმაციას.

2011 წლიდან დღემდე ქართველი და რუსი ახალგაზრდების 10-ზე მეტი შეხვედრა ჩატარდა. გამოიცა 5 პოლიტიკური დოკუმენტი, რომელიც ეხება ქართულ-რუსული ურთიერთობების სხვადასხვა ასპექტს. გარდა ამისა, პერიოდულად ეწყობოდა დისკუსიები აქტუალურ თემებზე.

წინამდებარე ნაშრომი აღნიშნული პროცესის გაგრძელებაა. ნაშრომში წარმოდგენილია საქართველოს ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკის მიმოხილვა: 2008-2012 წლების სტრატეგიისა და 2012 წლის შემდგომი პოლიტიკის შედარებითი ანალიზი. დოკუმენტი დეტალურად აღწერს აღნიშნული პოლიტიკის ოთხ ყველაზე მნიშვნელოვან ასპექტს: ხალხთაშორის ურთიერთობებსა და სავიზო რეჟიმის საკითხს, ჩერქეზების გენოციდის აღიარების მიზეზებსა და შედეგებს, „პირველი საინფორმაციო კავკასიურის“ საქმიანობის ხარჯ-სარგებლიანობასა და კულტურულ, სამეცნიერო და საგანმანათლებლო პროგრამებს. ამასთან, სიღრმისეულ ინტერვიუებზე დაყრდნობით, ნაშრომი აანალიზებს ხელისუფლების მოტივაციების ანალიზს „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობისა“ და „ქართული ოცნების“ მიმართულებების დროს.

ნაშრომი შეიქმნა პროექტის „ქართულ-რუსული დიალოგი მშვიდობისა და თანამშრომლობისათვის“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება დიდი ბრიტანეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს „კონფლიქტის ფონდის“ ფინანსური მხარდაჭერით.

შინაარსი

შესავალი.....	5
კონტექსტი	6
საქართველოს პოლიტიკა 2008-2014 წლებში.....	8
სავიზო რეჟიმის გაუქმება.....	8
ჩერქეზების გენოციდის აღიარება.....	10
„პირველი საინფორმაციო კავკასიური“ (პიკი).....	11
კულტურული, საგანმანათლებლო და სამეცნიერო პროგრამები.....	13
ჩრდილოეთ კავკასია და რუსეთი – პოლიტიკა 2008-2012 წლებში.....	14
ჩრდილოეთ კავკასია რუსეთში – პოლიტიკა 2012 წლის შემდეგ	16
დასკვნა.....	19

შესავალი

2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ საქართველოს ხელისუფლებამ ჩრდილოეთ კავკასიის მიმართ ახალი პოლიტიკა წამოიწყო, რომელიც საბოლოოდ ინსტიტუტციონალიზებულ იქნა საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიაში და მოექცა „ჩრდილოეთ კავკასიის ხალხებთან ურთიერთობის საქართველოს სახელმწიფო კონცეფციის“ ქოლგის ქვეშ. ოფიციალური დოკუმენტების მიხედვით, ეს პოლიტიკა მიზნად ისახავდა საქართველოსა და ჩრდილოეთ კავკასიის ხალხებს შორის ურთიერთობების გაღრმავებასა და რუსული პროპაგანდის მიერ დემონიზებული საქართველოს იმიჯის გამოსწორებას. ამ მიზნით, პოლიტიკა რამდენიმე მიმართულებით განვითარდა: სავიზო რეჟიმის გაუქმება ჩრდილოეთ კავკასიის ხალხებისთვის (თუმცა მოგვიანებით ეს გადაწყვეტილება გავრცელდა მთლიანად რუსეთზე); შეიქმნა ტელეარხი „პირველი საინფორმაციო კავკასიური“ („პიკი“); საქართველომ აღიარა ჩერქეზთა გენოციდი; შეიქმნა სამეცნიერო და საგანმანათლებლო პროგრამები, რომლის ფარგლებშიც ჩრდილოკავკასიელებს შესაძლებლობა ჰქონდათ საქართველოში ჩაეტარებინათ კვლევა ან ესწავლათ სამთავრობო დაფინანსებით, ამასთან, იმართებოდა სამეცნიერო კონფერენციები და შეხვედრები; საქართველოს პარლამენტში შეიქმნა ჩრდილოკავკასიელ პარლამენტებთან მეგობრობის ჯგუფი; და ბოლოს, პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა არაერთგზის გამოხატა თავისი სიმპატია ე.წ. „ერთიანი კავკასიური სახლის“ იდეის მიმართ.¹ მთლიანობაში ეს ქმედებები კოორდინირებული იყო და ერთ თანმიმდევრულ მიდგომას შეადგენდა. თუმცა, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, როდესაც ხელისუფლებაში კოალიცია „ქართული ოცნება“ მოვიდა, მდგომარეობა შეიცვალა. ჩრდილოეთ კავკასიის მიმართ საქართველოს პოლიტიკის ცვლილება გამოიხატა ძველი პოლიტიკის ძირითადი ნაწილების გაუქმებით ან კორექტირებით. პირველ ეტაპზე, ფინანსური პრობლემების გამო, დაიხურა ტელეკომპანია „პიკი“ და ახალმა ხელისუფლებამ აღარ მოინდომა ტელეკომპანიის აღდგენა. შემცირდა იმ საგანმანათლებლო პროექტების დაფინანსება, რომლის ფარგლებშიც ჩრდილოკავკასიელ სტუდენტებს საშუალება ჰქონდათ, უმაღლესი განათლება საქართველოში მიეღოთ. გარდა ამისა, გახშირდა ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული პრობლემები საქართველოს საზღვარზე. განსაკუთრებით ეს შეინიშნებოდა სოჭის ოლიმპიადის მოსამზადებელ პერიოდსა და უშუალოდ ოლიმპიადის მიმდინარეობისას, როცა საქართველოში არ უშვებდნენ რუსეთის იმ მოქალაქეებს, რომლებიც მიეკუთვნებოდნენ ამ რეგიონში მცხოვრებ ეთნოსებს (განსაკუთრებით, ჩეჩნებს, ინგუშებსა და დაღესტნელებს). უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ასევე გახშირდა საზღვარზე ჩრდილოკავკასიელი ახალგაზრდების დაკავებაც.

ამ რეგიონის მიმართ პოლიტიკის ცვლილებას, ექსპერტები სხვადასხვა მიზეზით ხსნიან. ნაწილი მიიჩნევს, რომ ეს პირდაპირაა დაკავშირებული რუსეთთან ურთიერთობების ნორმალიზაციის პროცესთან. კერძოდ, ექსპერტთა ამ ნაწილის მტკიცებით, რუსეთთან ურთიერთობების დარეგულირების სანაცვლოდ, საქართველო ცდილობს ჩრდილოეთ კავკასიის თემისგან დისტანცირებას უკვე არსებული პროექტების დახურვით, მეორე მხრივ, კი – ითანამშრომლოს რუსეთთან უსაფრთხოებისა და ტერორიზმის ბრძოლის კუთხით. ექსპერტთა მეორე ნაწილს მიაჩნია, რომ რუსეთთან პოლიტიკის ნორმალიზაციის საკითხი მნიშვნელოვანია თვით ჩრდილოეთ კავკასიისთვისაც. თუმცა, მათი მოსაზრებით, პოლიტიკის ცვლილება დაკავშირებულია, ერთი მხრივ, ამ თემის პრიორიტეტების ამოღებასთან და, მეორე მხრივ, კი – იმ სახელმწიფო უწყებების არაეფექტურობასთან, რომელთა კომპეტენციაშიც შედის ამ პოლიტიკის წარმართვა.

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია, გამოიკვლიოს და შეაფასოს როგორც საქართველოს 2008-

¹ უფრო დეტალურად საქართველოს ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკის შესახებ 2008-2012 წლებში იხილეთ: მენადარიშვილი ი., მელიქაძე ნ., გვიმრაძე გ. 2010. *ჩრდილოეთ კავკასია, როგორც ფაქტორი ქართულ-რუსულ ურთიერთობებში*. თბილისი: Friedrich-Ebert-Stiftung. ან Khelashvili, G., 2011. "Georgia's perceptions of the North Caucasus and of US-Russian Relations". PONARS Eurasia Policy Memo No. 148.

2012 წლების სტრატეგია ჩრდილოეთ კავკასიის მიმართ, ისე ამჟამინდელი მდგომარეობა. ამ მიზნით დოკუმენტში მოცემული 2008-2012 წლების პოლიტიკის ფარგლებში განხორციელებული ძირითადი აქტივობების ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი. გარდა ამისა, კვლევის ფარგლებში ჩატარდა ცხრა-მეტი სიღრმისეული ინტერვიუ ქართველ, რუს და ჩრდილოკავკასიელ ექსპერტებთან, საქართველოს ჩრდილოკავკასიური სტრატეგიის თანაავტორებთან, პოლიტიკის ბენეფიციარებთან და ძველი და ახალი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან. რესპონდენტებს შორის თერთმეტი ქართველი, ექვსი – ჩრდილოეთ კავკასიაში მცხოვრები ხალხების წარმომადგენელი, ხოლო ორი – რუსი. ინტერვიუები ჩატარდა 2014 წლის ივნისიდან სექტემბრამდე.

მომდევნო თავში განხილულია ის კონტექსტი, რომელსაც წინამდებარე ნაშრომი იკვლევს. მიმოხილულია ჩრდილოეთ კავკასიაში არსებული არასტაბილური მდგომარეობა. დოკუმენტის მესამე თავში აღწერილია საქართველოს ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკა 2008 წლის შემდგომ და დეტალურად არის განხილული ამ პოლიტიკის შემადგენელი ძირითადი კომპონენტები, მათი ხარჯ-სარგებლიანობა და ის ცვლილებები, რომლებიც 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მოხდა. მეოთხე თავში გაანალიზებულია 2008-2012 წლებში საქართველოს ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკის ძირითადი მამოძრავებელი აქტები და მიზნები. ახსნილია, თუ რატომ განიხილებოდა ამ პოლიტიკის მიხედვით ჩრდილოეთ კავკასია რუსეთისგან განცალკევებით და რატომ იყო ეს სტრატეგია საფუძველშივე მცდარი. მეხუთე თავში კი გაანალიზებულია 2012 წლის შემდგომი პოლიტიკა და ის ძირითადი იდეები, რომლებსაც ეფუძნება ეს მიდგომა. აქვე ახსნილია, რატომ შეჩერდა ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკა და რა ნაკლოვანი მხარეები აქვს ასეთ კურსს. საბოლოოდ, ამ ყველაფრის გათვალისწინებით, დოკუმენტი ხაზს უსვამს დაბალანსებული და კომპლექსური პოლიტიკის საჭიროებას, რათა გაუმჯობესდეს საქართველოსა და ჩრდილოკავკასიელ ხალხებს შორის ურთიერთობები და იმავდროულად ამათ არ გამოიწვიოს ქართულ-რუსული ურთიერთობების გაუარესება.

კონტექსტი

ის, რომ ჩრდილოეთ კავკასია, როგორც რეგიონი, საქართველოს უსაფრთხოებაზე ძალიან მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს, საკამათო არ არის. ჩრდილოეთ კავკასიის მნიშვნელობა სამ ძირითად საკითხს უკავშირდება. ესენია: 1. უსაფრთხოება; 2. ეკონომიკა და ტურიზმი; 3. საქართველო, როგორც რეგიონული აქტორი. რესპონდენტების მიხედვით, ჩრდილოეთ კავკასია შეიძლება იყოს, როგორც შესაძლებლობა, ისე – პრობლემა. ერთი მხრივ, ეკონომიკური და ტურისტული კავშირების ინტენსიფიკაცია საქართველოს მოსაზღვრე რეგიონთან ორმხრივი სარგებლის მომტანია, ხოლო, მეორე მხრივ, საქართველოს აქვს პოტენციალი, გახდეს რეგიონული აქტორი კავკასიაში. თუმცა ამ სტატუსს საქართველო ვერ მიაღწევს ჩრდილოკავკასიასთან დაკავშირებით კონკრეტული პოლიტიკის გარეშე. ამიტომ ჩრდილოეთ კავკასია, როგორც პოტენციალის გამოყენება, მხოლოდ კარგად ჩამოყალიბებული პოლიტიკის მეშვეობით არის შესაძლებელი, რომელიც საქართველოს მოუტანს როგორც ეკონომიკურ სარგებელს, ისე – პრესტიჟს. ეს, რა თქმა უნდა, იდეალური იქნებოდა რომ არა ის პრობლემები, რომელიც უსაფრთხოებას უკავშირდება: ჩრდილოეთ კავკასიის არასტაბილურობა, ჩრდილოკავკასიელი მოხალისეების მონაწილეობა შეიარაღებულ კონფლიქტებში საქართველოს წინააღმდეგ 90-იან წლებსა და 2008 წლის აგვისტოში და რუსეთის მიერ რეგიონის არასტაბილურობით მანიპულირება და ჩრდილოეთ კავკასიის საქართველოს წინააღმდეგ ინსტრუმენტად გამოყენება.

ჩრდილოეთ კავკასიის არასტაბილურობა არაერთი მიზეზითაა განპირობებული და პოლიტიკურ ისლამიზმსა და ტერორიზმში აისახება. ეს ორი მოვლენა ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია და პრობლემას წარმოადგენს როგორც რუსეთის, ისე საქართველოსთვის. ტერორიზმის შესწავლის კონსორციუმის გლობალური ტერორიზმის მონაცემთა ბაზის მიხედვით,² რუსეთში 1991 წლის დეკემბრიდან 2011 წლამდე განხორციელდა 1744 ძალადობის აქტი.³ დაახლოებით 1500 აქტი განხორციელდა ისეთ ნერტილებში, რომლებიც ერთზე მეტჯერ გახდა ტერორიზმის სამიზნე. მოცემული 1500 აქტიდან კი

² National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), 2012. *Global Terrorism Database*. ხელმისაწვდომია: <http://www.start.umd.edu/gtd>

³ ძალადობის აქტი სტატისტიკული განმარტება და სხვა დამატებითი ინფორმაცია იხილეთ: Global Terrorism Database, 2014. "Data Collection Methodology". ხელმისაწვდომია: <http://www.start.umd.edu/gtd/using-gtd/>

– 1200-ზე მეტი (84%) – განხორციელდა ჩრდილოეთ კავკასიაში. იმ აქტებიდან, რომელთა ორგანიზატორიც ცნობილია დაახლოებით 90% განხორციელებულია ჩრდილოკავკასიური დაჯგუფებების მიერ. ეს ყოველივე იმას ნიშნავს, რომ ჩრდილოეთ კავკასია რუსეთში ტერორიზმის წყაროც არის და სამიზნეც. ამ არასტაბილურობას, რა თქმა უნდა, მსხვერპლი ახლავს თან. ინტერნეტგამოცემა „კავკაზსკი უზელის“ მიხედვით, 2014 წლის იანვრიდან ოქტომბრის ჩათვლით ჩრდილოეთ კავკასიაში მიმდინარე შეიარაღებულ კონფლიქტში დაიჭრა ან დაიღუპა 403 ადამიანი.⁴ 2010 წლიდან 2013 წლამდე ჩრდილოეთ კავკასიაში შეიარაღებულ კონფლიქტში დაიჭრა ან დაიღუპა 5291 ადამიანი, რაც იმას ნიშნავს, რომ საშუალოდ ამ ოთხი წლის განმავლობაში ყოველდღიურად მინიმუმ 3 ადამიანი იყო კონფლიქტის მსხვერპლი.⁵ თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ ტენდენცია ბოლო ხუთი წლის მანძილზე კლებადია: თუ 2010 წელს მსხვერპლთა რიცხვი იყო 1705 ადამიანი, 2013 წელს ეს რიცხვი, ყოველწლიურად კლებადი ტენდენციის შედეგად, თითქმის, განახევრდა და 986 ადამიანი შეადგინა.⁶ ნიშანდობლივია ისიც, რომ მოცემული 5291 ადამიანიდან დაღუპულ სამოქალაქო პირთა რაოდენობამ 52 ადამიანი შეადგინა.⁷

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში მდგომარეობა შედარებით დასტაბილურდა, ჩრდილოეთ კავკასია მაინც ტურბულენტურ რეგიონად რჩება. ამასთან, ჯერ კიდევ დგას კონფლიქტის საქართველოში გადმოღვრის საშიშროება და პანკისის კრიზისის განმეორება კვლავინდებურად საფრთხედ რჩება. გარდა ამისა, როდესაც საქმე რუსეთის პოლიტიკაზე მიდგება, როგორც წესი, გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანია ის, თუ როგორ ახერხებს მოსკოვი არსებული მდგომარეობით მანიპულირებას, ვიდრე ის, თუ რეალურად რა ხდება რეგიონში. შესაბამისად, როგორც ერთ-ერთი გამოკითხული საჯარო მოხელე აცხადებს, საქართველო გამუდმებით დგას იმის საშიშროების წინაშე, რომ „რუსეთმა განზრახ მოახდინოს [ჩრდილოეთ კავკასიაში არსებული] კონფლიქტის გადმოტანა საქართველოში.“ აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ უსაფრთხოების საკითხები ხშირად გადანონის ხოლმე ეკონომიკურ სარგებელს, რომელიც შეიძლება საქართველოსა და ჩრდილოეთ კავკასიელ ხალხებს შორის ურთიერთობების ინტენსიფიკაციას მოყვეს.

თავის მხრივ, მდგომარეობის სტაბილიზაცია ჩრდილოეთ კავკასიაში, სავარაუდოდ, რუსეთის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ აგრესიული პოლიტიკის შედეგია, რომლის დამსახურებაცაა სოჭის ზამთრის ოლიმპიადის განსაკუთრებული ექსცესების გარეშე ჩატარება. შესაბამისად, რუსეთმა აჩვენა, რომ ეფექტურად აკონტროლებს საკუთარ ტერიტორიას, მათ შორის, ჩრდილოეთ კავკასიას. მიუხედავად ამისა, ეს ყოველთვის ასე არ ყოფილა და ოლიმპიადამდე სულ რამდენიმე წლით ადრე ჩრდილოეთ კავკასია რუსეთის აქილევსის ქუსლს წარმოადგენდა, რომლის სათანადოდ გამოყენება საქართველოს ხელისუფლებებს სხვადასხვა დროს სხვადასხვაგვარად ესმოდათ. თუ ზვიად გამსახურდია ერთიანი კავკასიური სახლის იდეის მომხრე იყო, ედუარდ შევარდნაძის პრეზიდენტობის პერიოდში, სხვადასხვა გამოთვლებით 8000 ჩეჩენი ლტოლვილი და 1500 მეამბოხე აფარებდა თავს პანკისის ხეობას, რომელსაც სერგეი ივანოვი „მინი ავღანეთად“ მოიხსენიებდა „რუსეთის ზღურბლთან“.⁸ ჟურნალი „ეკონომისტი“ შევარდნაძის ხელისუფლების პოლიტიკას ჩრდილოეთ კავკასიასთან მიმართებაში შემდეგნაირად აფასებდა: „საქართველო, რომელსაც გამუდმებით ემინია, რომ რუსეთი მის შიდა საქმეებში ჩაერევა, ყველაფერს აკეთებს, რაც შეუძლია, რომ მალულად დაეხმაროს თავის გაცილებით უფრო პატარა მეზობელს [ჩეჩენებს]“.⁹ 2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ, მიხეილ სააკაშვილის პრეზიდენტობის პირველ პერიოდში საქართველოს არ ჰქონდა კონკრეტული პოლიტიკა ჩრდილოეთ კავკასიის მიმართ, თუმცა 2008 წლის ომი გარდამტეხი მომენტი აღმოჩნდა და თბილისმა დაიწყო თანმიმდევრული ნაბიჯების გადადგმა ჩრდილოკავკასიელ ხალხებთან ურთიერთობების განსამტკიცებლად.

⁴ Кавказский узел, „Северный Кавказ – статистика жертв“. ხელმისაწვდომია: <http://www.kavkaz-uzel.ru/rubric/1103>

⁵ Кавказский узел, „Инфографика. Статистика жертв на Северном Кавказе с 2010 по 2013 год по данным “Кавказского узла““. ხელმისაწვდომია: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/239812/>

⁶ იქვე.

⁷ იქვე.

⁸ Tyler, P. E., 2002. “A nation challenged: a hide-out; in Caucasus gorge, a haven for Muslim militants.” New York Times, (გამოქვეყნებულია 28 February 2002) ხელმისაწვდომია: <http://www.nytimes.com/2002/02/28/world/a-nation-challenged-a-hide-out-in-caucasus-gorge-a-haven-for-muslim-militants.html?pagewanted=all&src=pm>

⁹ The Economist, 1999. “Chechnya’s war frightens the Caucasus,” (გამოქვეყნებულია 28 October 1999). ხელმისაწვდომია: <http://www.economist.com/node/326006>.

საქართველოს პოლიტიკა 2008-2014 წლებში

ავვისტოს ომმა კატალიზატორის როლი შეასრულა ჩრდილოეთ კავკასიის მიმართ საქართველოს პოლიტიკის შემუშავებაში. ეს პოლიტიკა რამდენიმე კომპონენტისგან შედგებოდა, თუმცა წინამდებარე ნაშრომი ოთხ მათგანზე ამახვილებს ყურადღებას: 1. სავიზო რეჟიმის გაუქმება; 2. გენოციდის აღიარება; 3. პირველი საინფორმაციო კავკასიურის დაარსება; 4. სამეცნიერო, საგანმანათლებლო და კულტურული პროგრამების განხორციელება. მოცემული ოთხი კომპონენტიდან პირველი ორი ერთჯერად გადაწყვეტილებას წარმოადგენდა, ხოლო ბოლო ორი – მიზანმიმართულ პოლიტიკას. თუმცა თითოეულმა მათგანმა მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა 2008-2012 წლებში საქართველოსა და ჩრდილოკავკასიელ ხალხებს შორის ურთიერთობებზე, რაც, თავის მხრივ, ქართულ-რუსული ურთიერთობების გაუარესების დამატებითი პირობა გახდა. თუმცა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საქართველოს ხელისუფლების საგარეო პოლიტიკურ პრიორიტეტებში წინა პლანზე გადმოინაცვლა რუსეთთან ურთიერთობების ნორმალიზაციამ. ამ პროცესმა გავლენა იქონია თბილისის პოლიტიკაზე ჩრდილოეთ კავკასიის მიმართ, რის გამოც შეჩერდა ჩრდილოკავკასიური სტრატეგიის, თითქმის, ყველა კომპონენტი. შემცირდა და/ან შეწყდა ამ პოლიტიკის დაფინანსება და დაიწყო პოლიტიკის არქონის პოლიტიკა. ახალი ხელისუფლების ახალმა მიდგომამ დადებითი ნვლილი შეიტანა ქართულ-რუსული ურთიერთობების ნორმალიზაციის პროცესში, თუმცა, ზოგიერთი ექსპერტის შეფასებით, ამ პოლიტიკას შეეწინააღმდეგა არსებული მიღწევები.

სავიზო რეჟიმის გაუქმება

ჩეჩნეთის, ინგუშეთის, ჩრდილოეთ ოსეთის, დაღესტნის, ყაბარდო-ბალყარეთის, ყარაჩაი-ჩერქეზეთისა და ადიღეს რესპუბლიკებში ჩანერილი რუსეთის მოქალაქეებისთვის 90-დღიანი უვიზო რეჟიმი საქართველოს საზღვრის გადაკვეთისას 2010 წლის 13 ოქტომბერს ამოქმედდა.¹⁰ მოგვიანებით, 2012 წლის 1 მარტიდან სავიზო რეჟიმი რუსეთის დანარჩენი მოქალაქეებისთვისაც გაუქმდა.¹¹ ეს გადაწყვეტილება მაშინდელმა პრეზიდენტმა, მიხეილ სააკაშვილმა, საქართველოს „სიდლიერის ნიშნად“ შეაფასა და დაამატა, რომ სავიზო რეჟიმი ჯაშუშების ქვეყანაში შემოსვლას ვერ შეაჩერებს, ამასთან, „ჩვენ, იმის გამო, რომ დარწმუნებული ვართ, რომ ვაკონტროლებთ ჩვენს ტერიტორიას და გვაქვს უსაფრთხოების კარგი სისტემა, იმის გამო, რომ ვიცით, რომ ჩვენი პოლიცია არ არის კორუმპირებული და ჩვენი კონტრაზვერვა არის ეფექტური, ამის გამო არ გვეშინია იმ [რუსი] ტურისტების ნაკადის შემოსვლის. ამავე დროს, ჩვენ ვიცით, რომ ტურისტი თავისთავად საშიში არ არის,“ – განაცხადა სააკაშვილმა.¹² აღსანიშნავია, რომ საზღვრების გახსნამ, მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა რუსეთიდან საქართველოში ვიზიტორების ნაკადის ზრდაზე. 2011 წელს წინა წელთან შედარებით რუსეთიდან ვიზიტორთა რაოდენობა რეკორდული, 109,5 პროცენტით გაიზარდა.¹³ ტენდენცია გაგრძელდა 2012 – 2013 წლებშიც, როდესაც რუსეთიდან ვიზიტორების რაოდენობა შესაბამისად 67 და 37 პროცენტით გაიზარდა, 2014 წელს კი – მხოლოდ 2 პროცენტით.¹⁴ რაც შეეხება უშუალოდ ჩრდილოეთ კავკასიელებს, 2011 წელს 14 447 ვიზიტორი შემოვიდა საქართველოში მეზობელი რეგიონიდან.¹⁵ ეს რიცხვი წინა წელთან შედარებით, 2012 წელს 67 პროცენტით, ხოლო 2013 წელს კიდევ დამატებით 47 პროცენტით გაიზარდა, ხოლო 2014 წლის ოქტომბრის მონაცემებით 2,3 პროცენტით იკლო.¹⁶ შედეგად 2014 წელს ჩრდილოეთ კავკასიელი ვიზიტორების რაოდენობამ 34

¹⁰ სივილ ჯორჯია, 2010. „საქართველო ჩრდილოეთ კავკასიის რესპუბლიკების მაცხოვრებლებს უვიზო რეჟიმს უწყებს“. ხელმისაწვდომია: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23228>

¹¹ სივილ ჯორჯია, 2012. „საქართველომ რუსეთისთვის სავიზო რეჟიმი გააუქმა“. ხელმისაწვდომია: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=25179>

¹² სივილ ჯორჯია, 2012. „საკაშვილი: ‘რუსეთთან სავიზო რეჟიმის გაუქმება სიდლიერის ნიშანია‘“. ხელმისაწვდომია: <http://civil.ge/geo/article.php?id=25184>

¹³ შსს, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი, 2014. „საქართველოს საზღვარზე გადაადგილებულ ვიზიტორთა სტატისტიკური მონაცემები – 2006-2014 წწ.“ ხელმისაწვდომია:

http://police.ge/files/pdf/statistika%20da%20kvlevebi_new/geo/sazgvris%20kvetis%20statistika/2014/%282014%20%E1%83%AC%E1%83%A9%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%9D%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98%29%20%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%96%E1%83%A6%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%97%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%90.pdf

¹⁴ იქვე.

¹⁵ იქვე.

¹⁶ იქვე.

688 შეადგინა.¹⁷ ეს რიცხვები, ერთი მხრივ, იმაზე მეტყველებს, რომ საქართველოს ხელისუფლების გადანაცვლებილი სავიზო რეჟიმის ცალმხრივად გაუქმების შესახებ მნიშვნელოვანი წინა პირობა აღმოჩნდა იმისთვის, რომ ჩრდილოეთ კავკასიის მოსახლეობას საქართველოში ჩამოსვლა დაეწყო, ხოლო, მეორე მხრივ, წარმოაჩინეს იმ შეფერხებებს, რომლებიც 2014 წლის სოჭის ზამთრის ოლიმპიადის მიმდინარეობას ექმნებოდათ რეგიონიდან საქართველოში ჩამოსვლის მსურველებს, რაც უფრო დეტალურად ქვემოთ არის განხილული.

სავიზო რეჟიმის გაუქმება ერთ-ერთ ყველაზე წარმატებულ ნაბიჯად დასახელდა კვლევის რესპონდენტთა მიერ, რაც ეფუძნება იმ მოსაზრებას, რომ როდესაც ჩრდილოეთ კავკასიელებმა „დაინწყეს საქართველოში სიარული, მიხვდნენ რომ არავინ არ ერჩის, არავინ არ დახოცავს და გაჩნდა კეთილმეზობლობა, ვაჭრობა და სიმბოლური შესტი აღმოჩნდა ამისთვის საკმარისი,“ – განაცხადა ერთ-ერთმა რესპონდენტმა. აქედან გამომდინარე, ხელისუფლების ეს ნაბიჯი დადებითად შეიძლება შეფასდეს, თუმცა აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოს საზღვარი ყველა ჩრდილოკავკასიელისთვის არ იყო ღია. მართალია, ზოგიერთი რესპონდენტი ამტკიცებს, რომ 2008-2012 წლებში საქართველოს ღიად მოწინააღმდეგე ჩრდილოკავკასიელებიც კი თავისუფლად გადაადგილდებოდნენ საზღვარზე, სხვა რესპონდენტების ინფორმაციით, „იყო გარკვეული კატეგორია [ვიზიტორებისა], რომელსაც არ უშვებდნენ [საქართველოში] და ნორმალურ ხალხს უშვებდნენ.“ მსგავსი კატეგორიის პირებს, კიდევ ერთი რესპონდენტის ინფორმაციით, მიეკუთვნებოდნენ ლტოლვილის სტატუსის მქონე ჩრდილოკავკასიელები, რომლებსაც საქართველოს საზღვარზე დიდხანს აყოვნებდნენ ან საერთოდ არ უშვებდნენ. აღსანიშნავია, რომ ეს პრობლემა არ გახლავთ საქართველოს რომელიმე კონკრეტული ხელისუფლების ინდივიდუალური მიდგომა და იგი არსებობდა, როგორც ედუარდ შევარდნაძის პრეზიდენტობისას, ისე – ქართული ოცნების მმართველობის პირობებშიც.

თავის მხრივ, აღსანიშნავია ისიც, რომ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, საზღვრის კონტროლი გამკაცრდა და ჩრდილოეთ კავკასიელებს უფრო და უფრო ხშირად ექმნებოდათ პრობლემები საქართველოში ჩამოსვლისას, რაც ნაწილობრივ, გამომწვეული იმითაცაა, რომ სოჭის ზამთრის ოლიმპიადის დროს ქართული და რუსული სპეცსამსახურები თანამშრომლობდნენ, რაც რუსეთის უშიშროების ფედერალური სამსახურის ხელმძღვანელმა, ალექსანდრე ბორტნიკოვმა საკუთარ განცხადებაში მოიხსენია, როგორც: „კონკრეტული ერთობლივი მუშაობა ამერიკელ, ავსტრიელ, ფრანგ, გერმანელ და ქართველ კოლეგებთან ერთად იმ პირთა მიმართ, რომლებიც სოჭში ოლიმპიურ ობიექტებზე ტერორისტული აქტების განხორციელებას აპირებდნენ“.¹⁸ თანამშრომლობის, ანუ ამ „ერთობლივი მუშაობის“ შესახებ დეტალები საჯაროდ არ განხილულა, თუმცა საქართველოს პრემიერ მინისტრის სპეციალურმა წარმომადგენელმა რუსეთთან ურთიერთობის საკითხებში, ზურაბ აბაშიძემ განმარტა ის ნაბიჯები, რაც საქართველოს მთავრობამ ოლიმპიადის მიმდინარეობისას გადადგა. აბაშიძის განცხადებით, სამ საკითხში გამოიხატა საქართველოს დახმარება ოლიმპიადის უსაფრთხოდ ჩატარების უზრუნველსაყოფად: საქართველოს ოლიმპიური კომიტეტი მუდმივ კონტაქტში იმყოფებოდა ორგანიზატორებთან; საგარეო საქმეთა სამინისტრომ სპეციალურად მოსკოვიდან სოჭში მიავლინა საქართველოს საკონსულოს თანამშრომელი, რომელიც მთელი ამ ოლიმპიადის მსვლელობის დროს დახმარებას უწევდა ქართველ სპორტსმენებს და ადგილობრივ ორგანიზატორებთან მუდმივ კავშირში იყო; და „ოლიმპიადის პერიოდში მთელ საქართველოს ტერიტორიაზე დამატებითი უსაფრთხოების ზომები იყო მიღებული კანონიერების ფარგლებში, მათ შორის აეროპორტებში, სასაზღვრო ზოლებში, დამატებითი კონტროლი და დამატებითი ყურადღება იყო ოლიმპიადის დროს“.¹⁹ საზღვარზე დამატებითი კონტროლის მექანიზმების ამოქმედებას განსხვავებული შეფასებები მოყვა საექსპერტო საზოგადოებისგან. ზოგიერთი რესპონდენტის შეფასებით, მმართველი კოალიციის მიზანი, რომ მოხდეს რუსეთთან ურთიერთობების ნორმალიზაცია, ხდება ჩრდილოეთ კავკასიის ხარჯზე, რაც უარყოფითად აისახება ჩრდილოეთ კავკასიელების მხრიდან საქართველოს მთავრობისადმი ნდობის ხარისხსა და ზოგადად იმ შედეგებზე, რომლებიც მიღწეულია 2008-2012 წლებში.

¹⁷ იქვე.

¹⁸ სივილ ჯორჯია, 2014. „FSB-ს უფროსი: საქართველოსთან და სხვა ქვეყნებთან ერთობლივი მუშაობა სოჭში თავდასხმების თავიდან აცილებაში დაგვეხმარა“. ხელმისაწვდომია: <http://civil.ge/geo/article.php?id=28055>

¹⁹ ინტერპრესნიუსი, 2014. „ზურაბ აბაშიძე განმარტავს თანამშრომლობის იმ ფორმას, რომელიც ოლიმპიადის უსაფრთხოებისთვის რუსეთთან არსებობდა“. ხელმისაწვდომია: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/277364-zurab-abashidze-ganmartavs-thanamshromlobis-im-formas-romelic-olimpiadis-usaftrkhkheobisthvis-rusethtan-arsebobda.html?ar=A>

ჩერქეზების გენოციდის აღიარება

2011 წლის 13 მაისს საქართველოს პარლამენტში მოისმინეს შემაჯამებელი სამეცნიერო დასკვნა მეფის რუსეთის მიერ მე-19 საუკუნეში ჩერქეზი ხალხის დევნის გენოციდად აღიარების შესახებ.²⁰ დოკუმენტში, რომელიც ერთი წლის განმავლობაში მზადდებოდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორის, მერაბ ჩუხუას მიერ, თავმოყრილია ქართველ, რუს და დასავლელ მკვლევართა შეხედულებები მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით.²¹ დოკუმენტის დასკვნითი ნაწილის მიხედვით:

„მე-19 საუკუნეში რუსეთ-კავკასიის ომის დროს რუსეთის იმპერიის პოლიტიკური და სამხედრო ხელმძღვანელობის მიერ საგანგებოდ იქნა წინასწარ დაგეგმილი, ხოლო შემდგომ განხორციელებული ჩერქეზული ტერიტორიების ეთნიკური ნიშნით წმენდა, ჩერქეზებისაგან დაცარიელებულ ადგილებში კი სპეციალურად ჩასახლებულ იქნენ კაზაკები და რუსები, როდესაც მრავალჯერადი სადამსჯელო, სამხედრო ექსპედიციების შედეგად ფიზიკურად განადგურდა ან სამშობლოდან იდევნა მილიონ ნახევარამდე ჩერქეზული მოსახლეობის 90%-ზე მეტი. ირკვევა, რომ რუსეთის მიერ წარმოებული დამპყრობლური ომების პერიოდში ჩერქეზი ხალხის გენოფონდის საერთო დანაკარგმა, მოკლულის სახით შეადგინა ამ ხალხის მთლიანი მოსახლეობის 20%-ზე ბევრად მეტი. ამიტომაც ამ ქმედებებს ჩვენი მხრიდან ეძლევა აშკარად გამოკვეთილი გენოციდის კვალიფიკაცია, ვინაიდან კვალიფიკაციის და განმარტების ყველა სახეობით, როდესაც ილუპება მოსახლეობის 20%-ზე მეტი, ის გახლავთ აშკარად გამოხატული გენოციდი.“²²

სამეცნიერო დასკვნის მოსმენიდან ერთი კვირის შემდეგ, ამ დოკუმენტისა და ჩერქეზული დიასპორის ოფიციალური თხოვნის საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტმა ოფიციალურად აღიარა ჩერქეზი ხალხის გენოციდი – ერთსულოვნად მიიღო გადაწყვეტილება 95 ხმით.²³ 2011 წლის 21 მაისს კი გენოციდის მსხვერპლთა უკვდავსაყოფად საქართველოს ხელისუფლებამ ანაკლიაში მემორიალი გახსნა.

მაშინდელმა მმართველმა გუნდმა გენოციდის აღიარების ფაქტი შეაფასა, როგორც „ისტორიული სამართლიანობის აღდგენისაკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯი“ და კავკასიელი ხალხების „ძალიან აშკარა პოლიტიკური“ მხარდაჭრა.²⁴ აღსანიშნავია, რომ მმართველმა გუნდმა შეფასებებში, ერთი მხრივ, ხაზი გაუსვა საქართველოს მზაობას, პოლიტიკური მხარდაჭერა აღმოუჩინოს კავკასიელ ხალხებს, ხოლო, მეორე მხრივ, აქცენტი გააკეთა იმაზე, რომ გადაწყვეტილება არ არის „მიმართული რუსი ხალხის წინააღმდეგ“.²⁵ თუმცა საქმე ისაა, რომ რუსი ხალხი და რუსეთის ხელისუფლება განცხადებებში ერთმანეთისგან გამიჯნული იყო. აპელირება ხდებოდა იმაზე, რომ გენოციდის აღიარება არ წარმოადგენდა რუსი ერის წინააღმდეგ გადადგმულ ნაბიჯს, თუმცა რამდენად იყოს ეს გადაწყვეტილება მიმართული რუსეთის ფედერაციის, როგორც პოლიტიკური ერთეულის, წინააღმდეგ, ნაკლებად იყო განსჯის საგანი.

„ქართული ოცნების“ ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ ჩერქეზების გენოციდის აღიარების გადაწყვეტილების გაუქმების შესახებ, რა თქმა უნდა, არავინ საუბრობს. შესაბამისად, ამ მხრივ უკუპროცესი არ შეინიშნება, თუმცა ისიც აღსანიშნავია, რომ 2011 წელს დაწყებული საუბარი იმის შესახებ, რომ შესაძლებელი იყო თბილისის ჩერქეზების საკითხიც განეხილა, აქტუალური არ გამხდარა. შესაბამისად, კოალიციური მთავრობის მიდგომა იმაში მდგომარეობს, რომ საკუთარი ნაბიჯებით არ გააღიზიანოს რუსეთი. შესაბამისად, იკლო ისეთმა განცხადებებმა, რომლებიც შეეხებოდა საქართველოს მიერ პოლიტიკური მხარდაჭერის აღმოჩენას ყველა კავკასიელი ხალხისთვის.

მიუხედავად იმისა, რომ ჩერქეზების გენოციდის აღიარება შეიძლება, მივიჩნიოთ ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტიან ნაბიჯად, ამ გადაწყვეტილების შედეგები მაინც არ არის ცალსახა. ერთი მხრივ, რესპონდენტები ხაზს უსვამენ იმ ფაქტს, რომ გენოციდის აღიარების გადაწყვეტილებამ ჩერქეზი ხალხი დადებითად განაწყო საქართველოს მიმართ თუმცა, მეორე მხრივ, ისიც აღსანიშნავია, რომ ექსპერტთა ნაწილი ყურადღებას ამახვილებს ისეთ გარემოებებზე, როგორცაა ჩერქეზების ნაწილის უკმაყოფილება და სომხების გენოციდის საკითხი.

²⁰ სივილ ჯორჯია, 2013. „პარლამენტში ჩერქეზთა ‘გენოციდის’ აღიარების მხარდამჭერი სამეცნიერო დასკვნა მოისმინეს“. ხელმისაწვდომია: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23992>

²¹ იქვე.

²² იქვე.

²³ სივილ ჯორჯია, 2011. „საქართველომ ჩერქეზი ხალხის გენოციდი აღიარა“. ხელმისაწვდომია: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=24024>

²⁴ იქვე.

²⁵ იქვე.

ერთ-ერთი რესპონდენტის მიხედვით, გენოციდის დადებითი შედეგი იყო ის, რომ „თუ მანამდე ჩერქეზული აზრი იყო რადიკალურად ანტიქართული, ის გახდა გაყოფილი. ვერ ვიტყვით, რომ პროქართული, მაგრამ გაყოფილი – დისკუსიის საგნად იქცა ჩერქეზულ საზოგადოებაში.“ ამასთან, ეს ცვლილება მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისითაც, რომ ჩერქეზები ქართველებს აფხაზების მჩაგვრელებად აღიქვამდნენ. გენოციდის აღიარების შემდეგ ეს მოსაზრება ჩერქეზულ საზოგადოებაში კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგა. ზოგიერთი რესპონდენტის მიხედვით, გენოციდის აღიარება არა მხოლოდ პრაგმატული ნაბიჯი იყო, არამედ საქართველოსთვის „მორალურ ვალდებულებას“ წარმოადგენდა. ერთი მხრივ, ამ გადაწყვეტილებით, როგორც ერთ-ერთი ექსპერტი ამტკიცებს, საქართველომ ახალი მეგობარი შეიძინა კავკასიაში, ხოლო, მეორე მხრივ, საერთაშორისო საზოგადოებას გაუგზავნა გზავნილი ეთნიკური ნიშნით ჩადენილი იმ დანაშაულებების შესახებ, რომლებიც კავკასიაში მომხდარა, რადგან საქართველო თავადაც არის ეთნიკური წმენდის მსხვერპლი.

ექსპერტთა ნაწილი ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ გენოციდის აღიარება პოლიტიკური გადაწყვეტილება იყო და, შესაბამისად, ზედმეტმა პოლიტიკურმა პროპაგანდამ და იდეოლოგიურმა ფონმა ჩერქეზი საზოგადოების ნაწილში უკუჩვენა გამოიწვია. შეიქმნა შთაბეჭდილება, რომ საქართველო ჩერქეზი ხალხის ტრაგედიას საკუთარი პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად იყენებდა. თუმცა ნიშანდობლივია, რომ ამ შემთხვევაში საქართველოსა და ჩერქეზი ხალხის მიზნები თანხვედრაში იყო, ამიტომაც ეს გაღიზიანება ფართომასშტაბიანი არ ყოფილა. მეორე მხრივ, პრობლემურია ის, რომ საქართველო უგულვებელყოფს სომხების გენოციდის საკითხს და, ერთგვარად, თამაშობს სხვა ხალხების პრობლემებით. ამიტომ, ერთ-ერთი რესპონდენტის მიხედვით, უპრიანი იქნებოდა საქართველოს ხელისუფლებას ხაზგასმით აღენიშნა ჩერქეზთა ტრაგედია, შეეფასებინა იგი და ეს არ ყოფილიყო პოლიტიკური გადაწყვეტილება.

„პირველი საინფორმაციო კავკასიური“ (პიკი)

ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ საზოგადოებრივი მაუწყებელი ახალ კავკასიურ არხზე მუშაობდა, პირველად 2009 წლის ნოემბერში გავრცელდა,²⁶ რის შემდეგაც არხმა მალევე დაიწყო ინტერნეტში მაუწყებლობა – 2010 წლის იანვარში.²⁷ ზუსტად ერთი წლის შემდეგ „პირველი საინფორმაციო კავკასიური“ სატელიტზე გავიდა,²⁸ ხოლო 2012 წლის ოქტომბერში არხმა მაუწყებლობა შეწყვიტა. ტელეარხის მიზნები პირდაპირ კავშირში იყო საქართველოს ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკის საჯაროდ გაცხადებულ მიზნებთან. 2010 წლის იანვარში პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა არხისთვის მიცემულ ინტერვიუში კმაყოფილება გამოხატა საქართველოში „მძლავრი რუსულენოვანი არხის“ გამოჩენის გამო.²⁹ სააკაშვილმა მნიშვნელოვანი შეფასება მისცა არხის შექმნას ორი მიზეზის გამო: პირველი, „ჩვენ არ უნდა დავკარგოთ რუსული ენა; ეს არის ცივილიზაციის, კულტურის ძალიან მნიშვნელოვანი პლასტიკი,“ – განაცხადა პრეზიდენტმა; და მეორე, „ეს [ტელეარხი] არის ჩვენი საზოგადოების დიალოგის მუდმივი არხი ჩვენ მეზობელ საზოგადოებებთან და ხალხებთან – დიალოგი საზღვრებს გარეშე და დიალოგი ყოველგვარი შეზღუდვების თუ სასაზღვრო გამშვები პუნქტების გარეშე. 21-ე საუკუნეში ინფორმაციას საზღვრები არ გააჩნია; შეუძლებელია ინფორმაციის ნაკადის შეჩერება და შეუძლებელია დამალო სიმართლე.“³⁰ შესაბამისად, „პიკი“ გახდა ქართული პროპაგანდის ის უმთავრესი იარაღი, რომლის მეშვეობითაც უნდა მომხდარიყო ჩრდილოეთ კავკასიასა და მთლიანად საქართველოს სამეზობლოში ქვეყნის რუსული პროპაგანდის მიერ „დემონიზებული“ იმიჯის გამოსწორება.

აღსანიშნავია ისიც, რომ ამ „იმიჯის გამოსწორება“ საქართველოს საკმაოდ ძვირად დაუჯდა ფინანსური თვალსაზრისით. ერთი მხრივ, საკითხავია, რამდენად კარგად იმუშავა პროპაგანდის ამ მექანიზმმა, ხოლო, მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანია ის დანახარჯები, რაც სახელმწიფომ გაიღო ამ კომპონენტის დასაფინანსებლად. 2012 და 2014 წლებში გამოქვეყნდა კონტროლის პალატის, ხოლო

²⁶ სივილ ჯორჯია, 2009. „საზოგადოებრივი მაუწყებელი ახალ კავკასიურ არხს გეგმავს“. ხელმისაწვდომია:

<http://www.civil.ge/geo/article.php?id=21945>

²⁷ სივილ ჯორჯია, 2010. „პირველი კავკასიური არხი“ ინტერნეტში“. ხელმისაწვდომია:

<http://www.civil.ge/geo/article.php?id=22193>

²⁸ სივილ ჯორჯია, 2011. „რუსულენოვანი “პირველი საინფორმაციო კავკასიური” სატელიტურ მაუწყებლობას იწყებს“.

ხელმისაწვდომია: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23592>

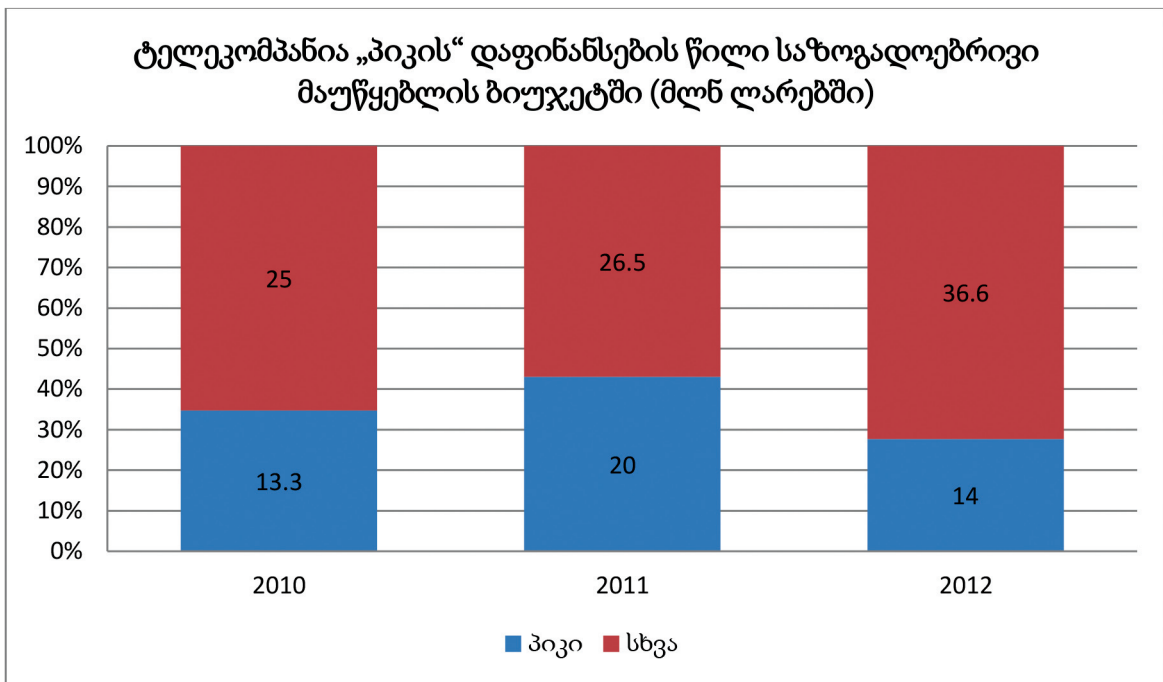
²⁹ სივილ ჯორჯია, 2010. „პირველი კავკასიური არხი“ ინტერნეტში“. ხელმისაწვდომია:

<http://www.civil.ge/geo/article.php?id=22193>

³⁰ იქვე.

შემდგომში უკვე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული საზოგადოებრივი მაუწყებლის ფინანსური და შესაბამისობის აუდიტის ორი ანგარიში,³¹ რომლებიც დეტალურად აღწერენ საზოგადოებრივი მაუწყებლის, მათ შორის, ტელეკომპანია „პიკის“ დაფინანსების საკითხებს.

მთლიანობაში ტელეკომპანია „პიკმა“ დაახლოებით სამი წლის განმავლობაში იარსება 2010 წლის იანვრიდან 2012 წლის ოქტომბრამდე. 2010 წელს საზოგადოებრივ მაუწყებელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოეყო 22 მილიონი ლარი, ხოლო დამატებით 16,3 მილიონი ლარი გამოიყო მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან. აღნიშნული თანხიდან 13,3 მილიონი ლარი გამოიყო კონკრეტულად რუსულენოვანი მესამე არხის ფუნქციონირებისათვის. 2011 წელს ბიუჯეტიდან საზოგადოებრივი მაუწყებლისთვის გამოიყო 25 მილიონი ლარი, ხოლო დამატებით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან – 21,5 მილიონი. ამ უკანასკნელიდან 20 მილიონი ლარი უშუალოდ ტელეკომპანია „პიკის“ ფუნქციონირებისთვის იყო გათვალისწინებული. საბოლოოდ, 2012 წელს საზოგადოებრივი მაუწყებლისთვის ბიუჯეტიდან იქნა გამოყოფილი 49,6 მილიონი ლარი, აქედან 14 მილიონი უნდა მოხმარებოდა ტელეკომპანია „პიკის“ ფუნქციონირებას. ასევე 2012 წელს საზოგადოებრივ მაუწყებელს დამატებით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 1 მილიონი ლარი. ამ რიცხვების დაჯამებით ცხადი ხდება, რომ მთლიანად სამი წლის მანძილზე საზოგადოებრივი მაუწყებლისთვის გამოყოფილმა თანხამ, როგორც ბიუჯეტიდან, ისე მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან შეადგინა 135,4 მილიონი ლარი, ხოლო აქედან ტელეკომპანია პიკის ფუნქციონირებისთვის გათვალისწინებული იყო 47,3 მილიონი ლარი – წელიწადში, საშუალოდ, 15,8 მილიონი ლარი. შესაბამისად, „პიკის“ ფინანსებმა საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამი წლის განმავლობაში მთლიანი დაფინანსების, დაახლოებით, 35 პროცენტი შეადგინა. შედარებისთვის, საქართველოს 2014 წლის ბიუჯეტის პროექტის მიხედვით, სოციალურ რეაბილიტაციასა და ბავშვზე ზრუნვაზე გათვალისწინებული იყო 19,6 მილიონი ლარი; მოსწავლეთა წიგნებით უზრუნველყოფაზე – 9 მილიონი ლარი; მეცნიერებისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობაზე – 49,7 მილიონი ლარი; აგროსექტორის განვითარებაზე – 12,9 მილიონი ლარი; დევნილთა სამინისტროსთვის – 48 მილიონი ლარი; გარემოს დაცვისთვის – 31 მილიონი ლარი.³² ეს ციფრები აჩვენებს, რომ ტელეკომპანია „პიკის“ ფუნქციონირებისათვის საკმაოდ დიდი ფინანსები იქნა გამოყოფილი სახელმწიფოს მიერ, რაც, ერთი მხრივ, გასაგებია, რადგან ახალი ტელეკომპანიის შექმნა მნიშვნელოვან ინვესტიციებს მოითხოვს. მეორე მხრივ, ამ ხარჯების სარგებლიანობის შეფასება უნდა მოხდეს იმის მიხედვით, თუ რისი მიღწევა შეძლო სახელმწიფომ „პიკის“ სამწლიანი არსებობის მანძილზე.



³¹ საქართველოს კონტროლის პალატა, 2012. „საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში – 01.01.2010-01.01.2011“. №14/00. და სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2014. „სსიპ „საზოგადოებრივი მაუწყებელი“ 2011-2012 წლების ფინანსური და შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში“. №14/00.

³² საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2014. „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი“. ხელმისაწვდომია: http://www.mof.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=10604

აღსანიშნავია, რომ როდესაც საუბარია ტელეკომპანია „პიკის“ მიღწევებზე, ხშირ შემთხვევაში უფრო მეტი უარყოფითი შედეგი იჩენს თავს, ვიდრე დადებითი. პიკს კვლევის რესპონდენტები ყველაზე ხშირად აფასებდნენ, როგორც მიკერძოებულ ტელევიზიასა და აგრესიულ პროპაგანდას, რომელიც რუსულ პროპაგანდაზე პასუხად განიხილებოდა. რაც შეეხება დადებით შედეგებს, რესპონდენტების აზრით, ტელეკომპანია პიკის მთავარი მიღწევა გახლდათ ის, რომ საქართველოში მცხოვრებ ეთნიკურ უმცირესობებს მათთვის გასაგებ ენაზე აწვდიდა ინფორმაციას რეგიონში მიმდინარე პროცესების შესახებ. თუმცა, მეორე მხრივ, პიკის განხილვა ყოველთვის ქართულ-რუსული ურთიერთობების ჭრილში უნდა ხდებოდეს, რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველოში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობები ტელეკომპანიის მეორეხარისხოვანი აუდიტორია იყო და არხი არ იყო მათზე გათვლილი.

ტელეკომპანია „პიკის“ აგრესიული პროპაგანდა, რესპონდენტების ნაწილის აზრით, ილუზიებს ქმნიდა ჩრდილოეთ კავკასიაში საქართველოსთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, „პიკი“, რომელსაც ერთ-ერთმა რესპონდენტმა „ჯიჰადური ტელევიზია“ უწოდა, ხშირად უგულბელებოდა საქართველოში მიმდინარე საპროტესტო აქციებს და ფოკუსირდებოდა რუსეთსა მოსახლეობის უკმაყოფილებაზე. დისბალანსი და სუბიექტური შერჩევითობა ახალი ამბების გაშუქებისას „პიკის“ მთავარი ნაკლოვანი მხარეები იყო. ამ მოსაზრებას იზიარებენ კვლევის ჩრდილოკავკასიელი რესპონდენტებიც, რომლებიც ამტკიცებენ, რომ ტელეკომპანია „პიკი“ რუსეთში და ჩრდილოეთ კავკასიაში მომხდარი მხოლოდ ნეგატიური ახალი ამბების გაშუქებით იყო დაკავებული. შესაბამისად, აღიქმებოდა, როგორც ქართული პროპაგანდის ინსტრუმენტი. გარდა ამისა, პრობლემები იყო დაფარვის ზონასთან დაკავშირებითაც, თუმცა ჩრდილოკავკასიელი რესპონდენტები „პიკის“ კრიტიკასთან ერთად ხაზს უსვამენ იმასაც, რომ რეგიონში არსებობს ინფორმაციის ალტერნატიული წყაროების საჭიროება. „პიკი“ სწორედ ამ საჭიროების გამოყენებაზე იყო გამიზნული, მაგრამ მან ეს სრულფასოვნად ვერ მოახერხა, რისი მთავარი პრობლემაც ახალი ამბების მიკერძოებული გაშუქება იყო.

სწორედ ამიტომ, პიკის იმ სახით არსებობა, როგორც ის არსებობდა, მიზანშეწონილი არ არის, თუმცა, ზოგიერთი რესპონდენტის მოსაზრებით, შესაძლებელი იყო „პიკის“ შენარჩუნება მისი პროფილის შეცვლით. თუ ტელეკომპანია მოირგებდა კულტურულ-საგანმანათლებლო არხის პროფილს, შესაძლოა, უფრო მეტად ყურებადი და წარმატებულიც კი ყოფილიყო. თუმცა ეს ვერ მოხერხდა ან ამის პოლიტიკური ნება არ არსებობდა. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში კოალიცია „ქართული ოცნების“ გამარჯვების შემდეგ ტელეკომპანია „პიკმა“ შეწყვიტა მაუწყებლობა და „ქართული ოცნების“ მმართველობის პირობებში მის განახლებაზე საუბარი აღარ მიმდინარეობს.

კულტურული, საგანმანათლებლო და სამეცნიერო პროგრამები

2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ საქართველოს ხელისუფლებამ ჩრდილოკავკასიელ ხალხებთან ურთიერთობების გაუმჯობესების მიზნით წამოიწყო კულტურული, სამეცნიერო და საგანმანათლებლო პროგრამები რომლის დასაფინანსებლად გამოიყო თანხები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. შეიქმნა საგანმანათლებლო პროგრამები ილიას უნივერსიტეტსა და ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, რომლებიც იღებდნენ სტუდენტებს ჩრდილოეთ კავკასიიდან. ასევე შეიქმნა ჩერქეზული კულტურის ცენტრი და კავკასიის ფონდი, რომლებიც ახორციელებდნენ სხვადასხვა სამეცნიერო და კულტურულ ღონისძიებებს, კონფერენციებსა და ა.შ. აღსანიშნავია, რომ ამ პროგრამებზე სახელმწიფო არ ხარჯავდა დიდ თანხებს, განსაკუთრებით, ტელეკომპანია „პიკის“ ბიუჯეტის ფონზე. ილიაუნში 2009 წელს შექმნილი სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი „კავკასიის კვლევის საერთაშორისო სკოლა“ 2 მილიონ ლარზე ნაკლებით დაფინანსდა. სწორედ ამ სკოლის სამაგისტრო პროგრამაზე ისწავლა, დაახლოებით, 50 სტუდენტმა, საიდანაც უმრავლესობა – 35 სტუდენტი ჩრდილოეთ კავკასიიდან იყო. თავის მხრივ, ჩერქეზული კულტურის ცენტრს ბიუჯეტიდან გამოეყო დაახლოებით ნახევარი მილიონი ლარი ღონისძიებების განსახორციელებლად, ხოლო კავკასიის ფონდი ფინანსდებოდა როგორც სახელმწიფოს, ისე კერძო ბიზნესის მეშვეობით და მისი ბიუჯეტი, კვლევის რესპონდენტების ინფორმაციაზე დაყრდნობით, არ აღემატებოდა ერთ მილიონ ლარს.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკის კომპონენტებიდან კულტურულ-საგანმანათლებლო კომპონენტი, ქართველი რესპონდენტების აზრით, ყველაზე წარმატებული კომპონენტი იყო. თუმცა ჩრდილოკავკასიელი და რუსი რესპონდენტების შეფასებით, პრობლემატურ საკითხს წარმოადგენდა ორი ძირითადი მიზეზის გამო. პირველ რიგში, აღსანიშნავია,

რომ, როგორც რუსი ექსპერტები აცხადებენ, კრემლს აღიზიანებს, როდესაც ჩრდილოეთ კავკასიელი სტუდენტები საქართველოში სწავლობენ პოლიტიკური და ისტორიული მოვლენების ალტერნატიულ ინტერპრეტაციას. შესაბამისად, მათი აღქმით, ილიას უნივერსიტეტი სტუდენტებთან ეწეოდა პროპაგანდას, რომ რუსეთი არის იმპერია, რომელსაც ჩრდილოკავკასიელი ხალხების განადგურება უნდა. მეორე მხრივ, როგორც პროგრამის ჩრდილოკავკასიელი კურსდამთავრებულები აცხადებენ, მათ ექმნებოდათ პრობლემები იმის გამო, რომ ისინი საქართველოში სწავლობდნენ. მიუხედავად იმისა, რომ, ყოფილი სტუდენტების შეფასებით, „პროგრამა ევროპული სტანდარტების იყო: სწავლების კარგი მეთოდებითა და მრავალფეროვანი ლიტერატურით“, მათი დიპლომების აღიარება უკან დაბრუნების შემდეგ, როგორც წესი, სირთულეებთან იყო დაკავშირებული. უფრო მეტიც, ხშირ შემთხვევაში, კურსდამთავრებულები საკუთარ განათლებას ვერ იყენებდნენ მხოლოდ იმის გამო, რომ „არ აქვს მნიშვნელობა გაქვს თუ არა დიპლომი, მთავარია, გყავდეს ადამიანი, რომელიც დაგეხმარება სამსახურის პოვნაში.“

მიუხედავად ამ პრობლემებისა, ილიას უნივერსიტეტის წარმომადგენელმა ინტერვიუს დროს განაცხადა, რომ ხშირად სტუდენტები „კავკასიის კვლევის საერთაშორისო სკოლის“ სამაგისტრო პროგრამას, როგორც ტრამპლინს, ისე აღიქვამდნენ და ხშირად წარმატებით იყენებდნენ, როგორც მოსამზადებელ ეტაპს შემდგომ უკვე ევროპაში სწავლის გასაგრძელებლად. ნებისმიერ შემთხვევაში, ის სტუდენტები, რომლებმაც საქართველოში ისწავლეს, ილიაუნის წარმომადგენლის განცხადებით, საქართველოსთვის „მნიშვნელოვან პოლიტიკურ რესურსს“ წარმოადგენენ. ის, თუ როგორ არის შესაძლებელი ამ „რესურსის“ გამოყენება, უკვე განხილვის საგანია.

მიუხედავად იმისა, რომ ეს კომპონენტი ცალსახად დადებითად შეფასდა კვლევის რესპონდენტთა მიერ, 2012 წლის არჩევნების შემდეგ საგანმანათლებლო და კულტურულ-სამეცნიერო პროგრამების დაფინანსება სახელმწიფოს მხრიდან საგრძნობლად შემცირდა და ბოლოს შეწყდა კიდევ. შესაბამისად, 2014-2015 სასწავლო წლისთვის ჩრდილოეთ კავკასიელი სტუდენტებისთვის მიღება ვერ გამოცხადდა.

საბოლოო ჯამში, საქართველოს ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკა 2008 წლის შემდეგ ხასიათდება როგორც მიღწევებით, ისე მნიშვნელოვანი ხარვეზებით. თუმცა პოლიტიკის შესრულებისას გამოვლენილი ხარვეზები იმ პრობლემების ფონზე, რომლებიც ამ სტრატეგიის საფუძველს წარმოადგენს, ტექნიკურ საკითხებად შეიძლება განვიხილოთ. უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენს ის მიზეზები და მიზნები, რის გამოც მოხდა ამ სტრატეგიის, პირველ რიგში, შემუშავება და შემდეგ შეჩერება. ორი ხელისუფლების განსხვავებული მიდგომები შეიძლება აიხსნას იმ განსხვავებულ ალქმებითა და რწმენა-წარმოდგენებით, რომლებიც ქართული პოლიტიკური ელიტის სხვადასხვა წევრებს აქვთ ჩრდილოეთ კავკასიასა და რუსეთთან მიმართებაში. 2008-2012 წლების სტრატეგია წარმოადგენს ჩრდილოეთ კავკასიისა და რუსეთის ერთმანეთისაგან განცალკევების მცდელობას. შესაბამისად, საქართველოს უნდა ჰქონოდა განსხვავებული პოლიტიკები, ერთი მხრივ, რუსეთთან, ხოლო, მეორე მხრივ, ჩრდილოეთ კავკასიასთან მიმართებაში. 2012 წლის შემდგომ საქართველო დაუბრუნდა ჩრდილოეთ კავკასიისა და რუსეთის ერთ პოლიტიკურ სუბიექტად აღქმას და, შესაბამისად, შეჩერდა ის სტრატეგია, რომელიც ამ ორს ერთმანეთისგან აცალკევებდა. აღნიშნული ორი ხედვა დეტალურად არის განხილული ქვემოთ მოცემულ ქვეთავებში.

პოლიტიკა 2008-2012 წლებში – ჩრდილოეთ კავკასია და რუსეთი

აღსანიშნავია, რომ 2008 წლამდე საქართველოს ჩამოყალიბებული პოლიტიკა ჩრდილოეთ კავკასიის მიმართ არ ჰქონია. შესაბამისად, გარდამტეხი მომენტი, იყო რუსეთ-საქართველოს აგვისტოს ომი. ამის მიზეზი ერთი მარტივი გარემოება გახდა: ომში ჩრდილოეთ კავკასიელები რუსეთის მხარეს მონაწილეობდნენ. გარდა ამისა, დამატებით მნიშვნელოვან ფაქტორად სახელდება ისიც, რომ ჩრდილოეთ კავკასიელები 90-იანი წლების კონფლიქტებშიც მონაწილეობდნენ ქართველების წინააღმდეგ. აქედან გამომდინარე, საქართველოში დაიწყო ფიქრი იმაზე, რომ საჭიროა ჩრდილოეთ კავკასიაში საქართველოს იმიჯის გაუმჯობესება.

ჩრდილოეთ კავკასიაში საქართველოს იმიჯის გაუმჯობესების მცდელობა მხოლოდ დადებითად შეიძლება შეფასდეს, თუმცა მოცემულ ლოგიკას თუ გავეყვებით, რამდენიმე კითხვა ჩნდება: რატომ

არ მოხდა მსგავსი პოლიტიკის შემუშავება 2008 წლის ომამდე? რა კონკრეტულ მიზანს ემსახურებოდა ეს პოლიტიკა? ხომ არ ატარებდა ის რევანშისტულ ხასიათს რუსეთთან მიმართებაში?

რა თქმა უნდა, რთულია იმის დადგენა, არსებობდა თუ არა ამ პოლიტიკის ისეთი მიზნები, რომლის საჯარო სივრცეში გასაჯაროება არ მომხდარა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში ხშირად ხდება მსგავსი ფაქტები, რომ სტრატეგიის ნაწილია საჯარო, ნაწილი კი დახურული და ეს გასაგებია. ჩვენი ამოცანა დღეს მდგომარეობს იმაში, განვსაზღვროთ რამდენად სწორი იყო მიზნების იმგვარად ჩამოყალიბება, როგორც ჩამოყალიბდა 2008 წლის ომის შემდეგ.

საქართველოს ჩრდილოკავკასიური სტრატეგიის შემქმნელები რეგიონში ქვეყნის ინტერესს შემდეგნაირად განსაზღვრავდნენ: ჩრდილოეთ კავკასია, როგორც ბუფერული ზონა საქართველოსა და რუსეთს შორის – მდგომარეობა, როდესაც რუსეთი ვერ აკონტროლებს ჩრდილოეთ კავკასიას და აქვს პრობლემები ამ რეგიონში, რაც, სავარაუდოდ, გამოიწვევს რუსეთის ყურადღების გადატანას სამეზობლოდან ქვეყნის შიდა საქმეებზე. თუმცა საქმე ის გახლავთ, რომ უგულვებელყოფილია ის გარემოება, რომ რუსეთის კონტროლის დაკარგვა ჩრდილოეთ კავკასიაში იწვევს ომებს, რადგან მოსკოვი დღევანდელი გადმოსახედიდან არ გეგმავს ჩრდილოეთ კავკასიასთან განშორებას. მსგავსი კონფლიქტები, კი როგორც გამოცდილება აჩვენებს, საქართველოშიც გადმოიდგრება ხოლმე. შესაბამისად, შეიძლება საკითხის ამგვარად დასმა: რა უფრო დიდი პრობლემაა საქართველოსთვის – ის, რომ ჩრდილოკავკასიელები მონაწილეობენ ხოლმე საქართველო-რუსეთის შეიარაღებულ დაპირისპირებაში, თუ ის, რომ თუ რუსეთი ომს დაიწყებს ჩრდილოეთ კავკასიაში, ამბოხებულები საქართველოში გადმოვლენ და შესაძლო თავშესაფარს იპოვიან.

შესაბამისად, პირველი პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ არასწორი საკითხის პრობლემატიზაცია მოხდა. პრობლემად წარმოჩენილია ის ფაქტი, რომ ჩრდილოეთ კავკასიელები ქართველების წინააღმდეგ იბრძვიან. ეს, რა თქმა უნდა, ასეა, მაგრამ თუ ამ საკითხს მივიჩნევთ მთავარ პრობლემად, შესაძლოა, რეალობას ავცდეთ. ამ მიდგომით, აქტიური შეიარაღებული კონფლიქტი რუსეთთან არის მოცემულობა, ამ კონფლიქტის კითხვის ნიშნის ქვეშ დაყენება არ ხდება და მისი მოგვარების მცდელობის ნაცვლად, საქართველო ცდილობს, რაც შეიძლება ნაკლები ადამიანი იბრძოდეს რუსეთის მხარეს საქართველოსთან ომში. ამ შემთხვევაში უნდა მოხდეს რეალობის სწორად განსაზღვრა. პირველი, თუ შეიარაღებული კონფლიქტი რუსეთსა და საქართველოს შორის გარდაუვალია, ფაქტია, რომ საქართველო საკუთარი შეზღუდული შესაძლებლობებიდან გამომდინარე რუსეთთან ომში ვერ გაიმარჯვებს. ამ შემთხვევაში რუსეთს შეუძლია საქართველოს დამარცხება ჩრდილოეთ კავკასიელების პირდაპირი, ასე ვთქვათ, დახმარების გარეშე. თუნდაც თუ ავიღებთ არარეალისტურ სცენარს და დავუშვებთ, რომ საქართველო აირჩევს პარტიზანულ ტაქტიკას და რუსეთს არ მისცემს ტრიუმფის საშუალებას, იმ დანაკარგის გამო, რაც ასეთი ომის წარმოებისთვის არის საჭირო საქართველო გამარჯვებული, როგორც ასეთი, მაინც ვერ გამოვა. მეორე, თუ კონფლიქტი რუსეთთან გარდაუვალია, საქართველომ საკუთარი შეზღუდული შესაძლებლობების ფოკუსირება უნდა მოახდინოს ისე, რომ კონფლიქტმა რაც შეიძლება შორს გადაინაცვლოს დროში. და ბოლოს, არ აქვს მნიშვნელობა, რამდენს იმუშავებს საქართველო ჩრდილოეთ კავკასიაზე, მანამ სანამ ეს რეგიონი რუსეთი ფედერაციის შემადგენლობაშია, დიდად სავარაუდოა, რომ რუსეთი ყოველთვის იპოვის ისეთ პირებსა და დაჯგუფებებს, რომლებიც სიამოვნებით დათანხმდებიან ომში მონაწილეობას არა იმიტომ, რომ მათ რუსეთი უყვართ ან საქართველო არ უყვართ, არამედ იმიტომ, რომ ომი არის მათი ცხოვრების წესი და შემოსავლის წყარო.

სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, არსებობს უფრო მნიშვნელოვანი საკითხები, რომლის გვერდითი ეფექტიც გახლავთ ჩრდილოკავკასიელთა მონაწილეობა ქართულ-რუსულ შეიარაღებულ კონფლიქტში. შესაბამისად, მთავარი პრობლემა თავად ამ კონფლიქტის არსებობაა რუსეთთან. საქართველოს მიზანი უნდა იყოს არა ის, რომ როდესაც რუსეთთან ომი მოხდება რუსეთი იყოს სუსტი, არამედ ის, რომ რუსეთთან ომი არ უნდა მოხდეს. რა თქმა უნდა, ეს უაღრესად რთული ამოცანაა, რადგან საქართველო პატარა ქვეყანაა და რუსეთთან დაძაბული ურთიერთობების პირობებში საქართველოს რესურსები და სამხედრო ძალა ჩრდილოელი მეზობლისთვის შემაკავებელ ფაქტორს არ წარმოადგენს.

საქართველომ, როგორც პატარა ქვეყანამ, საკუთარი რესურსები უნდა მიმართოს კონკრეტული არსებითი პრობლემების გადაწყვეტის და არა ამ პრობლემების გვერდითი ეფექტების აღმოფხვრისკენ. სხვა სიტყვებით, რომ ითქვას, თუ საქართველო შეძლებს თავიდან აირიდოს ან უსასრუ-

ლოდ გადაავადოს რუსეთთან შეიარაღებული კონფლიქტი, ჩრდილოეთ კავკასიელების პრობლემა უსაფრთხოების ამ განზომილებაში ავტომატურად მოიხსნება. აღსანიშნავია ისიც, რომ ჩრდილოეთ კავკასია უსაფრთხოების თვალსაზრისით სხვა გამონვევების წყაროც შეიძლება გახდეს, რაც დიდნილად უკავშირდება ისლამური რადიკალიზმის გაძლიერებას მთლიანად რეგიონში და, მათ შორის, გარკვეულწილად საქართველოშიც.

საქართველო ისლამური რადიკალიზმის საფრთხეს არასათანადო ყურადღებას უთმობდა. ზოგიერთი ჩვენი რესპონდენტის მოსაზრებით, ისლამური რადიკალიზმი საქართველოშიც იკიდებს ფეხს და ადრე თუ გვიან მოგვინევს ამ ფაქტთან თვალის გასწორება, თუმცა ჯერჯერობით ვერ მოხერხდა თანმიმდევრული პოლიტიკის შემუშავება ამ თვალსაზრისით. როგორც ჩვენი კვლევა აჩვენებს, 2012 წლის არჩევნების შემდეგ საქართველოს მცდელობა, რომ მოაგვაროს ისლამური რადიკალიზმის პრობლემა მხოლოდ სასაზღვრო კონტროლის გამკაცრებით შემოიფარგლება, რომელიც ხშირად ადამიანის უფლებების დარღვევის ხარჯზე ხდება, რადგან ჩრდილოკავკასიური წარმოშობის პირებს სათანადო ახსნა-განმარტების გარეშე ეკრძალებათ ხოლმე საქართველოში შემოსვლა ან ქვეყნის დატოვება.

პოლიტიკა 2012 წლის შემდეგ – ჩრდილოეთ კავკასია რუსეთში

საქართველოს პოლიტიკა ჩრდილოეთ კავკასიის მიმართ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, შესაძლებელია შეფასდეს, როგორც პოლიტიკის არქონის პოლიტიკა. მოხდა წინა მთავრობის პოლიტიკის ძირითადი კომპონენტების შეჩერება, ხოლო მეორეხარისხოვანი მიმართულებები ინერციის სახით გაგრძელდა. მაგალითად, საქართველო არ აპირებს ჩერქეზების გენოციდის აღიარების გადაწყვეტილების გაუქმებას, ამასთან, ჩერქეზული კულტურის ცენტრი აგრძელებს მუშაობას, თუმცა არა იმ ინტენსივობით, როგორც ადრე. მსგავსი ვითარება კი შეიძლება აიხსნას ორი მიზეზით. გამოკითხულ ექსპერტთა პირველი ნაწილი ხაზს უსვამს მმართველი კოალიციის მიზანს, რომ დააღაგოს რუსეთთან ურთიერთობები, შესაბამისად, საქართველო, როგორც ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, „რუსეთის გაღიზიანებას ერიდება“. შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს ახალმა ხელისუფლებამ დაიწყო ჩრდილოეთ კავკასიის რუსეთის ფარგლებში გააზრება, რაც აისახება შესაბამის პოლიტიკურ ქცევაშიც. ექსპერტთა მეორე ნაწილი, კი უფრო მეტ ყურადღებას ამახვილებს ახალი ხელისუფლების გამოცდილებასა და პროფესიონალიზმზე, განსაკუთრებით იმ ინსტიტუციური მეხსიერების დაკარგვაზე, რომელიც თან მოჰყვა წინა ხელისუფლების მაღალჩინოსნების ჩანაცვლებას. ამ შემთხვევაში, სახეზეა სახელისუფლებო ინსტიტუტების სისუსტე და ამ სისუსტის უარყოფითი შედეგები ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ.

„ქართული ოცნების“ ერთ-ერთი უმთავრესი წინასაარჩევნო დაპირება რუსეთთან ურთიერთობების დაღაგება იყო. მიუხედავად იმისა, რომ „ნაციონალური მოძრაობის“ მმართველობის შედეგად დატოვებული პოლიტიკური მემკვიდრეობა უაღრესად დაძაბულ ურთიერთობებს გულისხმობდა თბილისსა და მოსკოვს შორის, ახალმა ხელისუფლებამ ქვეყნის სათავეში მოსვლისთანავე გამოხატა მზაობა რუსეთთან დიალოგის დასაწყებად. შესაბამისად, ურთიერთობების დაღაგება ჩრდილოელ მეზობელთან მმართველი კოალიციის საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთი უმთავრესი მიმართულება გახდა, ხოლო ურთიერთობებმა ჩრდილოეთ კავკასიელ ხალხებთან უკანა პლანზე გადაინაცვლა და ქართულ-რუსული ურთიერთობების ნორმალიზების ჩარჩოში მოექცა. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ პრიორიტეტია იმის გამუდმებული დემონსტრირება, რომ საქართველო რუსეთთან დიალოგისთვის არის მზად. ხდება გამუდმებული ხაზგასმა იმისა, რომ ჩრდილოეთ კავკასია არის რუსეთის ნაწილი და, რომ საქართველო ურთიერთობს რუსეთთან როგორც ერთ მთლიან პოლიტიკურ ერთეულთან და არა მის შემადგენელ ნაწილებთან.

საქართველოს ხელისუფლების მზაობა დიალოგისთვის ახალ რიტორიკაშიც ნათლად გამოიხატა. მშვიდობიანი რიტორიკა და მცდელობა რუსეთის გაღიზიანების თავიდან აცილებისა ისეთი მოვლენების დროს გამოიკვეთა, როგორიცაა ე.წ. „ბორდერიზაცია“ – სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციული სასაზღვრო ზოლის გასწვრივ ფიზიკური ბარიერების აღმართვა. „ბორდერიზაციის“ შემთხვევაში ხელისუფლების წარმომადგენლები საზოგადოებას სიმშვიდის შენარჩუნებისა და პრაგმატიზმისკენ მოუწოდებდნენ და აღნიშნავდნენ, რომ პროცესი არ იძლეოდა პანიკის მიზეზს. მაგალითად, როდესაც რუსულმა მხარემ სამხრეთ ოსეთის საზღვრის გავლება დაიწყო და დაიკავა

თბილისის მიერ კონტროლირებადი ტერიტორიის მცირე ნაწილი, პაატა ზაქარეიშვილმა განაცხადა: „თქვენ გინდათ, რომ 200–300 მეტრის გამო გამოვუცხადოთ რუსეთს ომი ... ? 200 მეტრია თუ 30 კილომეტრი, ამ 200 მეტრის გამო ჩვენი მოსახლეობა არ უნდა დავეკარგოთ. ესაა მთავარი. პირველ რიგში, უნდა დავიცვათ მოსახლეობის უფლებები.“³³

ამგვარად, ზაქარეიშვილი ხაზს უსვამს ემოციებისგან დაცლილი პოლიტიკის საჭიროებას. იგივე თემატიკაზე ყოფილი პრემიერ-მინისტრის, ბიძინა ივანიშვილის განცხადებით, ასეთ შემთხვევებში ყველაზე მნიშვნელოვანია თანმიმდევრულობა და მოთმინება „მომავალშიც იქნება, ჩემი აზრით, ასეთი კაზუსები ურთიერთობებში, მაგრამ მთავარია სტრატეგია არ დავარღვიოთ, ... მოთმინებით, მტკიცედ, პრინციპულად, ნაბიჯ-ნაბიჯ, მე ვფიქრობ, რომ ჩვენ მოვახერხებთ და დავალაგებთ ჩვენს დიდ მეზობელთან ურთიერთობებს.“³⁴ მეტიც, ივანიშვილმა ერთ-ერთ ინტერვიუში „ბორდერ-იზაცია“ შეაფასა, არა როგორც კრემლის პოლიტიკა, არამედ – როგორც „გაუგებრობა“ და ყველას მოუწოდა, რომ „ისტერიკისგან“ თავი შეეკავებინათ.³⁵ მსგავსი მოსაზრება გაიზიარა დავით უსუფაშვილმაც, რომელმაც გამოთქვა ვარაუდი, რომ „შესაძლოა, იყოს მცდელობა გარკვეული ძალების რუსეთის ხელისუფლების მხრიდან, რომ ხელი შეემალოს იმ პირველ ნაბიჯებს დიალოგში, რაც საქართველოს და რუსეთს შორის დაინყო; ეს არის ძალიან სანყისი ნაბიჯები, მაგრამ როგორც ჩანს, ეს ნაბიჯებიც კი აღიზიანებს გარკვეულ წრეებს კრემლში.“³⁶ შესაბამისად, შეიძლება, იმის მტკიცება, რომ კოალიციურ ხელისუფლებას განსაზღვრული აქვს საგარეო პოლიტიკის პრიორიტეტები, რომელიც სხვა მიმართულებებთან ერთად გულისხმობს რუსეთის მიმართ რიტორიკის შერბილებასა და ამგვარად, რუსეთის გაღიზიანების თავიდან აცილებას. თუმცა საგულისხმოა, რომ რიტორიკასთან ერთად სახეზეა პოლიტიკური ქცევის ცვლილებაც, რომელიც მოიაზრებს ჩრდილოეთ კავკასიელ ხალხებთან ურთიერთობების მოქცევას ქართულ-რუსული ურთიერთობებისა და, კერძოდ, ნორმალიზაციის პოლიტიკის ფარგლებში.

ამ მდგომარეობას ერთ-ერთი გამოკითხული საჯარო მოხელე „პოლიტიკის თანმიმდევრულობად“ აფასებს და ამტკიცებს, რომ თბილისის მხრიდან მიდგომების ცვლილება ჩრდილოეთ კავკასიელ ხალხებთან ურთიერთობების თვალსაზრისით არ უნდა განიხილებოდეს ფაქტის ნეგატიურად კონსტანტირებით, თითქოს, პოლიტიკა შეჩერდა. მისი მტკიცებით, ჩრდილოეთ კავკასიელ ხალხებთან ურთიერთობების სახელმწიფო სტრატეგიის აღსრულება „გადადებულია შესაბამის დრომდე.“ ის თუ, რა იგულისხმება „შესაბამის დროში“ შემდეგნაირად განმარტა კიდევ ერთმა რესპონდენტმა: „უნდა დაველოდოთ, როდის ჩამოყალიბდება საქართველოს სტრატეგიული გეგმა რუსეთთან მიმართებაში და ამის შემდეგ გაირკვევა, რა არის ჩვენი ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკა.“ ერთია ის, თუ რატომ შეჩერდა ან შეიცვალა საქართველოს პოლიტიკა, მეორე კი – ის, თუ რამდენად თავსებადია ერთმანეთთან „ნორმალიზაციის“ პოლიტიკა და გარკვეული სახის პოლიტიკა მეზობელი რეგიონის მიმართ. ზოგიერთი რესპონდენტის მოსაზრებით:

„ჩრდილოეთ კავკასია ყოველთვის იქნება მიზნული რუსეთ-საქართველოს ურთიერთობებზე ... ახალ მთავრობას ბოლომდე არ აქვს გააზრებული რა პოლიტიკა უნდა აწარმოოს რუსეთთან, რადგან ხდება რუსეთთან მიმართებაში საქართველოს ხედვის განახლება, ამიტომ სანამ ეს არ დასრულდება, ალბათ, არ ჩამოყალიბდება ხედვა ჩრდილოეთ კავკასიასთან მიმართებაში, ამიტომ ჩრდილოეთ კავკასიის პოლიტიკა საქართველოსთვის არ არის აქტუალური თემა და არის გაყინულ მდგომარეობაში: არც მისი უარყოფა ხდება და არც – მისი წინ წაწევა.“

მეორე მხრივ, ექსპერტები მიიჩნევენ, რომ საქმე ეხება უბრალოდ პოლიტიკური ნების არარსებობას, რაც შესაძლებელია, რომ შეიცვალოს, რადგან ურთიერთობები რუსეთთან და ურთიერთობები ჩრდილოეთ კავკასიასთან შესაძლებელია, არ იყოს ურთიერთგამომრიცხავი. შესაბამისად, თუ ასეთი შესაძლებლობა არსებობს, მაგრამ ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკა მაინც შეჩერებულია, საგარეო-პოლიტიკური პრიორიტეტების გარდა, მდგომარეობა შესაძლებელია, აიხსნას სხვა ფაქტორებითაც, როგორცაა ინსტიტუციური მეხსიერება.

³³ ნეტგაზეთი, 2013. „ზაქარეიშვილი: თქვენ გინდათ, რომ 200–300 მეტრის გამო გამოვუცხადოთ რუსეთს ომი?“ ხელმისაწვდომია: <http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/20061>

³⁴ სივილ ჯორჯია, 2013. „ივანიშვილი: რუსეთისგან გადამწყვეტ ნაბიჯებს არ ველოდები“. ხელმისაწვდომია: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=27095>

³⁵ სივილ ჯორჯია, 2013. „ივანიშვილი სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციულ საზღვარზე კომენტარს აკეთებს“. ხელმისაწვდომია: <http://civil.ge/geo/article.php?id=26970>

³⁶ სივილ ჯორჯია, 2013. „უსუფაშვილი სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციულ საზღვარზე მავთულხლართების გაბმის თაობაზე“. ხელმისაწვდომია: <http://civil.ge/geo/article.php?id=26961>

რა თქმა უნდა, რთულია იმის შეფასება, რამდენად გადავიდა ინსტიტუციური მეხსიერება ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ ახალი მმართველი ძალის ხელში, თუმცა ორი ფაქტორის გათვალისწინებით, ამ დასკვნის გაკეთება შესაძლებელია. პირველ რიგში აღსანიშნავია, რომ საქართველოში ინსტიტუტები სუსტადაა განვითარებული და შესაბამისად, ინსტიტუციური მეხსიერება თავისთავად არის მწირი. მეორე მხრივ, ეს ინსტიტუტები, თუნდაც ნაკლებად განვითარებული, ცხრა წლის განმავლობაში მხოლოდ ერთი პოლიტიკური ძალის ხელში იყო და ხშირად ხდებოდა ინსტიტუტების პერსონებზე მორგება. სავარაუდოდ, სწორედ ასეთი პიროვნებების ჩანაცვლებისას მოხდა ისედაც მწირი მეხსიერების დაკარგვა.

გამოკითხული რესპონდენტები ხშირად ყურადღებას ამახვილებენ ისეთ ასპექტებზე, როგორცაა „არაპროფესიონალიზმი“, „გამოუცდელობა“ ან ჩრდილოკავკასიელების „უნდობლობა“ ახალი მთავრობის მიმართ. ერთ-ერთი ექსპერტის მტკიცებით, „სამწუხაროდ, ადამიანები, რომლებიც ამ საქმით [ჩრდილოეთ კავკასიელ ხალხებთან პოლიტიკის შემუშავებით და/ან განხორციელებით] არიან დაკავებულნი, ... მოქმედებენ არაპროფესიონალიზმით, არ იციან საქმე ..., მოსდით შეცდომები და შედეგიც სავალალოა.“ თავის მხრივ, მსგავსი „არაპროფესიონალიზმი“ გამოწვეულია იმით, რომ გადაწყვეტილების მიმღებების უმრავლესობა პირველად აღმოჩნდა ამ პოზიციაში, რასაც, თავის მხრივ, ამძიმებს ის გარემოება, რომ კოალიცია „ქართულ ოცნებასა“ და ყოფილ მმართველ გუნდ „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ შორის მეტად ანტაგონისტური დამოკიდებულებაა და არ ხდება გამოცდილების გაზიარება დიალოგის გზით. შესაბამისად, სახეზეა არა იმდენად „არაპროფესიონალიზმი“, რამდენადაც მეტნაკლებად ობიექტური გარემოებებით განპირობებული გამოუცდელობა.

„ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ მმართველობის ცხრა წლის განმავლობაში, შეიძლება ითქვას, აქტიურად შეისწავლა ჩრდილოეთ კავკასია და მოახერხა პირადი კონტაქტების დამყარება მნიშვნელოვან ლიდერებთან, მათ შორის, პანკისშიც. თუ ეს ყველაფერი განიხილება იმ ფონზე, რომ მოხდა ჩერქეზეზის გენოციდის აღიარება, სავიზო რეჟიმის გაუქმება, რის შედეგადაც ჩრდილოკავკასიელ მუსლიმებს გაუმარტივდათ საუდის არაბეთში რელიგიური მსახურების აღსავლენად გამგზავრება, ჩრდილოეთ კავკასიელების მხრიდან საქართველოსადმი უნდობლობის პრობლემამ უკანა პლანზე გადაინაცვლა. მეორე მხრივ, როგორც ერთ-ერთმა ექსპერტმა აღნიშნა, „ამ ხელისუფლების [„ქართული ოცნება“] მიმართ [ჩრდილოკავკასიელებს] ასეთი ნდობა არ აქვთ იმიტომ, რომ რაღაც რეპრესიული ღონისძიებები ტარდება.“ მაგალითად, პრობლემები, რომელიც ჩრდილოკავკასიელებს ექმნებათ საქართველოს საზღვრის გადაკვეთისას, მსგავსი „რეპრესიული ღონისძიებების“ მაგალითია. ამას ემატება ისიც, რომ 2012 წლის არჩევნების შემდეგ რუსეთთან ურთიერთობების ნორმალიზების პროცესი დაიწყო, რის გამოც, ერთ-ერთი რესპონდენტის შეფასებით, ჩრდილოეთ კავკასიაში შიშობენ, რომ საქართველო რუსეთთან ურთიერთობებს მათ „ხარჯზე“ დაარეგულირებს. აქედან გამომდინარე, პირადი კონტაქტების არარსებობის პირობებში და მწირი ინსტიტუციური მეხსიერების გამო, რთულდება ეფექტიანი პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება.

ამგვარი სუბიექტური და ობიექტური გარემოებების გათვალისწინებით, 2012 წლის შემდეგ საქართველოს პოლიტიკას თუ პოლიტიკის არქონის პოლიტიკას ჩრდილოეთ კავკასიის მიმართ ნორმატიული თვალსაზრისით, რესპონდენტების მხრიდან სხვადასხვაგვარი შეფასებები მოჰყვა. ერთი მხრივ, რესპონდენტების ნაწილი მიიჩნევს, რომ 2012 წლის შემდეგ საქართველოს პოლიტიკის ცვლილებამ სავალალო შედეგები მოიტანა, ხოლო რესპონდენტების მეორე ნაწილი ამტკიცებს, რომ „ნორმალიზაციის“ პოლიტიკის პირობებში ეს არის ერთადერთი სწორი მიდგომა.

რესპონდენტთა ის ნაწილი, რომელიც უარყოფითად აფასებს 2012 წლის არჩევნების შემდეგ პოლიტიკის ცვლილებას, ყურადღებას ამახვილებს პოლიტიკის ჰუმანიტარულ ხასიათზე, რომელიც გამორიცხავდა მნიშვნელოვან ფინანსურ დანახარჯებს და უსაფრთხოების განზომილებას. სწორედ იმის გამო, რომ ოფიციალური თბილისის პოლიტიკა არ მოიცავდა ჩრდილოეთ კავკასიელი მემბროხეების დახმარებას, ერთ-ერთი რესპონდენტის მოსაზრებით, ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკა და რუსეთთან ურთიერთობების დათბობა ერთმანეთს არ გამოირიცხავს: „შენ ხომ იარაღს არ აძლევ, ესეც [ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკა] შეინარჩუნე და ისიც [რუსეთთან ურთიერთობების ნორმალიზაცია] გააკეთე.“ ამასთან, გასათვალისწინებელია ის არგუმენტიც, რომ 2008-2012 წლებში, როგორც ერთ-ერთი ექსპერტი აღნიშნავს, „არაფერი ისეთი არ ხდებოდა, რის გამოც რუსეთი ზოგადად პოლიტიკას შეიცვლიდა საქართველოსთან მიმართებაში.“ შესაბამისად, შეიძლება იმის მტკიცება, რომ „ქართული ოცნების“ მიერ ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკის შეჩერება, გარკვეულწილად, შეცდომა იყო, რადგან საჭირო იყო პოლიტიკის ტრანსფორმაცია და არა მისი გაუქმება.

რა თქმა უნდა, მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებაც, რომ ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკა მრავალნაზნაგოვანი იყო და რამდენიმე მნიშვნელოვანი კომპონენტისგან შედგებოდა. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი მათგანის შესრულება ნამდვილად არ მოითხოვს არანაირ ინვესტიციას. როგორც ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, საჭიროა საქართველოს საზღვარზე, ვიზიტორების შემოშვებისას, არ ხდებოდეს რუსეთის მოქალაქეების იმის მიხედვით გარჩევა, თუ სად ცხოვრობენ და საიდან არიან წარმოშობით: „საქართველოდან საჭიროა მინიმალური ინვესტიცია ... რატომაა ის [რუსი] შენი მეგობარი და ეს [ჩრდილოკავკასიელი] შენი მტერი?! – ეს დავკარგეთ, ტრაგედია არ მომხდარა, მაგრამ ბევრი წლის ნანვალები ჩაიყარა წყალში.“ შეფერხებები საზღვრის კვეთისას, თავის მხრივ, სხვა შედეგებამდე მიდის, რომელიც არცთუ ისე სასურველია საქართველოსთვის და ნდობის საკითხს უკავშირდება: „ადამიანები, რომლებიც ჩვეულებრივი მოქალაქეები არიან მათ იძულებით დისკომფორტი ექმნებათ. აი, ეს არის სავალალო შედეგი. აქედან გამომდინარეობს ზოგადი უნდობლობა კონკრეტული ხელისუფლების მიმართ. ... ეს მერე გადადის ხალხზე და ხალხი ღიზიანდება ერთმანეთზე,“ – აღნიშნა ერთ-ერთმა ექსპერტმა.

მიუხედავად განსხვავებული შეფასებებისა 2012 წლის პოლიტიკურ ცვლილებებთან მიმართებაში, ერთი რამ ცხადია: კოალიცია „ქართული ოცნება“ ჩრდილოეთ კავკასიას განიხილავს რუსეთის ნაწილად. შესაბამისად, ამ რეგიონთან ატარებს ისეთ პოლიტიკას, რომელიც არ ეწინააღმდეგება მის მიდგომას რუსეთთან მიმართებაში. ამიტომ „ქართული ოცნების“ გადმოსახედიდან ბუნებრივიცაა, რომ პოლიტიკა შეჩერდა და რუსეთის ინტერესებს მოერგო. თავის მხრივ, ისევე როგორც 2008-2012 წლებში, ამ შემთხვევაშიც საჭიროა ბალანსის პოვნა რუსეთისთვის მისაღები პოლიტიკის წარმოებასა და საქართველოს ჩართულობას შორის რეგიონულ პროცესებში. ერთი მხრივ, საჭიროა რუსეთთან ურთიერთობების დალაგება, თუმცა, მეორე მხრივ, არ უნდა მოხდეს ჩრდილოეთ კავკასიელი ხალხების ანტაგონიზება და გაუცხოება; იმ, თუნდაც მცირე, მიღწევების უგულებელყოფა, რომელთა რეალიზებაც 2008-2012 წლებში მოხერხდა.

დასკვნა

მთავარი შეკითხვა, რომელსაც საქართველომ უნდა უპასუხო, არის ის, თუ რა მიზანს უნდა ემსახურებოდეს საქართველოს პოლიტიკა ჩრდილოეთ კავკასიის მიმართ. 2008-2012 წლებში ამ კითხვის პასუხი იყო ბუფერული ზონის შექმნა საქართველოსა და რუსეთს შორის. 2012 წლის შემდეგ კი – ამ კითხვის პასუხი არის რუსეთის გაღიზიანების თავიდან აცილება. ამკარაა, რომ არც ერთი ეს მიდგომა არ არის საქართველოსთვის ოპტიმალური. ერთი მხრივ, აუცილებელია, საქართველოს არ ჰყავდეს მტრულად განწყობილი მეზობელი ხალხები ჩრდილოეთ კავკასიაში, ხოლო, მეორე მხრივ, უმნიშვნელოვანესია, რომ საქართველოს პრესტიჟის ზრდა არ მოხდეს რუსეთ-საქართველოს ურთიერთობების ხარჯზე. სწორედ ამ ორი მიზნის ურთიერთკომპრომისისა და დაბალანსების მეშვეობით უნდა ხორციელდებოდეს საქართველოს ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკა.

ამკარაა, რომ 2008-2012 წლებში ხდებოდა რუსეთის ე.წ. სისუსტეების ექსპლუატაცია, რადგან საქართველოს ჰქონდა ისეთი პოლიტიკა, რომელიც არ ეწინააღმდეგებოდა საერთაშორისო სამართალს. შესაბამისად, როდესაც რუსეთი უკმაყოფილებას გამოხატავდა საქართველოს გააქტიურებით ჩრდილოეთ კავკასიაში, ქართული მხარის არგუმენტი იყო ის, რომ თბილისი არც რუსეთის სუვერენიტეტს შეურაცხყოფდა, არც მის ტერიტორიულ მთლიანობას არღვევდა და არც რაიმე არალეგალურს აკეთებდა. რამდენად დამაჯერებელი იყო ქართული მხარის არგუმენტები რუსეთისთვის ეს ცალკე განხილვის საგანია, თუმცა ნათელია, რომ ამ პოლიტიკას რუსეთის გაღიზიანება ნამდვილად მოყვა. თავის მხრივ, პოლიტიკის შემქმნელები ამტკიცებენ, რომ საქართველოსა და რუსეთის ურთიერთობები 2008 წლის ომის შემდეგ იმდენად დაძაბული იყო, რომ მათი გაუარესება შეუძლებელი იყო, ამიტომ საქართველოს ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკის შედეგები საქართველო-რუსეთის ურთიერთობებისთვის ხშირად უგულებელყოფილი იყო. რა თქმა უნდა, საკითხის ამგვარად დასმა მაინც არ ამართლებს იმ მდგომარეობას, როდესაც საქართველო, სულ მცირე, არ ზრუნავდა რუსეთთან ურთიერთობების გაუმჯობესებაზე და, სავარაუდოდ, არ ერიდებოდა მათ კიდევ უფრო გაუარესებას.

2012 წლის შემდეგ, როდესაც რუსეთთან ურთიერთობების ნორმალიზაციის საკითხმა წინა პლან-

ზე გადმოიწია და ახლადარჩეული ხელისუფლების ერთ-ერთი პრიორიტეტი გახდა, საქართველოს სტრატეგია ჩრდილოეთ კავკასიასთან მიმართებაში, საქართველო-რუსეთის ურთიერთობებში მოექცა. თბილისი ცდილობდა, რომ რიტორიკისა და კონკრეტული ქმედებების დონეზე არ გამოეწვია მოსკოვის გალიზიანება, თუმცა ამ ფონზე არ ერიდებოდა ჩრდილოეთ კავკასიელი ხალხების განაწყენებას, მაგალითად, საზღვრის კვეთისას პრობლემების შექმნის მეშვეობით. ამ მიდგომას საკუთარი უარყოფითი შედეგები მოჰყვა და ჩრდილოკავკასიელებს გაუჩნდათ უნდობლობა საქართველოს ხელისუფლების მიმართ. შესაბამისად, აუცილებელია იმის ხაზგასმა, რომ არც მიმდინარე ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკა არ გახლავთ საქართველოსთვის ხელსაყრელი.

აქედან გამომდინარე, აუცილებელია ისეთი სტრატეგიის შემუშავება, რომელიც საკმარისად ნეიტრალური იქნება იმისთვის, რომ არ გამოიწვიოს რუსეთის გალიზიანება და რადიკალური ქმედებები; და იმავდროულად, საკმარისად შედეგზე ორიენტირებული იქნება, რომ ჩრდილოეთ კავკასიაში საქართველოს დადებითი იმიჯი შეიქმნას და/ან გაძლიერდეს. პირველი მიზნის მისაღწევად ერთ-ერთი გამოსავალი შეიძლება, იყოს საქართველოს ჩრდილოკავკასიური პოლიტიკის კოორდინაცია მოსკოვთან. მეორე მიზნის მისაღწევად კი, სავარაუდოდ, ოპტიმალური მიდგომა კულტურული და საგანმანათლებლო პროგრამებია. შესაბამისად, საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა იფიქროს, პირველ რიგში, როგორ მიაღწიოს თავის მიზანს ჩრდილოეთ კავკასიაში და როგორ მოახერხოს ეს მოსკოვის თანხმობით.

პრობლემა, რომელიც მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს როგორც საქართველოსთვის, ისე – რუსეთისთვის, არის ისლამური რადიკალიზმი. აღსანიშნავია, რომ სოჭის ოლიმპიადის დროს ქართულ და რუსულ სპეცსამსახურებს შორის შედგა გარკვეული თანამშრომლობა, რომლის დეტალებიც საზოგადოებისთვის უცნობია. შესაბამისად, სავარაუდოა, რომ მომავალში მსგავსი ტიპის თანამშრომლობა სირთულეს არ უნდა წარმოადგენდეს. ამ პრაქტიკის გამოყენება და განვითარება, შესაძლოა, ორივე მხარის ინტერესებში იყოს. ამასთან, მსგავსმა თანამშრომლობამ, სავარაუდოდ, რუსეთი უნდა დაარწმუნოს იმაში, რომ საქართველო არ ეწევა დივერსიულ საქმიანობას ჩრდილოეთ კავკასიაში და, რომ თბილისის მთავარი ინტერესი რეგიონის სტაბილურობაა. თუ საქართველო მოახერხებს ჩრდილოეთ კავკასიაზე გასვლას ისე, რომ ამ პროცესს რუსეთმა ხელი არ (და არა ვერ) შეუშალოს, ეს იქნება საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი და ხელშესახები წარმატება ბოლო ათწლეულის განმავლობაში.

С учетом существующей между Грузией и Россией конфликтной ситуации, Центр культурных взаимоотношений – Кавказский Дом с 2011 года начал активную работу по восстановлению мостов дружбы между грузинской и русской общественностью. Благодаря указанной инициативе, в течение последних 3 лет между двумя странами была создана платформа гражданского диалога, которая объединяет в себе несколько компонентов, в том числе: совместные исследования грузинских и русских молодых аналитиков, рабочие визиты в Грузию и в Российскую Федерацию, где участники проекта благодаря встречам с представителями различных правительственных ведомств или экспертных кругов знакомятся с внутренней политической ситуацией и получают информацию по отдельным актуальным темам.

С 2011 года и по сей день проведено более 1- встреч между молодежью Грузии и России, издано 5 политических документов, касающихся различных аспектов грузино-русских взаимоотношений. Кроме того, периодически проводятся дискуссии на актуальные темы.

Эта работа подготовлена участником указанной выше платформы. В работе представлен обзор северокавказской политики Грузии: сравнительный анализ стратегии 2008-2012 годов и политики после 2012 года. Документ детально описывает четыре самых важных аспекта указанной политики: вопросы отношений между народами и визового режима, причины и последствия признания геноцида черкесов, убыточность/прибыльность деятельности «Первого Информационного Кавказского» и культурные, научные и образовательные программы. Вместе с тем, опираясь на серьезные интервью, в работе анализируются мотивации власти во время правления «Единого Национального Движения» и «Грузинской мечты».

Публикация издана в рамках проекта “Грузино-Российский диалог для мира и сотрудничества” при финансовой поддержке министерства иностранных дел Великобритании в рамках программы «Фонда урегулирования конфликтов».

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	23
КОНТЕКСТ	24
ПОЛИТИКА ГРУЗИИ В 2008-2014 ГОДЫ.....	25
<i>Отмена визового режима.....</i>	26
<i>Признание геноцида черкесского народа.....</i>	27
<i>«Первый Информационный Кавказский» (ПИК).....</i>	28
<i>Культурные, образовательные и научные программы.....</i>	30
СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ И РОССИЯ – ПОЛИТИКА В 2008-2012 ГОДЫ.....	31
СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ В РОССИИ – ПОЛИТИКА ПОСЛЕ 2012 ГОДА	32
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	35

ВВЕДЕНИЕ

После войны 2008 года грузинские власти предприняли в отношении Северного Кавказа политику, которая, в конечном счете, была институционализирована в стратегию национальной безопасности Грузии и вошла в сферу интересов “Государственной концепции Грузии по взаимоотношениям с народами Северного Кавказа”. Согласно официальным документам, данная политика ставила перед собой целью углубление отношений Грузии с народами Северного Кавказа и улучшение демонизированного русской пропагандой имиджа Грузии. С этой целью политика получила свое развитие в нескольких направлениях: отмена визового режима для представителей народов Северного Кавказа (хотя, позднее, это решение распространилось на всю Россию) был создан первый информационный кавказский телеканал; Грузия признала геноцид черкесского народа, были запущены научные и образовательные программы, в рамках которых представители Северного Кавказа получили возможность проводить в Грузии исследования или проходить обучение при правительственном финансировании. Наряду с этим, при тесном сотрудничестве с американской исследовательской организации “Джеймстаун”, организовывались многочисленные встречи и конференции; в парламенте Грузии была создана группа дружбы с северокавказскими парламентами и в заключении, Президент Михаил Саакашвили, в своих выступлениях, неоднократно выражал свои симпатии в отношении идеи создания так называемого “Общего Кавказского Дома”.¹ Все эти действия, в целом, были координированы и составляли единый последовательный подход в отношении к Северному Кавказу. Однако, после парламентских выборов 2012 года, когда к власти пришла коалиция “Грузинская Мечта” положение изменилось. Меняется политика Грузии и в отношении Северного Кавказа. Смена политики выражалась в отмене или корректировке основных направлений старой политики. На первом этапе, из-за финансовых проблем была закрыта телекомпания “ПИК” и новая власть не пожелала восстанавливать ее деятельность. Сократилось финансирование тех высших образовательных проектов, в рамках которых северокавказские студенты имели возможность получить высшее образование в Грузии. Кроме этого, участились проблемы, связанные с правами человека. Особенно это стало заметным в подготовительный период Олимпийских игр в Сочи и, непосредственно, в период проведения самой олимпиады, когда в Грузию не пропускали тех граждан России, которые принадлежали к этносам, проживавшим в этих регионах (особенно чеченцев, ингушей и дагестанцев). Следует отметить, что заметно участились аресты среди молодых людей Северного Кавказа.

Смену политики в отношении данного региона эксперты объясняют разными причинами. Часть из них считает, что это напрямую связано с процессом нормализации отношений с Россией. В частности, эта группа экспертов полагает, что ценой урегулирования отношений с Россией, Грузия пытается дистанцироваться от темы Северного Кавказа, закрывая уже существующие проекты, а с другой стороны – сотрудничать с Россией в сфере безопасности и борьбы с терроризмом. Другая часть экспертов находит, что вопрос нормализации политики с Россией существенен, в первую очередь, для самого Северного Кавказа. Однако, по мнению последних, смена политики связана, с одной стороны, с исключением данной темы из приоритетов и, с другой стороны, – с неэффективностью тех государственных учреждений, в компетенцию которых входит проведение данной политики.

Настоящий документ ставит целью исследовать и оценить не только сегодняшнюю политику Грузии в отношении Северного Кавказа, но и стратегию 2008-2012 годов. Это вызвало необходимость оценки тех основных финансовых затрат и прибыльности, которые Грузия понесла в период с августовской войны до парламентских выборов 2012 года. Соответственно, на основании анализа затрат и прибыльности, документ предоставляет правительству Грузии, необходимые рекомендации. Кроме анализа затрат и прибыльности, в рамках исследования, было получено девятнадцать углубленных интервью с грузинскими, русскими и северокавказскими экспертами, с соавторами северокавказской стратегии, бенефициарами политики и представителями предыдущей и новой власти. Среди респондентов одиннадцать грузин, шесть представителей народов проживающих на

¹ Более детально о северокавказской политике Грузии в 2008-2012 годах см.: И. Менагришвили, Н. Меликадзе и Г. Гвимрадзе 2010. Северный Кавказ, как фактор в российско-грузинских отношениях, Тбилиси :Friedrich-Ebert-Stiftung. ;б Khelashvili, G., 2011. “Georgia’s perceptions of the North Caucasus and of US-Russian Relations”. PONARS Eurasia Policy Memo No. 148.

Северном Кавказе, и двое русских. Интервью были проведены в период с июня по сентябрь месяц 2014 года.

В последующей главе будет рассмотрен исследуемый в настоящей работе контекст. Проведен обзор существующего на Северном Кавказе нестабильного положения. В третьей главе данного документа приведена северокавказская политика Грузии после 2008 года и детально рассмотрены основные составляющие компоненты этой политики, затраты и прибыльность, а также те изменения, которые произошли после парламентских выборов 2012 года. В четвертой главе проанализированы основные движущие идеи и цели северокавказской политики Грузии в 2008-2012 годы. Даны объяснения почему, в соответствии с данной политикой, Северный Кавказ рассматривался отдельно от России и почему эта стратегия была ошибочной в самой своей основе. В пятой главе рассмотрена политика, осуществляемая Грузией после 2012 года и те основные идеи, на которых основывается данный подход. Здесь же приводятся объяснения по поводу того, почему была приостановлена северокавказская политика и какие недостатки имеет такой курс. В итоге, с учетом всего вышесказанного, документ подчеркивает необходимость существования сбалансированной и комплексной политики, в целях улучшения отношений между Грузией и народами Северного Кавказа, вместе с тем, не вызывающей ухудшения российско-грузинских отношений.

КОНТЕКСТ

То, что Северный Кавказ, как регион оказывает очень важное влияние на безопасность Грузии, является бесспорным фактом. Значение Северного Кавказа в этом аспекте связано с тремя основными направлениями. Это: 1. Безопасность; 2. Экономика и туризм; 3. Грузия, в качестве регионального актера. Согласно мнению респондентов, Северный Кавказ может заключать в себе, как большие возможности, так и большие проблемы. Экономика и политика Грузии в регионе рассматривает Северный Кавказ, в качестве одного из ресурсов. С одной стороны, интенсификация экономических и туристических связей с приграничными с Грузией регионами может быть взаимовыгодной для обеих сторон, а с другой стороны, Грузия обладает потенциалом стать региональным актером на Кавказе. Хотя этого статуса Грузия не сможет достичь без осуществления конкретной политики, связанной с Северным Кавказом. Поэтому использование Северного Кавказа, в качестве потенциала, возможно лишь при хорошо сформированной политике, которая принесет Грузии, как экономическую выгоду, так и престиж на международной арене. Это, безусловно, было бы идеальным решением, если бы не проблемы, связанные с безопасностью: Северный Кавказ нестабилен, участие северокавказских добровольцев в вооруженных конфликтах, направленных против Грузии в 90-х годах и августовской войне 2008 года, а также манипулирование России нестабильностью в регионе и использование Северного Кавказа против Грузии, в качестве инструмента.

Нестабильность Северного Кавказа обусловлена не одной причиной и проявляется в политическом исламе и терроризме. Безусловно эти два явления находятся в тесной связи друг с другом и представляют проблему, как для России, так и для Грузии. В соответствии с базой данных глобального терроризма консорциума по изучению терроризма², в России с декабря 1991 года по 2011 год было осуществлено 1744 насильственных акта³, приблизительно 1500 террористических актов были совершены в таких точках, которые более одного раза становились мишенью терроризма. Из приведенных 1500 актов более (84%) 1200 были осуществлены на Северном Кавказе.

Из тех актов, организаторы которых известны, приблизительно 90% были осуществлены северокавказскими группировками. Все это означает, что исполнителем терроризма в России, фактически является Северный Кавказ. Что касается человеческих потерь, то она является следствием существующей на Северном Кавказе нестабильности. Согласно данным интернет издания «Кавказский узел», с января месяца по октябрь 2014 года, включительно, в действующих на Северном Кавказе вооруженных конфликтах были ранено и погибло 403⁴ человека, что по сравнению с данными 2013 года сократилось более, чем на 50 %. В период с 2010 года по 2013 год, включительно, в вооруженных конфликтах Северного Кавказа ранено или погибло 5291 человек, что говорит о том, что, в течении этих четырех лет, ежедневно в среднем, как минимум три человека становились жертвами конфликта⁵. Однако, здесь же надо отметить, что тенденция за последние пять лет идет к спаду: если в 2010 году число жертв составляло 1705 человек, то в 2013 году, эта цифра, в результате ежегодной тенденции

² National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), 2012. *Global Terrorism Database*. Доступно на сайте: <http://www.start.umd.edu/gtd>

³ Стартовое определение насильственного акта и другую дополнительную информацию смотрите: GlobalTerrorismDatabase, 2014. "DataCollectionMethodology" Доступно на сайте: <http://www.start.umd.edu/gtd/using-gtd/>

⁴ Кавказский узел, „Северный Кавказ – статистика жертв“. Доступно на сайте: <http://www.kavkaz-uzel.ru/rubric/1103>

⁵ Кавказский узел, „Инфографика. Статистика жертв на Северном Кавказе с 2010 по 2013 год по данным “Кавказского узла”“. Доступно на сайте: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/239812/>

спада, сократилась практически вдвое и составила 986 человек ⁶. Следует отметить и то, что из 5291 человек 542 человека составляли гражданские лица, которые погибли в результате конфликта в период с 2010 по 2013 год ⁷.

Несмотря на то, что в течение последних пяти лет, положение дел значительно стабилизировалось, Северный Кавказ все равно остается турбулентным регионом. Вместе с тем, угроза просачивания конфликта в Грузию все еще стоит на повестке дня и повторение «Панкисского кризиса» все еще представляет угрозу. Кроме этого, когда дело доходит до политики России, то как правило, намного важнее то, каким образом Москва манипулирует существующим положением, чем то, что реально происходит в регионе. Соответственно, как заявляет один из опрошенных государственных чиновников, Грузия постоянно стоит перед угрозой того, что «Россия умышленно перекинет конфликт (существующий на Северном Кавказе) в Грузию». Исходя из этого, можно сказать, что вопросы безопасности чаще перевешивают экономическую выгоду, которая может последовать за процессом интенсификации отношений между Грузией и народами Северного Кавказа.

В свою очередь, стабилизация положения на Северном Кавказе, предположительно, является результатом агрессивной политики российских центральных властей, заслуга которой проведение Сочинской Зимней Олимпиады без чрезвычайных эксцессов. Соответствующим образом, Россия продемонстрировала, что эффективно контролирует собственные территории, в том числе и Северный Кавказ. Однако так было не всегда и несколькими годами ранее до Олимпиады, Северный Кавказ представлял для России некую «ахиллесову пята», использование которой в различное время по-разному представлялось правительствам Грузии. Если Звиад Гамсахурдиа был сторонником идеи «Общего кавказского дома», то в период Президентства Эдуарда Шеварднадзе, по различным подсчетам от 8000 чеченских беженцев и до 1500 повстанцев находили прибежище в Панкисском ущелье, именуемое Сергеем Ивановым «Мини Афганистаном» у «порога России»⁸. Журнал «Экономист» оценивал политику правления Шеварднадзе в отношении Северного Кавказа следующим образом: «Грузия, которая постоянно боится, что Россия вмешается в ее внутренние дела, делает все, что может для того, чтобы завуалировано помочь своему сравнительно маленькому соседу (Чечне)»⁹. После «Революции роз» 2003 года, в первый период правления Президента Михаила Саакашвили, Грузия не имела какой-либо конкретной политики в отношении Северного Кавказа, однако война 2008 года явилась переломным моментом и Тбилиси начал делать последовательные шаги для укрепления отношений с народами Северного Кавказа.

ПОЛИТИКА ГРУЗИИ В 2008-2014 ГОДЫ

Августовская война послужила катализатором в отношениях между Грузией и народами Северного Кавказа. Эти взаимоотношения состояли из нескольких компонентов, которые приведены выше, однако в настоящем анализе особое внимание будет уделено четырем из них. Это: 1. Отмена визового режима; 2. Признание геноцида; 3. Учреждение Первого Информационного Кавказского канала; 4. Осуществление научных, образовательных и культурных программ. Из приведенных четырех компонентов два первых представляли собой разовое решение, а два последних – являлись частью целенаправленной политики. Хотя каждое из этих четырех направлений оказало значительное влияние на отношения Грузии с народами Северного Кавказа в 2008 – 2012 годы, что, в свою очередь, явилось дополнительным обстоятельством ухудшения российско-грузинских отношений. Однако, после парламентских выборов 2012 года, на первый план политических приоритетов правительства Грузии, в области внешней политики переместился вопрос нормализации отношений с Россией. Этот процесс оказал влияние на политику Тбилиси в отношении Северного Кавказа, в результате чего были приостановлены практически все компоненты северокавказской стратегии. Сократилось и/или практически было прервано финансирование данной политики и наступило время политики отсутствия политики. Новый подход нового правительства внес положительный вклад в процесс нормализации российско-грузинских отношений, хотя, по оценкам некоторых экспертов, в результате данной политики пришлось пожертвовать уже существующими достижениями.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Tyler, P. E., 2002. "A nation challenged: a hide-out; in Caucasus gorge, a haven for Muslim militants." New York Times, (Опубликовано 28 February 2002) Доступно на сайте: <http://www.nytimes.com/2002/02/28/world/a-nation-challenged-a-hide-out-in-caucasus-gorge-a-haven-for-muslim-militants.html?pagewanted=all&src=pm>

⁹ The Economist, 1999. "Chechnya's war frightens the Caucasus," (Опубликовано 28 октября 1999 г.) Доступно на сайте: <http://www.economist.com/node/326006>

Отмена визового режима

Девяностодневный безвизовый режим при пересечении границы Грузии был задействован¹⁰ для граждан России, прописанных в Чечне, Ингушетии, Северной Осетии, Дагестане, Кабардино-Балкарии, Карачаево – Черкесии 13 октября 2010 года. Позднее, с 1-го марта 2012 года визовый режим был отменен и для остальных граждан России¹¹. Тогдашний Президент Грузии Михаил Саакашвили оценил данное решение, как «признак силы» и дополнил, что визовый режим не сможет остановить проникновение в страну шпионов, вместе с тем, «мы, убежденные в том, что контролируем наши территории и располагаем хорошей системой безопасности, убежденные в том, что наша полиция не коррумпирована и наша контрразведка работает эффективно, не боимся наплыва (русских) туристов. В то же время, нам хорошо известно, что турист, сам по себе, не является угрозой», – заявил Саакашвили¹². Примечательно, что отмена визового режима оказала значительное влияние на рост потока русских туристов в Грузию. В 2011 году, по сравнению с предыдущим годом, количество визитеров из России возросло до рекордного 109,5 процентного показателя.¹³ Тенденция продолжилась и в 2012 – 2013 годы, когда количество визитеров из России возросло соответственно на 67 и 37 процентов, а в 2014 году этот показатель возрос всего на 2 процента¹⁴. Что касается непосредственно северокавказцев, то в 2011 году из соседнего региона Грузию посетило 14 447 визитеров¹⁵. Эта цифра, по сравнению с показателями предыдущих лет, в 2012 году возросла на 67 процентов, а в 2013 года дополнительно еще на 47 процентов. По данным, существующим на октябрь месяц 2014 года, число визитеров в минувшем году уменьшилось на 2,3 процента¹⁶. В итоге, количество визитеров с Северного Кавказа в 2014 году составило 34 688 человек.¹⁷ С одной стороны, эти цифры говорят о том, что решение правительства Грузии об отмене визового режима в одностороннем порядке оказалось важным предварительным условием для того, чтобы население Северного Кавказа стало ездить в Грузию, а с другой стороны, выявляют те препятствия и препоны, которые во время проведения сочинской зимней Олимпиады 2014 года возникали у желающих посетить Грузию, о чем более детально будет рассказано ниже. Отмена визового режима названа респондентами одним из самых успешных шагов, что основывалось на том, что «посетители, прибывающие с Северного Кавказа, убедились, что здесь никто их не преследует, никто не собирается посягать на их жизнь, в результате всего этого возникли добрососедские отношения, возобновилась торговля и этот символический жест оказался для всего этого достаточным», – заявил один из респондентов. Исходя из этого, данный шаг властей может оценить положительно, однако, следует отметить и то, что граница Грузии оказалась открытой не для всех северо-кавказцев. Правда, некоторые респонденты утверждают, что даже те представители Северного Кавказа, которые открыто противостояли Грузии в 2008 – 2012 годы, могли свободно перемещаться через границу Грузии, а по информации других респондентов, «была определенная категория (визитеров/лиц), которых не пропускали (в Грузию), а нормальных людей пропускали». К лицам данной категории, по информации еще одного респондента, относились представители Северного Кавказа, имеющих статус беженцев, которых на грузинской границе долго держали или вообще не пропускали. Эта проблема не является индивидуальным подходом каких-либо конкретных грузинских властей, и она существовала, как во время президентства Эдуарда Шеварднадзе, так и в условиях правления «Грузинской мечты».

В свою очередь, примечателен и тот факт, что после парламентских выборов 2012 года, пограничный контроль был усилен и население Северного Кавказа все чаще сталкивается с проблемами при въезде в Грузию, что частично вызвано и тем, что во время проведения Сочинской Зимней Олимпиады спецслужбы Грузии и России сотрудничали между собой, о чем руководитель Федеральной Службы Безопасности России Александр Бортников, заявил в собственном заявлении: «Конкретная совместная работа вместе с американскими, австрийскими, французскими, немецкими и грузинскими коллегами в отношении тех лиц, которые намеревались

¹⁰ Сивил Джорджия, 2010. „Грузия вводит безвизовый режим для Республик Северного Кавказа“. Доступно на сайте: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23228>

¹¹ Сивил Джорджия, 2012. „Отмена Грузией визового режима для граждан России“. Доступно на сайте: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=25179>

¹² Сивил Джорджия, 2012. „Саакашвили: «Отмена визового режима с Россией признак силы»“. Доступно на сайте: <http://civil.ge/geo/article.php?id=25184>

¹³ МВД, Информационно-Аналитический Департамент, 2014. „Статистические данные лиц/визитеров, пересекающих границу Грузии – 2006-2014 წწ.“ Доступно на сайте:

http://police.ge/files/pdf/statistika%20da%20kvlevebi_new/geo/sazgvris%20kvetis%20statistika/2014/%282014%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%9D%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98%29%20%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%96%E1%83%A6%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%97%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%90.pdf

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

осуществить террористические акты на олимпийских объектах в Сочи»¹⁸. Публично детали о сотрудничестве, дословно «совместной работе», не оглашались, однако специальный представитель Премьер – министра Грузии по вопросам взаимоотношений с Россией Зураб Абашидзе разъяснил действия Правительства Грузии во время проведения Олимпиады. По заявлению Абашидзе, помощь Грузии в обеспечении безопасности проведения Олимпиады заключалась в трех вопросах: Олимпийский Комитет Грузии поддерживал постоянный контакт с организаторами Зимней Олимпиады; Министерство иностранных дел Грузии специально командировало сотрудника консульства из Москвы в Сочи, который за все время проведения Олимпиады оказывал помощь нашим спортсменам и находился в постоянной связи с местными организаторами; и, последнее, «за весь период проведения Олимпиады по всей территории Грузии, в рамках законности, были введены дополнительные меры безопасности; в том числе, в аэропортах и приграничных зонах действовал дополнительный контроль и усиленное внимание, во время проведения Олимпиады»¹⁹. Задействование механизмов дополнительного контроля на границе вызвало неоднозначные оценки со стороны экспертов. По оценке некоторых респондентов, целью правящей Коалиции является нормализация отношений с Россией, которая осуществляется за счет Северного Кавказа, что отрицательно скажется на степени доверия и в целом на результатах, достигнутых за 2008 – 2012 годы к Правительству Грузии со стороны народов Северного Кавказа.

Признание геноцида черкесского народа

13 мая 2011 года в Парламенте Грузии был заслушан итоговый научный доклад о признании геноцидом гонений черкесского народа во время царской России в 19-м веке.²⁰ В документе, который готовился в течении года профессором Тбилисского Государственного Университета имени Иванэ Джавахишвили Мерабом Чухуа, собраны исторические источники, виденье грузинских, русских и западных исследователей, связанных с данным вопросом.²¹ Согласно заключительной части документа:

«В 19-м столетии, во время русско-кавказской войны, политическим и военным руководством Российской империи было намеренно заранее спланирована и приведена в исполнение чистка черкесских территорий по этническому признаку. Когда в результате множественных карательных военных экспедиций были уничтожены или изгнаны со своей родины более 90 процентов полутора миллионного населения черкесов, то на зачищенных территориях были заселены казаки и русские. Выясняется, что в период введомых Россией захватнических войн, общие потери генофонда черкесского народа, в виде убитых составил более 20 процентов всей численности этого народа. Поэтому, эти действия с нашей стороны получили квалификацию явно выявленного геноцида, так как согласно квалификации и всякого рода определениям, когда погибает более 20 процентов населения, это является ярко выраженным геноцидом».²²

Спустя неделю после научного доклада, на основании этого документа и официальной просьбы черкесской диаспоры, Парламент Грузии официально признал геноцид черкесского народа – единогласно приняв решение 95 голосами²³. А 21 мая 2011 года Правительство Грузии открыло мемориал для увековечивания памяти жертв геноцида.

Правящая в тот период команда оценила факт признания геноцида, как «первый шаг, осуществлённый для восстановления исторической действительности» и как «очень явную политическую поддержку» кавказским народам²⁴. Следует отметить, что в оценках правящей команды, с одной стороны, была подчеркнута готовность Грузии оказать политическую поддержку кавказским народам, а, с другой стороны, акцент был усилен на том, что данное решение «не направлено против русского народа»²⁵. Однако дело в том, что русский народ и российская власть в заявлении были отделены друг от друга. Апеллировали к тому, что признание геноцида не представляло собой действий, направленных против русского народа, хотя насколько данное решение было направлено против Российской Федерации, как политической системы, не являлось предметом спора.

После прихода к власти «Грузинской Мечты», безусловно никто не говорил об отмене решения о признании геноцида черкесского народа, поэтому, с этой точки зрения никакого наличия обратного процесса не наблюдается. Однако, необходимо отметить, что начатый в 2011 году разговор о том, что у Тбилиси была воз-

¹⁸ Сивил Джорджия, 2014. „Руководитель FSB: совместная работа с Грузией и другими странами помогла нам избежать нападения“. Доступно на сайте: <http://civil.ge/geo/article.php?id=28055>

¹⁹ «Интерпрессньос», 2014. „Зураб Абашидзе пояснил формы сотрудничества, существовавшие с Россией во время проведения“. Доступно на сайте: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/277364-zurab-abashidze-ganmartavs-thanamshromlobis-im-formas-romelic-olimpiadis-usaftrthkhoebisthvis-rusesthan-arsebobda.html?ar=A>

²⁰ Сивил Джорджия, 2013. „В Парламенте заслушан научный доклад в поддержку признания «геноцида черкесского народа». Доступно на сайте: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23992>

²¹ Там же.

²² Там же.

²³ Сивил Джорджия, 2011. «Грузия признала геноцид черкесского народа». Доступно на сайте: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=24024>

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

возможность рассмотреть также вопрос чеченцев, не стал актуальным. Соответственно, подход коалиционного Правительства состоит в том, чтобы собственными действиями не ухудшать существующего положения дел. Таким образом, сократились заявления, которые касались обещаний политической поддержки всех кавказских народов.

Несмотря на то, что признание геноцида черкесского народа можно считать одним из самых эффективных шагов, результаты данного решения нельзя назвать однозначными. С одной стороны, респонденты подчеркивают, что решение о признании геноцида положительно расположило черкесский народ по отношению к Грузии, однако, с другой стороны необходимо отметить, часть экспертов заостряет внимание на таких обстоятельствах, как недовольство определенной части черкесов и вопрос геноцида армян.

Согласно мнению одного из экспертов, положительным результатом признания геноцида явилось то, что «если до сих пор черкесское мнение было радикально анти-грузинским, то теперь оно разделилось. Нельзя сказать, что оно стало про-грузинским, но однозначно разделённым – ставшим предметом дискуссий в черкесском обществе». Вместе с тем, эта перемена имеет важное значение и сточки зрения того, что черкесы воспринимали грузин как притеснителей абхазов. Это мнение стало под вопросом в черкесском обществе после признания грузинской стороной геноцида. Согласно некоторым респондентам, признание геноцида было не только прагматичным шагом, но и являлось «моральным обязательством» для Грузии. С одной стороны, этим решением, как утверждает один из экспертов, Грузия приобрела новых друзей на Кавказе, а с другой стороны, направило международному обществу послы о совершенных по этническому признаку таких преступлениях, которые произошли на Кавказе, так как Грузия и сама явилась жертвой этнических чисток.

Часть экспертов заостряет внимание на том факте, что признание геноцида являлось политическим решением и, соответственно, излишняя политическая пропаганда и идеологический фон вызвала среди части черкесского общества обратную реакцию. Было создано впечатление, что Грузия использует трагедию черкесского народа для достижения своих политических целей. Хотя примечательно то, что в этом случае цели Грузии и черкесского народа были слажены, поэтому раздражение не получило широкомасштабного распространения. С другой стороны, проблематично то, что Грузия пренебрегает вопросом геноцида армян и, некоторым образом, играет проблемами других народов. Поэтому согласно мнению одного из респондентов, правильнее было бы властям Грузии подчеркнуть трагедию черкесского народа, оценить этот факт, но не облачать это в политическое решение.

«Первый Информационный Кавказский» (ПИК)

Информация о том, что Общественный вещатель работает над новым кавказским каналом, впервые получила огласку в 2009 году²⁶, и вскоре после этого, а именно в январе 2010 года, канал начал свое онлайн-существование²⁷. Ровно через год «Первый Информационный Кавказский» начал вещание на спутнике²⁸, а в октябре 2012 года канал прекратил свое существование. Цели телевизионного канала были напрямую связаны с публично заявленными Грузией целями северокавказской политики. В интервью, записанном в январе 2010 года Президент Грузии Михаил Саакашвили выразил удовлетворение по поводу появления в Грузии «мощного русскоязычного канала». ²⁹Саакашвили дал важную оценку созданию канала, назвав при этом две основные причины: первая, что «мы не должны потерять русский язык; это очень важный пласт цивилизации и культуры», – заявил Президент; и второе, «это [канал] постоянный канал диалога нашего общества с обществом и народами соседних государств – диалог без границ и диалог без каких-либо ограничений и погранично-пропускных пунктов. В 21 веке информация не имеет границ. Невозможно приостановить поток информации, невозможно скрыть правду»³⁰. Соответственно, «ПИК» стал тем главнейшим оружием грузинской пропаганды, посредством которого подлежал восстановлению «демонизированный» российской пропагандой имидж Северного Кавказа в целом и всех соседствующих с Грузией стран.

Необходимо отметить, что «улучшение этого имиджа» достаточно дорого обошлось Грузии с финансовой точки зрения. С одной стороны, встает вопрос насколько хорошо сработал этот механизм пропаганды, а, с другой стороны, большое значение имеют те затраты, которые понесло государство для финансирования этого компонента.

²⁶ Сивил Джорджия, 2009. «Общественное вещание разрабатывает новый кавказский канал». Доступно на сайте: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=21945>

²⁷ Сивил Джорджия, 2010. «Первый Кавказский канал» в интернете». Доступно на сайте: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=22193>

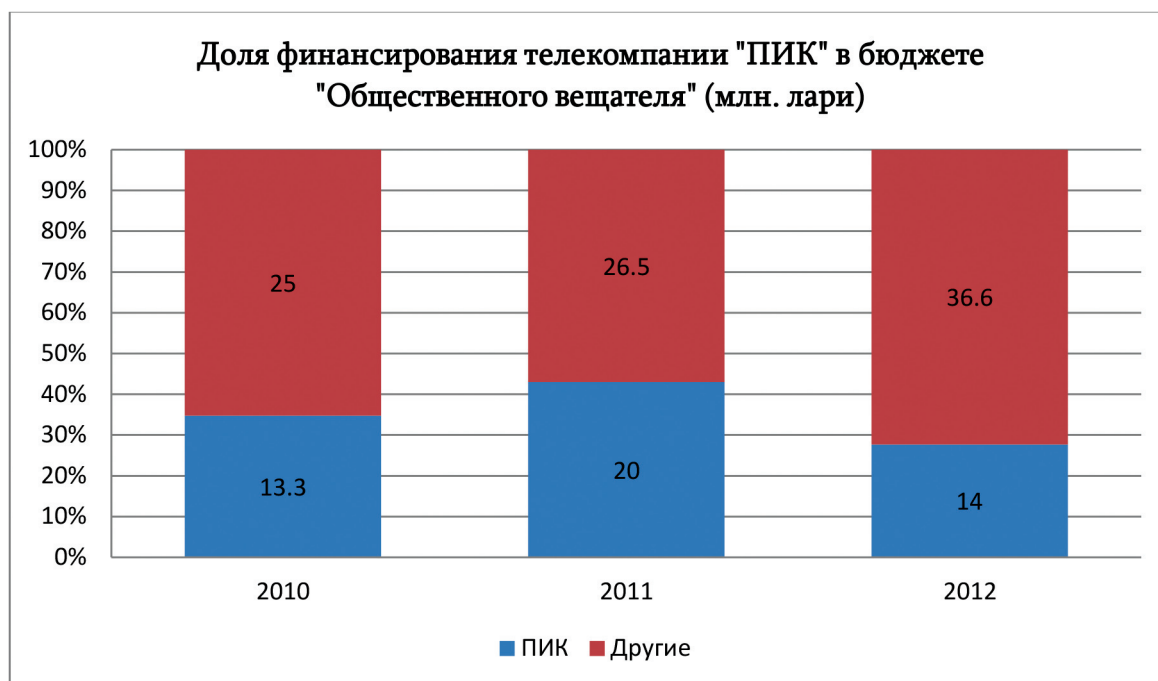
²⁸ Сивил Джорджия, 2011. «Первый «русскоязычный» информационный Кавказский» начинает спутниковое вещание». Доступно на сайте: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23592>

²⁹ Сивил Джорджия, 2010. «Первый Кавказский канал» в интернете». Доступно на сайте: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=22193>

³⁰ Там же

В 2012 и в 2014 годах было опубликовано два отчета³¹ финансового аудита и аудита соответствия “Общественного вещателя”, подготовленные сначала Контрольной Палатой, а в последующем уже Службой государственного аудита, детально описывающих вопросы финансирования “Общественного вещателя”, в том числе и телекомпания “ПИК”.

В целом телекомпания “ПИК” просуществовала приблизительно около трех лет, с января месяца 2010 года по октябрь 2012 года. В 2010 году “Общественному вещателю” из государственного бюджета было выделено 22 миллиона лари и дополнительно, из государственного резервного фонда, еще 16,3 миллиона лари. Из указанной суммы 13,3 миллиона было выделено конкретно для функционирования русскоязычного третьего канала. В 2011 году “Общественному вещателю” из государственного бюджета было выделено 25 миллионов лари и дополнительно из государственного резервного фонда еще 21,5 миллионов лари. Из последней суммы 20 миллионов лари было предназначено непосредственно для функционирования телекомпания “ПИК”. В завершении, в 2012 году “Общественному вещателю” из государственного бюджета было выделено 49,6 миллиона лари, из которых 14 миллионов предназначались для функционирования телекомпания “ПИК”. Кроме этого, в 2012 году “Общественному вещателю” дополнительно из государственного резервного фонда был выделен 1 миллион лари. Суммируя эти цифры становится ясно, что в целом, на протяжении трех лет сумма, выделенная “Общественному вещателю”, как из государственного бюджета, так и из государственного резервного фонда, составила 135,4 миллиона лари, из которых 47,3 миллиона лари были предусмотрены для функционирования телекомпания “ПИК” -, в среднем 15,8 миллионов, в год. Таким образом, финансы телекомпания “ПИК” в “Общественном вещателе” в течении трех лет составили, приблизительно 35 процентов от общего финансирования. Для сравнения, согласно проекту бюджета Грузии 2014 года, на социальную реабилитацию и заботу о детях было предусмотрено 19,6 миллионов лари; на обеспечение детей учебниками – 9 миллионов лари, на развитие науки и научных исследований – 49,7 миллионов лари, на развитие агро-сектора – 12,9 миллионов лари; для Министерства по делам беженцев – 48 миллионов лари; для защиты окружающей среды -31 миллионов лари³². Эти цифры показывают, что для финансирования телекомпания “ПИК” государством были выделены достаточно крупные финансы, что, с одной стороны, само собой разумеющееся, так как создание новой телекомпания требует серьезных инвестиций, а с другой, стороны оценивать прибыльность этих расходов нужно исходя из того, какой выгоды удалось достичь государству на протяжении трехлетнего существования телеканала.



³¹ Контрольная Палата Грузии, 2012. „Юридическое лицо публичного права – аудиторский отчет соответствия “Общественного вещания” – 01.01.2010-01.01.2011“. №14/00. и Служба государственного аудита, 2014. „ЮЛПП”Общественное вещание” - аудиторский отчет соответствия и отчет финансового аудита в 2011-2012 годов “. №14/00.

³² Министерство финансов Грузии, 2014. „Государственный бюджет Грузии 2014 года“. Доступно на сайте: http://www.mof.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=10604

Следует отметить, что когда речь идет о достижениях телекомпании “ПИК”, чаще всплывают негативные результаты, чем положительные. Чаще всего респонденты оценивали телекомпанию “ПИК”, как тенденциозное телевиденье, ведущее агрессивную пропаганду, рассматриваемую в ответ на российскую пропаганду. Что касается положительных результатов, то по мнению респондентов главным достижением телекомпании “ПИК” было то, что проживающие в Грузии этнические меньшинства получали информацию о процессах в регионе на понятном им языке. Однако, с другой стороны, рассматривать “ПИК” следует всегда в разрезе российско-грузинских отношений, что означает, что этнические меньшинства являлись для телекомпании второстепенной аудиторией и канал не был рассчитан на данного зрителя.

Агрессивная пропаганда телеканала “ПИК”, по мнению части респондентов, создавала у жителей Северного Кавказа иллюзии по поводу Грузии. Кроме того, телекомпания “ПИК”, которую один из респондентов назвал “телевиденьем джихада”, часто пренебрегала протестными акциями, проходящими в Грузии и фокусировалась на недовольстве русского населения. Дисбаланс и субъективная избирательность при освещении новостей являлись главным недостатком телекомпании “ПИК”. Это мнение разделяют и северокавказские респонденты исследования, которые утверждают, что телекомпания “ПИК” занималась освещением только негативных процессов, происходящих в России и на Северном Кавказе. Следовательно, “ПИК” воспринимался инструментом грузинской пропаганды. Кроме этого, проблемы были и с зоной покрытия, хотя, наряду с критикой, северокавказские респонденты подчеркивали тот факт, что в регионе существует необходимость наличия альтернативных источников информации. “ПИК” был направлен на использование его именно в этих целях, однако телеканалу не удалось осуществить это полноценным образом по причине тенденциозного освещения новостей.

Именно поэтому существование телеканала “ПИК” в этом виде, в котором он существовал, нецелесообразно, хотя по мнению некоторых респондентов, можно было сохранить “ПИК”, изменив его профиль. Если телекомпании “ПИК” удалось бы примерить профиль культурно-образовательного канала, возможно он мог стать более успешным и смотримым. Но это не удалось сделать или на это не было политической воли. После победы “Грузинской мечты” на парламентских выборах 2012 года телекомпания “ПИК” прекратила свое вещание и в условиях правления “Грузинской мечты” разговор о возобновлении работы канала не ведется.

Культурные, образовательные и научные программы

После августовской войны 2008 года, власти, в целях улучшения северокавказскими народами запустило культурные, образовательные и научные программы, для финансирования которых из государственного бюджета были выделены денежные средства. Были созданы образовательные программы в Университете имени Ильи и Тбилиском Государственном Университете имени Иванэ Джавахишвили, которые принимали студентов из Северного Кавказа. Кроме того, был создан Центр черкесской культуры и Фонд Закавказья, которые проводили различные научные и культурные мероприятия, организовывали конференции и т.д. Стоит отметить, что на упомянутые программы государство не затрачивало больших сумм, особенно на фоне бюджета телекомпании “ПИК”. Созданный в Университете имени Ильи в 2009 году научно-исследовательский институт, именуемый “Международной школой по исследованию Кавказа” обошелся менее 2 миллионов лари. Именно в этой школе по программе магистров прошли обучение, приблизительно 50 студентов из которых 35 были представителями Северного Кавказа. В свою очередь, Центр черкесской культуры получил из бюджета в виде финансирования, приблизительно полмиллиона лари для организации и проведения мероприятий, а Фонд Закавказья финансировался как государственной казной, так и частным бизнесом и его бюджет, опираясь на информацию респондентов исследования, не превышал одного миллиона лари.

Очень важно, что из северокавказских компонентов политики Грузии, по мнению грузинских респондентов, культурно – просветительский компонент был наиболее успешным компонентом. Однако, по мнению северокавказских и русских респондентов, вопрос являлся проблематичным по двум основным причинам. В первую очередь следует указать, что как заявляют русские эксперты, Кремль раздражает, что северокавказские студенты изучали в Грузии альтернативную интерпретацию исторических явлений. Поэтом, по их мнению, Университет имени Ильи осуществлял пропаганду того, что Россия представляет собой Империю, которая хочет уничтожить северокавказские народы. С другой стороны, как заявляют северокавказские студенты, прошедшие обучение по данной программе, у них возникали проблемы, потому, что они проходили обучение в Грузии. Несмотря на то, что по оценке выпускников, программа была составлена по европейским стандартам, признание их дипломов по возвращении, как правило, было связано со всякого рода сложностями. Более того, чаще всего выпускники этих программ нигде не могли использовать полученное образование лишь потому, что «не имело значения есть ли у тебя диплом, главное иметь человека, который поможет тебе найти работу»

Независимо от вышеприведенных проблем, представитель Университета имени Ильи заявил во время интервью, что часто студенты программу по магистрату «Международной школы по исследованию Кавказа»

воспринимали, как некоего рода трамплин и зачастую очень успешно использовали это, в виде подготовительного этапа для продолжения учебы в дальнейшем уже в Европе. В любом случае, те студенты, которые прошли обучение в Грузии, по заявлению представителя Университета имени Ильи, представляют для Грузии «важнейший политический ресурс». То, каким именно образом можно использовать этот «ресурс» является предметом обсуждения.

Несмотря на то, что этот компонент был однозначно оценен положительным образом респондентами исследования, после выборов 2012 года финансирование просветительских/образовательных и культурно-научных программ со стороны государства ощутимо сократилось и в конце концов прекратилось совсем.

Таким образом, прием северокавказских студентов в 2014-2015 учебному году не был объявлен.

В конечном итоге, северокавказская политика Грузии после 2008 года характеризуется, как достижениями, так и значительными недостатками. Хотя, недостатки, выявленные при осуществлении этой политики на фоне тех проблем, которые представляют фундамент этой стратегии, можно рассматривать в качестве технических вопросов. Важнейшим вопросом являются те цели и причины, вследствие которых эта стратегия была, в первую очередь, осуществлена и потом приостановлена. Расхождение подходов двух властей можно объяснить теми различиями, которые имеются у различных членов грузинской политической элиты в отношении Северного Кавказа и России. Стратегия 2008 -2012 годов является попыткой разделения Северного Кавказа и России друг от друга. Следовательно, Грузия должна была располагать разной политикой, с одной стороны, в отношении с Россией, а с другой стороны, в отношении с Северным Кавказом. После 2012 года Грузия стала воспринимать Северный Кавказ и Россию в виде одного политического субъекта и, соответственно, была остановлена та стратегия, которая разделяла Северный Кавказ и Россию друг от друга. Эти два взгляда детально рассмотрены в нижеприведенных разделах.

СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ И РОССИЯ – ПОЛИТИКА В 2008-2012 ГОДЫ

Следует отметить, что до 2008 года Грузия не имела сформированного виденья политики в отношении Северного Кавказа. Таким образом переломным моментом стала августовская война 2008 года. Именно после августовской войны были сделаны те шаги, которые вошли в сферу северокавказской стратегии Грузии. Причиной того, почему российско–грузинская война в августе 2008 года стала переломным моментом для того, чтобы руководство Грузии задумалось над созданием конкретной политики в отношении Северного Кавказа, наши респонденты называли простое обстоятельство – это участие представителей Северного Кавказа в российско–грузинской войне. Кроме этого, дополнительно важным фактором называют и то, что и в конфликтах 90-х годов представители Северного Кавказа выступали против грузин. Исходя из этого, в Грузии стали задумываться над тем, что необходимо повысить имидж Грузии на Северном Кавказе.

Попытка улучшения имиджа Грузии на северном Кавказе, безусловно можно оценить положительно, однако если проследим за данной логикой, возникает несколько вопросов:

1. Почему эта политика не была разработана до войны 2008 года?
2. Какую конкретную цель преследовала данная политика?
3. Не носила ли она реваншистский характер в отношении к России?

Безусловно, трудно сейчас сказать преследовала ли данная политика такие цели, которые не были оглашены публично. Здесь же следует отметить, что во внешней политике и политике безопасности часто случаются такие факты, что часть стратегии является публичной, а часть остается закрытой, что не требует объяснения. Сегодняшняя наша задача заключается в том, чтобы определить насколько правильным образом были сформулированы цели, которые были определены после войны 2008 года.

По заявлению некоторых респондентов, Северный Кавказ входит в интересы Грузии, как буферная зона между Грузией и Россией, что дает возможность Грузии создать такое положение, при котором Россия не сможет контролировать Северный Кавказ и у нее возникнут проблемы в этом регионе, что, можно предположить, вызовет необходимость у России отвлечь свое внимание от соседних государств и заняться внутренними делами. Однако дело заключается в том, что не принято во внимание то обстоятельство, что потеря Россией контроля над Северным Кавказом влечет за собой войны, так как Москва на сегодняшний день не планирует расставаться с Северным Кавказом. А подобные конфликты, исходя из опыта, как правило просачиваются в Грузию и создает проблемы уже нам. Соответственно, можно сформулировать вопрос следующим образом: что является для Грузии большей проблемой -то, что представители северокавказских народов участвуют в русско-грузинских вооруженных противостояниях, или то, что Россия начнет войну на Северном Кавказе, восставшие перейдут на территорию Грузии, где обретут возможное прибежище.

Таким образом, первая проблема заключается в том, что возможно, произошла проблематизация невер-

ного/неправильного вопроса. Проблемой представлен тот факт, что представители северокавказских народов воюют против Грузии. Это бесспорно, но, если мы считаем данный вопрос главной проблемой, можно разойтись с реальностью. С таким подходом, активный вооруженный конфликт с Россией есть данность, никто не ставит этот конфликт под знак вопроса и вместо попытки его урегулирования, Грузия пытается сделать так, чтобы как можно меньше людей боролось на стороне России в войне против Грузии. В таком случае необходимо правильно определить реальность. Первое, если вооруженный конфликт между Россией и Грузией неизбежен, то факт, что Грузия исходя из своих ограниченных ресурсов не сможет победить в войне с Россией. В таком случае Россия может победить Грузию без, так сказать, прямого участия Северного Кавказа. Если даже взять самый нереалистичный сценарий и допустить, что Грузия изберет тактику ведения партизанской войны и не даст России возможность победить ее, Грузия все равно не сможет выйти победительницей вследствие хотя бы тех потерь, которые необходимы для ведения подобной войны. Второе, если конфликт с Россией неизбежен, Грузия должна сфокусировать свои ограниченные возможности таким образом, чтобы оттянуть конфликт во времени, как можно надолго. Следовательно, цель должна быть сосредоточена на этом. И, в завершении, не имеет значения сколько Грузии будет работать в направлении Северного Кавказа, до тех пор, пока этот регион находится в составе Российской Федерации, велика вероятность, что Россия всегда найдет таких людей и группировки, которые с удовольствием согласятся участвовать в войне не потому, что они так любят или преданы России, или не любят Грузию, а потому, что война является их образом жизни и источником доходов.

Иначе говоря, существуют более важные вопросы, побочным эффектом которых является участие представителей северокавказских народов в русско-грузинском вооруженном конфликте. Соответственно, главная проблема заключается в существовании самого конфликта с Россией. Если цель Грузии должна заключаться не в том, чтобы Россия была слабой в случае войны с Россией, а в том, что война с Россией не должна случиться. Безусловно, это невероятно сложная проблема, так как Грузия маленькое государство и в условиях напряженных отношений с Россией, ресурсы и военные силы Грузии не являются сдерживающим фактором для северного соседа.

Грузия, как маленькое государство, должна направить свои ресурсы на решение конкретных насущных проблем, а не на урегулирование побочных эффектов. Говоря иными словами, если Грузии удастся избежать или бесконечно надолго отложить вооруженный конфликт с Россией, то проблема Северного Кавказа в таком разрезе безопасности автоматически сойдет с повестки дня. Следует отметить, что Северный Кавказ, с точки зрения безопасности, может стать источником других вызовов, что в большей степени связано с усилением радикального исламизма во всем регионе и, в том числе, в определенной степени и в Грузии.

Грузия уделяла недостаточно внимания угрозе радикального исламизма. По мнению некоторых наших респондентов, радикальный исламизм постепенно пускает корни и в Грузии, поэтому рано или поздно нам придется встать перед этим фактом, хотя, до сих пор не удалось разработать последовательную политику в этом направлении. Как показывают наши исследования, на сегодняшний день Грузия пытается устранить только отдельные проявления проблемы, а не основательно разобраться с самой проблемой. Эта попытка ограничивается усилением контроля границ, что, чаще всего, осуществляется за счет нарушения прав человека.

СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ В РОССИИ – ПОЛИТИКА ПОСЛЕ 2012 ГОДА

Политику Грузии в отношении Северного Кавказа после парламентских выборов 2012 года можно оценить, как политику отсутствия политики. Произошла остановка основных компонентов политики предыдущей власти, а второстепенные направления продолжились по инерции. Так, например, Грузия не намерена отменять решение о признании геноцида черкесского народа, вместе с тем Центр черкесской культуры продолжает свое существование, хотя не столь интенсивно, что прежде. Подобное положение дел можно объяснить двумя причинами. Одна часть опрошенных экспертов подчеркнуто говорит о цели правящей коалиции урегулировать отношения с Россией, следовательно, Грузия, как отмечает один из респондентов, “Пытается не раздражать Россию”. Можно сказать, что новое руководство Грузии начало воспринимать Северный Кавказ в пределах России, что отражено в соответствующем политическом поведении. Вторая часть экспертов особый акцент делает на опыте и профессионализме нового руководства, в особенности на потере той институциональной памяти, которая сопровождала замену высоких должностных лиц предыдущей власти. В этом случае, налицо слабость государственных институтов и отрицательные итоги этой слабости после смены правительства.

Одним из главных предвыборных обещаний “Грузинской мечты” было обещание наладить отношения с Россией. Несмотря на то, что политическое наследие, доставшееся в результате правления “Национально движения” подразумевало крайне натянутые отношения между Тбилиси и Москвой, новая власть, взявшая

бразды правления государства, выразила готовность к началу диалога с Россией. Таким образом, налаживание отношений с северным соседом стало главным направлением внешней политики правящей Коалиции. Соответственно, отношения с народами Северного Кавказа отодвинулись на задний план и попали в рамки нормализации русско-грузинских отношений. Это означает то, что приоритетом является постоянная демонстрация готовности Грузии к диалогу с Россией, что в отношении северокавказской политики Грузии подчеркивает, что Северный Кавказ является частью России и что Грузия имеет отношения с Россией, как с одной общей политической единицей, а не с ее составляющими.

Готовность Правительства Грузии к диалогу хорошо проявилась и в риторике. Мирная риторика и попытка избежать раздражения Москвы проявилась во время таких событий, как так называемая “бордеризация” – возведение физических барьеров вдоль административной пограничной полосы с Южной Осетией. В случае “бордеризации” представители властей призывали общество сохранять спокойствие и призывали к прагматизму, отмечая, что этот процесс не давал оснований для паники. Например, когда русская сторона стала устанавливать границу Южной Осетии и заняла небольшую часть контролируемых Грузией территорий, Паата Закареишвили заявил: “Вы хотите, чтобы из-за 200-300 метров мы объявили России войну...? 200 метров или 30 километров, из-за этих 200 метров мы не должны потерять свое население. Это главное. В первую очередь мы должны защитить права населения”³³.

Таким образом, Закареишвили подчеркивает необходимость проведения лишенной эмоций политики. По заявлению бывшего Премьер – министра Бидзины Иванишвили, сделанного по той же тематике, в таких случаях очень важна последовательность и терпение: “думаю и в будущем будут такие казусы в отношениях, однако главное не нарушать стратегии, ...терпением, уверенно, принципиально, маленькими шагами, думаю, нам удастся и мы наладим отношения с нашим большим соседом.”³⁴

Более того, Иванишвили в одном интервью оценил “бордеризацию”, как “недоразумение”, а не как политику Кремля и призвал всех воздержаться от “истерик”³⁵. Подобный довод привел Давид Усупашвили, который высказал предположение, что “возможны попытки со стороны определенных сил российского руководства помешать этим первым шагам в диалоге, начатым между Грузией и Россией; Это очень робкие первые шаги, но как видно даже эти шаги раздражают определенные круги в Москве”³⁶.

Следовательно, можно утверждать, что у Коалиционного руководства определены приоритеты внешней политики, которые наряду с другими направлениями, подразумевают смену риторики и таким образом не раздражать Россию. Однако стоит отметить, что вместе с риторикой налицо изменения в политике поведения, которая подразумевает направление взаимоотношений с народами Северного Кавказа в рамки русско-грузинских отношений и, в частности, в рамки политики нормализации отношений.

Один из опрошенных чиновников оценивает это положение “последовательностью политики” и утверждает, что изменение подходов со стороны Тбилиси, с точки зрения взаимоотношений с народами Северного Кавказа не должно рассматриваться в виде отрицательной констатации факта, якобы остановкой политики. По его утверждению, выполнение государственной стратегии взаимоотношений с народами Северного Кавказа “отложено на соответствующий срок”. Что именно подразумевается под “соответствующим сроком” следующим образом разъяснил еще один респондент: “мы должны дождаться когда сформируется стратегический план Грузии в отношении с Россией и после этого выяснится, в чем заключается наша северокавказская политика.” Одно то, почему приостановилась или изменилась политика Грузии, а другое – насколько совместимы друг с другом”политика нормализации” и политика определенного вида в отношении соседнего региона. По мнению некоторых респондентов, :

“Северный Кавказ всегда будет привязан к русско-грузинским отношениям... Новое Правительство не до конца осознало какую политику необходимо вести с Россией, так как происходит обновление взглядов Грузии в отношениях с Россией, поэтому пока этот процесс не завершится, не будет сформировано видение отношений с Северным Кавказом, поэтому северокавказская политика для Грузии не является актуальной темой и находится в замороженном состоянии: не происходит ни ее отрицания и ни продвижения вперед”.

С другой стороны, эксперты считают, что дело касается простого наличия политической воли, что возможно может измениться, так как взаимоотношения с Россией и взаимоотношения с Северным Кавказом могут не

³³ Нетгазета, 2013. „Закареишвили: “Вы хотите, чтобы из-за 200-300 метров мы объявили России войну?” Доступно на сайте <http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/20061>

³⁴ Сивил Джорджия 2013. „Иванишвили: “Я не жду от России решительных шагов”“. Доступно на сайте: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=27095>

³⁵ Сивил Джорджия 2013. „Иванишвили прокомментировал административную границу Южной Осетии“. Доступно на сайте: <http://civil.ge/geo/article.php?id=26970>

³⁶ Сивил Джорджия 2013. “Усупашвили об установлении колючих заграждений на административной границе Южной Осетии“. Доступно на сайте: <http://civil.ge/geo/article.php?id=26961>

быть взаимоисключающими. Следовательно, если существует такая возможность, и независимо от этого, северокавказская политика приостановлена, кроме внешних политических приоритетов положение можно объяснить и другими факторами, такими как институциональная память.

Безусловно, трудно оценить насколько стерлась институциональная память после смены Правительства в период правления новой руководящей силы. Однако с учетом двух факторов можно сделать такое заключение. В первую очередь следует отметить, что в Грузии институты слабо развиты и соответственно, институциональная память очень бедна/невелика. С другой стороны, эти институты, хотя и менее развитые, последние девять лет находились в руках только одной политической силы и часто институты подгонялись под персоналии. Вероятно, именно при смене таких личностей произошла утеря столь небольшой институциональной памяти.

Опрошенные респонденты часто акцентируют свое внимание на таких аспектах, как «непрофессионализм», «отсутствие опыта/неопытность» или недоверие/неверие представителей северокавказских народов к новому Правительству. По утверждению одного из экспертов: «к сожалению, люди, которые заняты этим делом [работкой и/или осуществлением политики, направленной в отношении северокавказских народов], ... действуют непрофессионально, не знают положения дел, ... допускают ошибки и результаты оказываются плачевными». В свою очередь, подобного рода «непрофессионализм» вызван тем, что большинство, принимающее решения, оказалось в такой позиции впервые, что, в свою очередь, усложняется тем обстоятельством, что отношения между Коалицией «Грузинская Мечта» и «Единым Национальным Движением» очень антагонистичны и нет места обмену опытом, путем диалога. Таким образом, налицо не столько «непрофессионализм», насколько неопытность, обусловленная более или менее объективными обстоятельствами.

Можно сказать, что на протяжении девятилетнего правления «Единое Национальное Движение» активно изучало Северный Кавказ и смогла установить личные контакты с имеющими вес лидерами в Панкиси. Если все это рассматривается на фоне того, что был признан геноцид черкесского народа, отменен визовый режим, в результате которого северокавказским мусульманам был облегчен выезд в Саудовскую Аравию для исполнения религиозного богослужения, то проблема недоверия, существовавшая в отношении Грузии со стороны северокавказских народов, постепенно переместилась на задний план. С другой стороны, как отмечает один из опрошенных экспертов, «у них [северокавказских народов] нет такого доверия к этой власти [«Грузинская Мечта»] потому, что проводятся какие-то репрессивные мероприятия». Например, проблемы, которые создают представителям северокавказским народам при пересечении границы Грузии являются ярким примером подобных «репрессивных мероприятий». Помимо этого, после выборов 2012 года нормализуются отношения с Россией, вследствие чего, по оценке одного из респондентов, на Северном Кавказе опасаются, что Грузия будет налаживать отношения с Россией за счет Северного Кавказа. Исходя из этого, в условиях наличия личных контактов и скудной институциональной памяти, усложняется разработка и осуществление эффективной политики.

С учетом подобного рода объективных и субъективных обстоятельств, после 2012 года политика Грузии или политика отсутствия политики в отношении Северного Кавказа, вызвала со стороны респондентов различные оценки, с нормативной точки зрения. С одной, часть респондентов считает, что после 2012 года изменение политики Грузии вызвало плачевный результат, а другая часть утверждает, что в условиях политики «нормализации» — это единственный верный подход.

Та часть респондентов, которая отрицательно оценивает изменения политики после 2012 года, акцентирует внимание на гуманитарном характере политики, которая исключает значительные финансовые затраты и измерение безопасности. Именно потому, что политика официального Тбилиси не предусматривает помощь северокавказских повстанцев, по мнению одного из респондентов, северокавказская политика и оттепель в отношениях с Россией не исключают друг друга: «ты же не предоставляешь оружия, проводи и это [северокавказскую политику], и то [нормализацию отношений с Россией]. Вместе с тем необходимо учитывать и такой аргумент, что в период с 2008-2012 годы, как отмечает опрошенный эксперт, «ничего особенного не происходило, в результате чего Россия изменила бы, в общем политику в отношении Грузии». Следовательно, можно утверждать, что приостановление северокавказской политики «Грузинской Мечтой», в определенной степени, было ошибкой, так как необходимо было трансформировать эту политику, а не аннулировать ее.

Безусловно, очень важно принимать в расчет и то, что северокавказская политика была многогранной и состояла из нескольких значительных компонентов. Следует отметить, что выполнение некоторых из них совершенно не требует никаких инвестиций, и как отметил один из респондентов, просто необходимо при пропуске посетителей на границе Грузии не разделять граждан Российской Федерации по их месту жительства и по происхождению: «От Грузии требуется минимальная инвестиция... Почему он [русский] твой друг, а этот [представитель Северного Кавказа] твой враг?!- мы это утратили, трагедии не произошло, но многолетний труд спущен в воду». Препоны при пересечении границы, в свою очередь, ведут к иным результатам, которые не столь желательны для Грузии и связаны с вопросом доверия: «Людьми, которые являются обычными гражд-

данами, принудительно создают дискомфорт. Именно это является плачевным результатом. Из этого следует общее недоверие в отношении конкретной власти. ... Это переходит в среду простых людей, вызывая фактор раздражительности по отношению друг к другу», – отметил один из опрошенных экспертов.

Несмотря на различные оценки в отношении политических изменений после 2012 года, ясно одно: Коалиция «Грузинская мечта» рассматривает Северный Кавказ частью России. Соответственно, проводит в отношении этого региона такую политику, которая не противоречит ее подходам в отношении к России. Примечательно, что «Грузинская Мечта» не считает проведение желаемой Россией политики посягательством на суверенитет и компромиссом на независимость Грузии. Поэтому, с точки зрения «Грузинской Мечты» естественно, что эта политика остановлена и подогнана под интересы России. В свою очередь, как и в 2008-2012 годы, так и в данном случае необходимо найти баланс в осуществлении приемлемой для России политики и вовлеченностью Грузии в региональные процессы. С одной стороны, необходимо наладить отношения с Россией, однако, с другой стороны, нельзя допустить антагонизма и отчуждения северокавказских народов; не принимать во внимание даже самые большие достижения, реализация которых была осуществлена в 2008-2012 годы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Главный вопрос, на который должна ответить Грузия, заключается в том, какой именно цели должна служить политика Грузии в отношении Северного Кавказа. В 2008-2012 годы ответ на данный вопрос заключался в создании буферной зоны между Россией и Грузией. После 2012 года – избежать раздражения России. Справедливо лишь то, что ни один из этих подходов не является для Грузии оптимальным. С одной стороны, Грузия не должна иметь враждебно настроенных людей на Северном Кавказе, а, с другой стороны, очень важно, чтобы рост престижа Грузии не протекал за счет взаимоотношений между Россией и Грузией. Взаимный компромисс именно двух этих целей и баланс между ними должны определять северокавказскую политику Грузии.

Ясно, что в 2008-2012 годы осуществлялась эксплуатация так называемых слабостей России, так как Грузия вела такую политику, которая не противоречила международному праву. Следовательно, когда Россия выражала недовольство активностью Грузии на Северном Кавказе, в качестве аргумента грузинская сторона использовала то, что Тбилиси не оскорбляет суверенитет России, не нарушает ее территориальную целостность и не делает ничего нелегального. Насколько убедительной была аргументация грузинской стороны — это предмет отдельного спора, хотя бесспорно, что такая политика вызвала недовольство России. В свою очередь, создатели этой политики утверждают, что отношения между Россией и Грузией после 2008 года были настолько напряженными, что их ухудшение было уже невозможно, поэтому результаты северокавказской политики Грузии в отношениях чаще всего пренебрегались до 2012 года. Естественно, что таким образом поставленный вопрос не оправдывает то положение, при котором Грузию, как минимум, не заботило улучшение взаимоотношений с Россией и, предположительно, не стеснялась их еще больше испортить.

После 2012 года, когда вопрос нормализации отношений с Россией вышел на передний план и стал одним из приоритетных для новоизбранного правительства, стратегия Грузии в отношении Северного Кавказа попала в рамки грузино-российских отношений. Тбилиси пытался на уровне риторики и конкретных действий не вызывать недовольство России, однако на этом фоне не стеснялся обидеть народы Северного Кавказа, например, посредством проблем, создаваемых им при пересечении границы. Этот подход принес свои отрицательные результаты и у представителей Северного Кавказа возникло недоверие к Правительству Грузии. Таким образом следует подчеркнуть, тот факт, что и нынешняя политика Грузии в отношении Северного Кавказа не является для Грузии выгодной.

Исходя из этого, следует разработать такую стратегию, которая будет достаточно нейтральной для того, чтобы не вызывать недовольство/раздражение России и радикальные действия с ее стороны; и, вместе с тем, будет достаточно ориентированной на результат в наращивании положительного имиджа Грузии и/или его усилении на Северном Кавказе. Одним из выходов в деле достижения первой цели является координация северокавказской политики Грузии с Москвой, а для достижения второй цели, вероятно оптимальным подходом являются культурные и образовательные программы. Соответственно, Правительство Грузии в первую очередь должно задуматься над тем, как достичь своих целей на Северном Кавказе и как этого добиться с согласия Москвы.

Проблема, которая является значительным вызовом как для Грузии, так и для России, является радикальным исламизмом. Следует отметить, что во время проведения Сочинской Олимпиады между грузинскими и русскими спецслужбами состоялось определенное сотрудничество, детали которого неизвестны широкой общественности. Соответственно, можно предположить, что подобное сотрудничество в будущем не должно представлять большого труда. Вероятно, использование и развитие данной практики может входить в интере-

сы обеих стран. Вместе с тем, вероятно, что подобное сотрудничество сможет убедить Россию в том, что Грузия не ведет диверсионную деятельность на Северном Кавказе и главным приоритетом официального Тбилиси является стабильность в этом регионе. Если Грузии удастся выйти на Северный Кавказ так, чтобы Россия не препятствовала этому (а не смогла бы препятствовать), то это будет важнейшим и осязаемым достижением за последнее десятилетие.

With a view to the existing conflict situation between Georgia and Russia since 2011, “The Centre for Cultural Relations – Caucasian House” began to actively work towards peace-building between the Georgian and Russian societies. This process unites several components, including the young Georgian and Russian analysts’ research, working visits to Georgia and the Russian Federation, meetings with representatives of both countries government agencies and experts, a common webpage and more.

The paper overviews Georgia’s policy towards the North Caucasus and provides comparative analysis of the 2008-2012 strategy and post-2012 policy. Four major pillars of Georgia’s North Caucasus policy are analysed in depth: people-to-people contacts and visa-related issues, motives and implications of the recognition of the Circassian genocide, cos-benefit analysis of the First Information Caucasus TV channel, and cultural, scientific and educational programmes. Furthermore, on the basis of the in-depth interviews, the paper explores the rationale behind the policy-making under the rule of the United National Movement as well as the Georgian Dream.

The publication was created in the framework of the project “Georgian-Russian Dialogue for Peace and Cooperation”, which is implemented with the financial support of “Conflict Pool” of the British Foreign and Commonwealth Office

CONTENTS

INTRODUCTION	39
CONTEXT	39
GEORGIA'S POLICY IN 2008-2014	40
<i>Abolition of Visa Regime</i>	41
<i>Recognition of Circassiangenocide</i>	42
<i>First Informational Caucasian (PIK)</i>	42
<i>Cultural, Educational and Scientific Programs</i>	44
NORTH CAUCASUS AND RUSSIA – POLITICS IN 2008-2012	45
NORTH CAUCASUS IN RUSSIA – POLITICS AFTER 2012	46
CONCLUSION.....	48

INTRODUCTION

After the 2008 August War, the government of Georgia has embarked on a policy towards the North Caucasus, which has been eventually institutionalized in the national security strategy of Georgia and the “state concept of Georgia on the relations with the peoples of North Caucasus”. According to official documents, this policy intended to deepen the relations between Georgia and the North Caucasus peoples and improve the image of Georgia, demonized by Russian propaganda. For this purpose, the policy was developed in several directions: the visa regime for the peoples of the North Caucasus was abolished (although this decision was later extended to the whole of Russia); First Caucasian Informational Channel (PIK) was established; Georgia recognized the Circassian genocide; scientific and educational programs were set up under which the North Caucasians had the opportunity to conduct research in Georgia, or to study under the government's funding, at the same time, conferences and meetings were organized; a Group of Friends with the North Caucasian Parliaments was founded in Georgian Parliament; and finally, President Mikheil Saakashvili repeatedly expressed his sympathy for the idea of the so-called “Common Caucasian House”.¹ These actions were coordinated and represented one consistent approach towards the North Caucasus. However, after the 2012 parliamentary elections, when the Coalition “Georgian Dream” came to power, the situation has changed. The policy of Georgia towards the North Caucasus has changed and this change was reflected in the cancellation or correction of the main parts of the old policy. In the first stage, due to financial problems, the TV Company “PIK” was closed and the new government has chosen not to reset it. Funding for projects, under which the North Caucasian students had the opportunity to receive higher education in Georgia reduced. Besides, problems related to human rights have become more frequent. This was particularly evident in the preparatory period of the Sochi Olympic Games and the Olympics itself, when Georgia did not allow Russian citizens belonging to ethnic groups of this region (particularly Chechens, Ingushs and Dagestanis). It should be noted as well that the detention of the North Caucasian young people at the border of Georgia also became more frequent.

Experts explain differently the change of policy towards this region. Part of them considers that it is directly related to the process of normalization of relations with Russia. In particular, this part of experts believes that in exchange of normalization of relations with Russia Georgia is trying to distance itself from the North Caucasus by closure of the already existing projects, on the one hand, and cooperation with Russia in fighting terrorism and security, on the other. The second part of experts considers that the issue of normalization of policy with Russia is also important for the North Caucasus itself. However, in their view, the policy change is linked with removing this issue from the top of the political agenda and with inefficiency of the state agencies dealing with the issues related to the North Caucasus.

The goal of this paper is to examine and evaluate the strategy on the North Caucasus during 2008-2012 as well as the current situation in this regard. The paper provides cost-benefit analysis of some of the policy components implemented from 2008 until 2012. Additionally, over the course of the research, nineteen in-depth interviews were conducted with Georgian, Russian and North Caucasian experts, co-authors of the North Caucasian strategy of Georgia, policy beneficiaries and the representatives of the previous and the current governments. Eleven among respondents are Georgians, six – representatives of peoples living in the North Caucasus, two – Russians. The interviews were conducted from June to September 2014.

The following section describes the context which this paper explores and overviews the instability in the North Caucasus. The third section of the document provides cost-benefit analysis of the North Caucasian policy of Georgia since 2008 and gives a detailed overview of the main components of this policy and the changes that occurred after the 2012 parliamentary elections. The following section analyzes the main driving ideas and goals of the North Caucasian policy of Georgia in the years of 2008-2012. The chapter explains how and why this policy separated the North Caucasus from Russia and why this strategy was essentially misled. The fifth chapter analyzes the post-2012 policy and the basic ideas, on which this approach is based. It also explains why the North Caucasian policy has been halted and the negative effects of such a course. Finally, considering all this, the document stresses the need for a balanced and comprehensive policy to improve the relations between Georgia and the North Caucasian peoples, and at the same time to not deteriorate Georgian-Russian relations.

CONTEXT

It is undisputable that the North Caucasus, as a region, has significant influence on the security of Georgia. The significance of the North Caucasus refers to three main issues. These are: 1. security; 2. economy and tourism; 3. Georgia, as a regional

¹ See more details on the politics of Georgia towards North Caucasus, in 2008-2012 years: I. Menagarashvili, N. Melikadze, and G. Gvimradze, 2010. North Caucasus as a factor in Georgian-Russian relations. Tbilisi: Friedrich-Ebert-Stiftung. or G. Khelashvili, 2011. “Georgia’s perceptions of the North Caucasus and of US-Russian Relations”. PONARS Eurasia Policy Memo No. 148.

actor. According to respondents, the North Caucasus may be both, a problem and a resource. On the one hand, the intensification of economic and tourist ties with the neighboring region brings mutual benefits, while, on the other hand, Georgia has the potential to become a regional actor in the Caucasus. However, Georgia can't achieve this status without an elaborated policy towards the North Caucasus. This, of course, would be ideal if not the problems, linked to the security: the instability of the North Caucasus, participation of the North Caucasian volunteers in armed conflicts against Georgia in the 1990s and in the 2008 August War as well as Russia's manipulation with the instability of the region and using the North Caucasus as an instrument against Georgia.

Political instability of the North Caucasus is caused by many factors and is reflected in political Islam and terrorism. According to the terrorism studying consortium global terrorism database,² in Russia, from December 1991 until 2011, 1744 acts of violence were carried out.³ Approximately 1500 terrorist acts were carried out in those locations, which became the target of terrorism more than once. From given 1500 acts, more than 1200 (84%) were performed in the North Caucasus. From those acts, the organizers of which are known, about 90% are carried out by the North Caucasian terrorist groups. All this means that terrorism in Russia, in fact, is determined by the North Caucasus. Such instability is resulted in human casualty. According to "KavkazskiUzel", from January 2014 through October, 403 people⁴ were injured or killed in the armed conflict in the North Caucasus. From 2010 until 2013, 5291 people were injured or killed in the armed conflict in the North Caucasus, which means that, during these four years on average minimum 3 people per day were conflict victims.⁵ However, it should be noted that the tendency is declining over the last five years: if in 2010 the number of victims was 1705 people, in 2013 this number, as a result of the gradual fall, almost halved and composed 986 people.⁶ It is also noteworthy that from 5291 people, 542 were civilians.⁷

Although over the last few years, the situation has comparably stabilized, North Caucasus still remains as a turbulent region. In addition, the danger of the conflict spilling over in Georgia still remains and the recurrence of Pankisi crisis is still a threat. Besides, when it concerns to Russian politics, as a rule, it is far more important how Moscow manages to manipulate with a given situation, rather than the reality of what is happening in the region. Accordingly, as one of the interviewed public officials says, Georgia is constantly facing the danger that "Russia may deliberately transfer the [North Caucasus] conflict to Georgia." Therefore, it can be said that safety concerns often outweigh the economic benefits that may follow the intensification of relations between Georgia and the North Caucasian peoples.

In its turn, the stabilization of the situation in the North Caucasus, most likely is a result of aggressive policy of the Russian central government, the purpose of which is organization of the Sochi Winter Olympics without any serious incidents. Accordingly, Russia has shown that it effectively controls its own territory, including the North Caucasus. However, it was not always so, and a few years before the Olympic Games North Caucasus was the Achilles Heel of Russia, to which the authorities of Georgia had different ways to approach at different times. If Zviad Gamsakhurdia was a vocal advocate of the idea of Caucasian House, Eduard Shevardnadze had a more covert way of supporting North Caucasians: according to some estimates 8000 Chechen refugees and 1500 rebels were sheltering in Pankisi Gorge, which Sergei Ivanov referred to as "mini-Afghanistan" at "the doorstep of Russia".⁸ The magazine "The Economist" evaluated Shevardnadze's policy towards the North Caucasus in the following way: "Georgia, itself constantly fearful of Russian interference in its own affairs, does what it can, discreetly, to help its much smaller neighbour [Chechnya]."⁹ After the 2003 Rose Revolution, in the first period of Mikheil Saakashvili's presidency, Georgia had no specific policy towards the North Caucasus, but the 2008 war became a turning point and Tbilisi began to make successive steps to strengthen relations with the North Caucasian peoples.

GEORGIA'S POLICY IN 2008-2014

The August war played a catalyst role in relations between Georgia and North Caucasian peoples. Although these relationships comprised of more components, this paper will focus on four of them: 1. Abolition of the visa regime; 2. The recognition of the genocide; 3. Establishment of the First Caucasian Informational TV channel; 4. Carrying out scientific, educational and cultural programs. The first two from given four components represented not a process but a decision and the last two – a deliberate policy. However each of them made a significant impact on the relations between the North Caucasus and Georgia during 2008-2012, which in turn has become an additional condition of deterioration of Georgian-Russian relations. However, after the 2012 parliamentary elections, normalization of relations with Russia moved in the forefront in Georgia's foreign policy priorities. This process has influenced the policy of Tbilisi towards

² National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), 2012. Global Terrorism Database. available: <http://www.start.umd.edu/gtd>

³ see definition of Start on the act of violence and other additional information: Global Terrorism Database, 2014. "Data Collection Methodology". Available: <http://www.start.umd.edu/gtd/using-gtd/>

⁴ KavkazskiUzel "North Caucasus -statistics of the victims", available: <http://www.kavkaz-uzel.ru/rubric/1103>

⁵ Kavkazskiuzel "Infographics. Statistics of victims in North Caucasus from 2010 until 2013 according to the data of "KavkazskiUzel". Available: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/239812/>

⁶ Ib.

⁷ Ib.

⁸ Tyler, P. E., 2002. "A nation challenged: a hide-out; in Caucasus gorge, a haven for Muslim militants." New York Times (edited 28 February 2002), available: <http://www.nytimes.com/2002/02/28/world/a-nation-challenged-a-hide-out-in-caucasus-gorge-a-haven-for-muslim-militants.html?pagewanted=all&src=pm>

⁹ The Economist, 1999. "Chechnya's war frightens the Caucasus," (edited 28 October 1999) available: <http://www.economist.com/node/326006>

the North Caucasus, which is why almost all the components of the North Caucasian strategy were halted. Funding this policy reduced and/or stopped and a policy of not having a policy began. The new government's new approach made a positive contribution to the process of normalization of Georgian-Russian relations, however, according to some analysts, already existing achievements have been sacrificed over the course.

Abolition of Visa Regime

A 90-day visa-free regime came into force on October 13, 2010 for Russian citizens registered in the Republics of Chechnya, Ingushetia, North Ossetia, Dagestan, Kabardino-Balkaria, Karachay-Cherkessia and Adygea.¹⁰ Later, since March 1, 2012, this decision was extended for the rest of Russian citizens.¹¹ This step was assessed by the then president, Mikhail Saakashvili, as a "sign of strength" of Georgia. He later added that the visa regime can't stop spies from entering Georgia, besides, "we, because we are sure that we control our territory, and we have a good system of security, because we know that our police is not corrupted and our intelligence is effective, we are not afraid of those [Russian] tourists to come to Georgia. At the same time, we know that tourists, on their own are not dangerous," - Saakashvili declared.¹² It should be noted that the opening of borders played an important role in the flow of the growth of visitors from Russia to Georgia. The number of visitors from Russia in 2011, compared with the previous year increased with the record 109.5 percent.¹³ As for the North Caucasians, in 2011, 14 447 visitors came to Georgia from the neighboring region.¹⁴ This number, compared with the previous year, increased with 67 percent in 2012, while in 2013 with an additional 47 percent, but in October, 2014, reduced with 2.3 percent.¹⁵ As a result, the number of visitors from the North Caucasus in 2014 amounted to 34 688.¹⁶ These numbers, on the one hand, make it clear that the Georgian government's decision on unilateral lifting the visa requirement turned out to be an important prerequisite for the population of the North Caucasus to start visiting Georgia, and on the other hand, reveals effects of the extraordinary measures of Georgia during 2014 Sochi Winter Olympics, which is discussed in more details below.

Abolition of visa regime was evaluated by the respondents as one of the most successful, which is based on the assumption that when the North Caucasians "started travelling to Georgia, they realized that no one harms them, nobody will kill them and good-neighborliness and trade emerged so a symbolic gesture returned to be enough for that," - said one of the respondents. Therefore, this decision of the government may be apprehended as positive, but it is noteworthy that the border was not open for all the North Caucasians. While some respondents argue that in 2008-2012 years even openly opposing North Caucasians used to move freely across the border, the other respondents note that, "there was a certain category [of visitors], which was not allowed [in Georgia] and only ordinary people were allowed." According to another respondent, such a category included, for example, those North Caucasians who had a refugee status - they were detained for a long time, or not allowed to cross the border. This problem is not an individual approach of any particular government of Georgia and it existed both, during Eduard Shevardnadze's presidency, as well as during Georgian Dream's rule.

In turn, it should also be noted that after the 2012 parliamentary elections, border control became stricter and North Caucasians face more and more problems upon arrival in Georgia, which is partly caused by the fact that during the Sochi Winter Olympics the Georgian and Russian security services cooperated. The Russian Federal Security Service chief, Alexander Bortnikov, in his statement emphasized "the joint specific work of the American, Austrian, French, German and Georgian colleagues against the persons, who were planning terrorist acts around the Sochi Olympic facilities".¹⁷ The details of cooperation, or the "joint work" have not been released publicly, but the Prime Minister's special representative for relations with Russia, Zurab Abashidze explained those steps, which were taken by the government of Georgia during the Olympic Games. Abashidze said that Georgia's efforts to help ensure the security of the Olympic Games was expressed in three aspects: the Olympic Committee of Georgia was in constant contact with the event organizers; Foreign Ministry sent a consular officer from Moscow to Sochi, who helped our athletes during the Olympics and was in touch with the local organizers; and "during the Olympics on the whole territory of Georgia additional security measures were taken in the framework of the existing legislation, including airports, border areas, additional control and additional attention was introduced during the Sochi Olympics".¹⁸ Mobilization of the additional control mechanisms on the border deserved different assessments from the expert society. According to some respondents, the ruling coalition's goal

¹⁰ Civil Georgia, 2010. "Georgia sets up visa-free regime for the residents of the North Caucasian republics". available: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23228>

¹¹ Civil Georgia, 2012. "Georgia abolished visa regime for Russia". available: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=25179>

¹² Civil Georgia, 2012, "Saakashvili: The abolition of visa regime with Russia is a sign of strength". available: <http://civil.ge/geo/article.php?id=25184>

¹³ MIA, Information-Analytic Department, 2014, "Statistic data of visitors, moving on Georgian border- 2006-2014". available:

http://police.ge/files/pdf/statistika%20da%20kvlevebi_new/geo/sazgvriss%20kvetis%20statistika/2014/%282014%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%9D%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98%29%20%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%96%E1%83%A6%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%97%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%90.pdf

¹⁴ IB

¹⁵ IB.

¹⁶ IB

¹⁷ Civil Georgia 2014, „FSB chief: Working together with Georgia and other countries helped us to prevent attacks in Sochi. Available: <http://civil.ge/geo/article.php?id=28055>

¹⁸ Interpressnews, 2014 "Zurab Abashidze explains the form of the cooperation which existed with Russia for the security of the Olympics". Available:

<http://www.interpressnews.ge/politika/277364-zurab-abashidze-ganmartavs-thanamshromlobis-im-formas-romelic-olimpiadis-usaftrtkh-obisthvis-rusetthan-arsebobda.html?ar=A>

– tonormalize relations with Russia, is achieved at the expense of the achievement during 2008-2012, which negatively affects the degree of trust and confidence of the North Caucasians towards the Georgian authorities.

Recognition of Circassian genocide

On 13 May 2011 Georgian Parliament listened to a summary scientific report on the recognition of the Circassian people's persecution by the Tsarist Russia in the 19th century as a genocide.¹⁹ In the document, prepared during one year, historical sources, views of Georgian, Russian and Western researchers on this issue are collected by Merab Chukhua, professor of Javakhsivili Tbilisi State University.²⁰ According to the final section of the document:

“In the 19th century, during the Russian-Caucasian war, by the political and military leadership of the Russian empire, specially was pre-planned and then executed the ethnic cleansing of Circassian territories, while in the empty places of a settlement Cossacks and Russians were settled, and as a result of multiple punitive military expeditions more than 90% of half million Circassian population was destroyed or expelled from their homeland. It turns out that during Russia's expansionist wars the total loss of the genetic pool of Circassian people, by sight of murdered was much more than 20% of a total population of this people. Therefore, these acts from our side are qualified as a clear genocide, as under the qualifications and all kinds of interpretation, when 20% of the population is killed, this is clear genocide.”²¹

A week after the hearing of a scientific conclusion, on the basis of this document and official request of the Circassian Diaspora, Georgian Parliament officially recognized the genocide of the Circassian people and made an unanimous decision with 95 votes.²² While on May 21, 2011 Georgian government opened the memorial in Anaklia to commemorate the victims of the genocide.

The ruling team appraised the fact of recognition of the genocide as “a first step towards the restoration of historical justice” and “very clear political support” of Caucasian people.²³ It should be noted that the ruling party in their estimations, on the one hand, stressed the readiness of Georgia to political support to the peoples of the Caucasus, and on the other hand, the emphasis was also on the fact that the decision is not “directed against the Russian people.”²⁴ But the point is that the Russian people and the Russian government were separated from each other in the statements. Appeal was to the fact that recognition of the genocide was not a step against the Russian people, but whether this decision was against the Russian Federation, as a political entity, was less than the subject of discussion.

Since “Georgian Dream” came to power, no one speaks of course about suspension of the decision of recognition of the Circassian genocide. Consequently, the reverse process has not been observed, but it is also worth noting that talks, which started in 2011 that Tbilisi could discuss the issue of Chechens as well, did not become central. Accordingly, the coalition government's approach lies in the fact that their actions do not worsen the situation. Consequently declaration concerning Georgia's political support to all the Caucasian people decreased.

Although recognition of the Circassian genocide can be considered as one of the most effective steps, the results of this decision are still not clear. On the one hand, the respondents emphasize the fact that the decision to recognize the genocide positively sensitized Circassian people towards Georgia, but, on the other hand, it is also worth noting that the part of experts focus on factors such as discontent of the part of Circassians and the issue of Armenian genocide.

According to one of the respondents, the positive result of the genocide was that “if until then Circassian opinion was radically anti-Georgian, it became divided. We can't say that it was pro-Georgian, but split – has become a subject of discussion in the Circassian society. “In addition, this change is important also from the point of view that the Circassians, perceived Georgians as Abkhazians oppressors. This view became under the question after the recognition of the genocide in Circassian community. Due to some respondents, the recognition of genocide was not only a pragmatic step, but represented a “moral obligation” for Georgia. As one expert states, with this decision Georgia, on the one hand gained new friends in the Caucasus, and on the other hand, sent a message to the international community on the crimes committed on the ethnic origin, which were carried out in Caucasus, because Georgia itself is a victim of ethnic cleansing.

Some experts highlight the fact that the recognition of genocide was a political decision and, therefore, excessive political propaganda and ideological background caused backlash in certain part of the Circassian community. An impression was created that Georgia used the tragedy of Circassian people for its own political goals. However, it is noteworthy that in this case the objectives of the Circassian people and Georgia were in accordance, that's why this irritation has not been widespread. On the other hand, the problematic is that Georgia ignores the issue of Armenians genocide and, to some extent, plays with the problems of other nations. Therefore, due to one of the respondents, it would be right if Georgian authorities stressed Circassian tragedy, estimated it and it might not be a political decision.

First Informational Caucasian (PIK)

Information about the fact that Public Broadcasting was working on the new Caucasian channel, first was spread in November 2009²⁵, after which soon in January 2010 the channel has started online reporting.²⁶ Precisely a year after, the “First

¹⁹ Civil Georgia 2013, “Parliament listened to scientific report on the recognition of the Circassian genocide”. Available: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23992>

²⁰ IB

²¹ IB

²² Civil Georgia 2011, “Georgia recognized the genocide of Circassian people”. Available: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=24024>

²³ IB

²⁴ IB

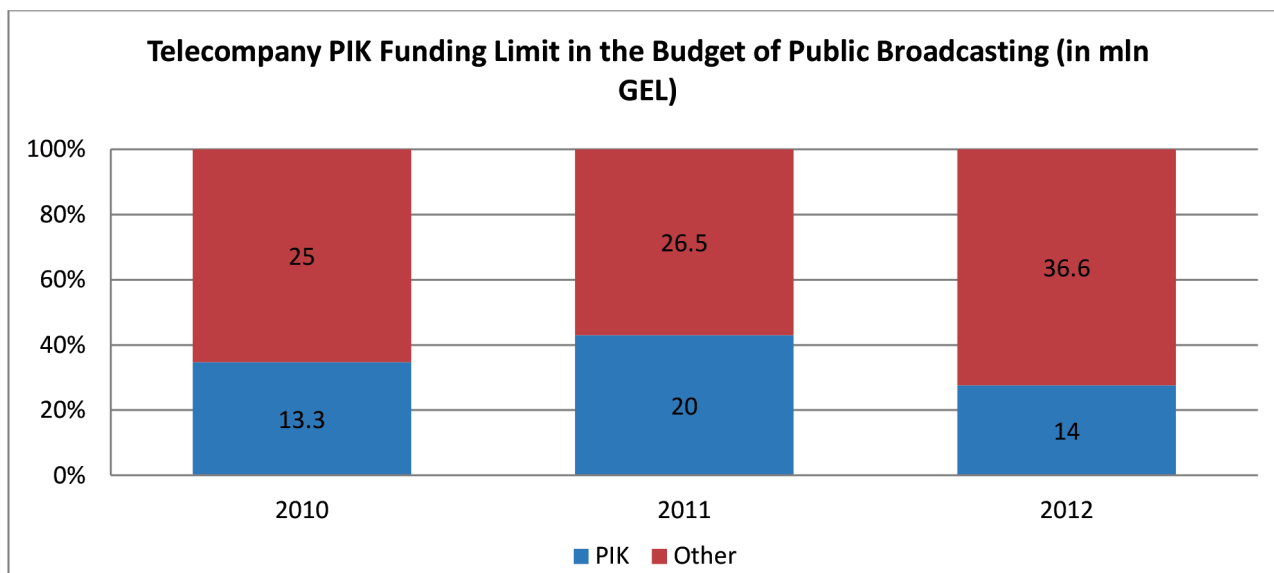
²⁵ Civil Georgia, 2009, “Public Broadcasting is planning a new Caucasian channel”. available: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=21945>

²⁶ Civil Georgia 2010, “First Caucasian channel over the internet”. available: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=22193>

Caucasian” satellite was launched in October 2012,²⁷ while in October, 2012, the channel suspended broadcasting. The goals of the TV channel were directly connected with publicly declared objectives of Georgia’s North Caucasian policy. In January 2010, President Saakashvili, in an interview, given to the channel expressed satisfaction for the forthcoming “powerful Russian-language channel” in Georgia.²⁸ Saakashvili praised the importance of creating the channel for two reasons: First, “we must not lose the Russian language; This is a very important layer of civilization and culture,” - said the President; And second, “This [channel] is a permanent channel of dialogue of our society with neighboring societies and nations – dialogue without borders and dialogue without any restrictions, or border checkpoints. 21st century information has no borders; Information has no borders. In 21st century; it is impossible to stop the flow of information and it is impossible to hide the truth.”²⁹ Accordingly, the “PIK” became the main weapon of Georgian propagandas, by which the image, “demonized” by the Russian propaganda in the neighborhood of the North Caucasus and the whole Georgia could be improved.

It should be noted as well that the “improvement of this image” was quite expensive for Georgia in financial terms. On the one hand, the question is how well this mechanism of propaganda worked and on the other hand, those expenses, incurred by the state to finance this component are also important. In 2012 and 2014 financial and then-observation audit two reports³⁰ were published on Public Broadcasting, prepared by the Chamber of Control and later, the State Audit Office, giving detailed description of public broadcaster, including TV company PIK financing.

TV Company PIK existed about three years at large, from January 2010 until October 2012. In 2010, the public broadcaster was allocated 22 million Georgian Lari from the state budget, and an additional 16.3 million GEL was allocated from the reserve fund of the government. 13.3 million GEL out of this sum has been allocated specifically for functioning of the Russian-language third channel. In 2011, the budget allocated 25 million GEL for Public Broadcasting, and the addition 21.5 million from the reserve fund of the government. From the latter, 20 million GEL was provided for functioning of the TV company “PIK”. Finally, in 2012, 49.6 million has been allocated from the budget for the public broadcaster, 14 million of which was assigned to be spent on the functioning of TV company “PIK”. Also, in 2012, 1 million was allocated to the public broadcaster additionally from the reserve fund of the government. In summing up these numbers, it is apparent that the sum allocated for the public broadcaster from the budget, as well as from the reserve fund of the government during three years, amounted to 135.4 million GEL, 47.3 million from this sum was provided for functioning of the TV company PIK – 15.8 million on average per year. Accordingly, finances of the “PIK” composed approximately 35 per cent of the total funding of Public Broadcasting within three years. For comparison, according to the 2014 budget draft of Georgia, 19.6 million GEL was intended for the social rehabilitation and child care; 9 million GEL for providing students with books; 49.7 million GEL for the promotion of science and research; 12.9 million GEL for Agricultural development; 48 million GEL for the Ministry of Refugees; 31 million GEL for the Environment.³¹ These figures show that quite huge funds have been allocated from the state for functioning of the TV company “PIK”, which on the one hand, is clear, because creating a new TV company requires significant investments. On the other hand, a cost-benefit assessment should be made depending on what the state was able to achieve, during three years of existence of the “PIK”.



²⁷ Civil Georgia 2011, “Russian language “First Informational Caucasian starts satellite broadcasting. available: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23592>

²⁸ Civil Georgia, 2010, “First Caucasian Channel” in internet. available: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=22193>

²⁹ IB

³⁰ CCG, 2012. “Legal entity -” PB “Compliance Audit Report – 01.01.2010-01.01.2011“. №14/00 and CCG, 2014, “Legal entity Public Broadcasting” financial and Compliance Audit Report” of 2011-2012 №14/00.

³¹ Ministry of Finance of Georgia, 2014. State Budget of Georgia for 2014. Available: http://www.mof.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=10604

It should be noted that when we talk about the achievements of the TV company “PIK”, in many cases negative results manifest more than positive. Respondents of the survey often viewed PIK as biased television with aggressive propaganda, which was seen as response to the Russian propaganda. As for the positive results, respondents believe that the main achievement of the company was that PIK reported the information on developments in the region to ethnic minorities living in Georgia, in the language, which was familiar for them. But on the other hand, the discussion about PIK should always be in the framework of the Georgian-Russian relations, which means that the ethnic minorities, living in Georgia, represented a secondary audience of TV company and the channel was not designed for them. Aggressive propaganda of PIK, as part of the respondents believed created the illusions regarding Georgia in the North Caucasus. In addition, PIK, or as one of the respondents called it “Jihad television”, often ignored the protests in Georgia and focused on Russia and the discontent of the population. Imbalance and subjective selectivity in news coverage were the main shortcomings of PIK. This opinion is shared by the respondents of the survey from the North Caucasus, who argue that PIK was busy only by coverage of negative news, happening in Russia and the North Caucasus. Consequently, PIK was considered as an instrument of Georgian propaganda. Besides, there were problems in regard of the coverage zone, though the respondents from the North Caucasus, besides criticism also stress that there is a need for alternative sources of information in the region. PIK was targeted on using this need, but it was not able to accomplish this completely and the main problem of this was a biased coverage of the news.

Therefore, the existence of PIK in the form, as it existed, is inappropriate, however, due to the opinion of some respondents, it was possible to preserve PIK changing its profile. If the TV channel PIK could adjust the profile of cultural-educational channel, it might even be more viewed and successful. However, it failed or there was no political will for it. After the victory of the coalition “Georgian Dream” in 2012 parliamentary elections, TV Company PIK ceased broadcasting and there are no longer discussions about its renewal at the “Georgian Dream” governance.

Cultural, Educational and Scientific Programs

After the 2008 August war, the government of Georgia, for improving relations with the North Caucasian peoples has started cultural, scientific and educational programs and funds were allocated from the state budget for financing them. Educational programs were set up at Ilia University and Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, who received students from the North Caucasus. Circassian Cultural Center and Caucasian Fund were also established, which carried out various scientific and cultural activities, conferences, etc. It should be noted that the state did not spend large sums of money for these programs, especially in a sign of the TV company “PIK” budget. Scientific-research institute – International School for Caucasus Studies”, established in 2009 at Ilia University was funded by less than 2 million GEL. Approximately 50 students learned at the Masters Program in this school, out of which – 35 students were from the North Caucasus. In turn, about half a million GEL was allocated to the Circassian Cultural Center from the budget, for the implementation of various events, as for Caucasian Fund, it was financed from the state, as well as private businesses, and its budget, due to the information from the survey respondents, did not exceed one million.

It should be noted that due to the respondents’ opinion, from the components of the North Caucasus policy of Georgia, cultural and educational component, was the most successful component. However, due to the North Caucasian and the Russian respondents, it was the problematic issue for two main reasons. First of all, it should be noted that, as Russian experts state, the Kremlin is irritated when the North Caucasian students are studying in Georgia an alternative interpretation of the political and historical events. Accordingly, in their perception, Ilia University was engaged in the propaganda with students that Russia is an empire that wants to crush the North Caucasian peoples. On the other hand, as North Caucasian program graduates say, they have encountered serious problems due to the fact that they are studying in Georgia. In spite of the fact that, due to former students view, “The program was of European standards: with good teaching methods and a variety of good literature”, recognition of their diplomas after their return, as a rule, was complicated. Moreover, in many cases, graduates could not use their education just because “it does not matter whether you have a diploma, it is important to have people who can help you find a job.”

Despite these problems, Ilia University representative said in an interview that students often recognized “International School of Caucasus Studies” master’s program, as to be a stepping-stone for them and often used successfully as a preparatory stage for further studies in Europe. In any case, due to the statement of Ilia University representative, the students who had studied in Georgia, represent “significant political resource”. How to use these “resources”, is already the subject of discussion.

Although this component was unilaterally assessed positively by the survey respondents, educational, cultural and scientific programs funding from the state, after the 2012 elections noticeably decreased and finally ceased. Accordingly, for the 2014-2015 academic year, the reception of the North Caucasian students was not announced.

In the end, the North Caucasian policy of Georgia, since 2008, is characterized by both, achievements and significant faults. However, the gaps, revealed during the implementation of the policy, in the light of those problems, which represent the basis of this strategy, can be considered as technical issues. Most important issues are those reasons and goals, in consequence of which this strategy was first developed and then, ceased. Different approaches of two authorities can be explained by the differences, which Georgian political elite different members have regarding the North Caucasus and Russia. 2008-2012 strategy represents an attempt to separate the North Caucasus and Russia from each other. Correspondingly, Georgia must have had different policies, on the one hand, towards Russia, on the other hand, in the North Caucasus. Since 2012 Georgia returned to perceive the North Caucasus and Russia as one political entity

and, therefore, the strategy which separated these two has been stopped. These two visions are discussed in detail in the following sections.

NORTH CAUCASUS AND RUSSIA – POLITICS IN 2008-2012

It should be noted that until 2008 Georgia did not have a specified policy towards North Caucasus. Accordingly, the turning point was the August War 2008. Right after the August War started making the steps which later fell under the umbrella of Georgia's North Caucasian strategy. Plain thesis is named by our respondents why the 2008 Georgia-Russia war became overturning moment for Georgian government to start thinking on the creation of a specific policy of the North Caucasus: participation of North Caucasians in the Georgia-Russia war. In addition, an additional important factor is also named - that North Caucasians were involved in conflicts against Georgians in the 90s too. Therefore, in Georgia started thinking about the need of improving the image of Georgia in the North Caucasus.

Though an attempt of improving the image of Georgia in the North Caucasus can be assessed only positively, but a few questions occur following the given logic.

1. Why a platform of such a policy was not drawn up before the 2008 war?
2. What was the serving purpose of this policy?
3. Did it carry the nature of revenge in respect of Russia?

Of course, it is difficult to determine whether existed, or not such objectives of this policy, which were not disclosed publicly. It should also be noted that in the foreign and security policy there are often such cases, when certain part of the strategy is public, but the rest is closed and it is understandable. Our task today is to determine whether the ways of establishing goals in such a way, as they were established after the 2008 war, were right.

Due to the statements of some respondents, the interest of Georgia is the North Caucasus as a buffer zone between Georgia and Russia, that Georgia benefits from such a state, when Russia can't control the North Caucasus and it has problems in this region, which is expected to lead Russia to divert attention from the neighborhood to the country's internal affairs. But the point is that the fact that the loss of control of Russia in the North Caucasus causes wars, because Moscow does not plan to separate from the North Caucasus from today's perspective, is ignored. Similar conflicts, as experience shows, are spreading in Georgia too and makes problems for us. Consequently, the issue may be posed in such a way: What are the bigger problems for Georgia – those that the North Caucasians are often involved in Georgia – Russia's armed conflict, or if Russia will start a war in the North Caucasus, rebels will cross Georgia and find a possible shelter there.

Accordingly, the first problem lies in the fact that maybe a wrong issue was complicated. The fact that the North Caucasians are fighting against the Georgians is identified as a problem. This, of course, but if we consider it as a main problem, we may drift away from reality. In this approach, the active armed conflict with Russia is a given reality, and this conflict can't be put to the question and instead of the attempt for its resolution, Georgia is trying to reduce the number of people fighting on the Russian side in the war with Georgia. In this case, the proper determination of reality must be made. First, if the armed conflict between Georgia and Russia is inevitable, it is a fact that Georgia, with its own limited perspective can't win a war with Russia. In this case, Russia can defeat Georgia without direct, let's say aid of the North Caucasians. Even if we take an unrealistic scenario and admit that Georgia will choose the guerrilla tactics and will not allow Russia to defeat us, Georgia still can't win as such, because of the loss, that is necessary for such a war. Second, if the conflict with Russia is inevitable, Georgia has to focus its own limited capacity so that the conflict moved away in time as far as possible. Accordingly, the goal also should be that. In the end, no matter how much Georgia will work on the North Caucasus, as long as this region is within the Russian Federation, it is very likely that Russia will always find those individuals and groups who are happy to accept the participation in the war, not because they love Russia, or do not love Georgia, but because war is their way of life and source of income.

In other words, there are more important issues, side effect of which is North Caucasians participation in the Russian-Georgian armed conflict. Consequently, the main problem is the existence of the conflict itself with Russia. If the goal of Georgia will be not Russia must be weak, when there will be a war with Russia, but – there should be no war with Russia. Of course, this is an extremely difficult task, because Georgia is a small country and in terms of strained relations with Russia, Georgia's resources and military power do not serve as a deterrent to the northern neighbor. **Georgia, as a small country, must address its resources to solving the specific substantial problems and not to the solution of the side effects.** In other words, if Georgia will be able to prevent, or delay constantly the conflict with Russia over and over again, the problem of the North Caucasians in this dimension of security, will be automatically removed. It should be also noted that in terms of security the North Caucasus may become a source of other challenges, which is largely related to strengthening of radical Islam in the region as a whole, including, to some extent in Georgia.

Georgia did not give much consideration to the threat of radical Islam. To some of our respondents' opinion, radical Islamism is taking place in Georgia too and sooner or later we will have to face this fact, but a coherent policy in this regard is not yet developed. As our research shows, today Georgia is trying to eliminate only certain exposures of the problem and not to solve the problem thoroughly. These efforts are limited to tightening control over borders, which is often at the expense of human rights violations.

NORTH CAUCASUS IN RUSSIA – POLITICS AFTER 2012

Georgia's policy toward the North Caucasus, after the parliamentary elections of 2012, can be described as a policy of not having a policy. The main components of the previous government's policy were stopped, while secondary directions were continued mechanically. For example, Georgia is not going to cancel the decision on recognition of the genocide of Circassians, however, the Circassian Cultural Center continues to work, but not to the extent as before. This situation can be explained by two reasons. The first part of the interviewed experts stresses the aim of the ruling coalition -to repair relations with Russia, accordingly, Georgia, as one respondent noted, "avoids offending Russia." It can be said that the new Government of Georgia started to understand the North Caucasus in the frames of Russia, which is reflected in the corresponding political conducts as well. The second part of experts are focusing more on the professionalism and experience of the new government, especially on the loss of the institutional memory, which accompanied the replacement of the former government senior officials. In this case, we see a weakness of government institutions and the negative consequences of this weakness after the change of government.

One of the main pre-election promises of "Georgian Dream" was to mend relations with Russia. In spite of the fact that the political legacy, left by ruling of the "National Movement" meant extremely tense relations between Tbilisi and Moscow, the new government, after coming to power immediately expressed readiness to begin a dialogue with Russia. Consequently, repairing relations with the northern neighbor has become one of the main directions of the ruling coalition's foreign policy. Accordingly, the relations with the peoples of the North Caucasus moved to the shed and fell in the frame of normalizing Russian-Georgian relations. This means that the priority is to make continual demonstration that Georgia is ready for the dialogue with Russia, which, in respect of the North Caucasus policy of Georgia means that there is a constant emphasizing of the fact that the North Caucasus is a part of Russia and that Georgia has relations with Russia as with a single political unit, and not with its constituent parts.

Georgian government's readiness for a dialogue was clearly expressed in the rhetoric too. Peaceful rhetoric and attempts to avoid irritation of Russia revealed during such events as the so-called "borderisation" – building physical barriers along the South Ossetian administrative boundary line. In case of "borderisation" the public officials were calling the society for preserving peace and for pragmatism, and noted that the process did not give a reason for a panic. For example, when the Russian side started to line the border of South Ossetia and has taken a small part of the Tbilisi-controlled territory, Paata Zakareishvili declared: "You want to declare war to Russia for 200-300 meters...? 200 meters, or 30 kilometers, because of this 200 meters we must not lose our population. That's the main point. First of all, we must protect the rights of the population."³²

Thus, Zakareishvili stresses the need for the policy discharged from emotions. Due to former Prime-minister, Bidzina Ivanishvili's statement on the same theme, in such cases the most important is consistency and patience "in my opinion such a case in relationships will be in the future too, but it is important not to disrupt the strategy, ... I think that we can manage and regulate our relations with our big neighbor step-by-step with patience, determination, with concept,"³³. Even more, in one of his interviews Ivanishvili appraised "borderization" as "misunderstanding" and not the Kremlin's policies and called everyone to refrain from the "hysteria".³⁴ Similar opinion was shared by David Usupashvili, who suggested that "there may be an attempt by certain forces of the Russian government, to intervene the first steps in the dialogue, which started between Russia and Georgia; These are the very first steps, but it seems that even these steps irritate certain circles in the Kremlin".³⁵ Accordingly, it may be argued that the coalition government has identified foreign policy priorities, which, among other directions means mitigation of rhetoric towards Russia and thus to avoid irritation of Russia. Yet, it is far-seeing that changes of political behavior is evident along the rhetoric, which implies placing relations with the North Caucasian peoples in the framework of the Georgian-Russian relations and, in particular, in the framework of normalization policy.

One of the interviewed public officials estimate this situation as "policy coherence", arguing that from the side of Tbilisi a change in approach regarding relations with North Caucasian peoples should not be considered with negative aspects of the fact, as if politics stopped. He claimed that the execution of the state strategy on relations with North Caucasian peoples "is cancelled until the appropriate time." Another respondent explained what is meant by "appropriate time" as follows: "We have to wait when a strategic plan of Georgia with respect of Russia will be formed and after this it will become clear what is our North Caucasian policy". One thing is, why the politics of Georgia stopped or changed, the second – how the politics of "normalization" and a certain kind of policy towards neighboring region are comparable with each other. Some respondents suggested:

"North Caucasus will always be tied to the Russian-Georgian relations ... the new government does not fully understand what kind of policy it should pursue with Russia, as with respect to Russia point of view of Georgia is renewed, but probably, a vision for the North Caucasus cannot be formed until it ends, so that's why the policy of Georgia for the North Caucasus is not a current topic and is frozen: neither denied, nor advanced. "

³² Netgazet, 2013, "Zakareishvili: You want to declare war to Russia for 200-300 meters. Available: <http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/20061>

³³ Civil Georgia, 2013, Ivanishvili: "I don't expect decisive steps from Russia". Available: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=27095>

³⁴ Civil Georgia, 2013, "Ivanishvili makes comment about the administrative border of South Ossetia". Available: <http://civil.ge/geo/article.php?id=26970>

³⁵ Civil Georgia, 2013, "Usupashvili about barbed wire on the South Ossetian administrative border". Available: <http://civil.ge/geo/article.php?id=26961>

On the other hand, experts believe that it concerns the lack of political will, which may be changed, because the relationship with Russia and relations with the North Caucasus may not be mutually exclusive. Accordingly, if such a possibility exists, but the North Caucasian policy is still suspended, besides foreign policy priorities, the situation can be explained by other factors too, such as institutional memory.

Of course, it is difficult to assess how the institutional memory moved in hands of the new leading power after changing the government. Though this conclusion may be made in line of two factors. First of all, it should be noted that in Georgia, institutions are weak and consequently, institutional memory itself is shabby. On the other hand, these institutions, even the least developed ones, were only in the hands of one political force during the last nine years and often happened that the institutions were adjusted to the personalities. Most likely, already poor memory was lost just while replacement of such personalities.

Interviewed respondents often focus on aspects, such as "lack of professionalism", "lack of experience" or "no confidence" of the North Caucasians against the new government. One of the experts believes that, "Unfortunately, the people who are busy with this work [developing and/or implementing policy with the North Caucasian peoples], ... act unprofessionally, they do not know the case..., make mistakes and the results are disastrous." In its turn, "such a lack of professionalism" is caused by the fact that most decision makers occurred in this position for the first time ever, which, in turn, is complicated by the fact that the relationship between the coalition "Georgian Dream" and the former ruling party "United National Movement" is extremely antagonistic and they do not share the experience through dialogue. Thus, there is not so much "unprofessionalism", as inexperience, caused by more or less objective circumstances.

One might say that "United National Movement", during its nine years of ruling, actively studied the North Caucasus and managed to establish personal contacts with important leaders of Pankisi. If all these things are reconsidered in the light of the recognition of the Circassian genocide, the abolition of the visa regime, resulting in simplifying for North Caucasian Muslims to travel in Saudi Arabia for religious services, the problem of distrust from the North Caucasians towards Georgia has moved to back. On the other hand, as one of the experts noted, they [North Caucasians] do not have much confidence towards "this government" ["Georgian Dream"] because some kind of repressive measures are going on. "For example, the problems that the North Caucasians face while crossing the border of Georgia, is an example of such "repressive measures". In addition, after the 2012 elections relations with Russia are normalizing, which is why, due to one of the respondents, in the Northern Caucasus they are afraid that Georgia will regulate relations with Russia "at their expense". To that end, due to the absence of personal contacts and poor institutional memory, to develop and implement effective policies is complicated.

Taking into account such subjective and objective reasons, since 2012 the policy of Georgia, or policy of not having a policy towards the North Caucasus in the normative sense, had varied evaluations from the respondents. On the one hand, part of the respondents believe that change in the policy of Georgia since 2012 brought dismal results, while the second part argues that amid the "normalization" policy this is the only correct approach. Part of the respondents, which negatively appraises the change in policy since the 2012 elections, focuses on the humanitarian nature of the policy, which would rule out a significant financial costs and security dimension. Namely for the reason that the policy of official Tbilisi was not including assistance of the North Caucasian insurgents, due to one of the respondents, the North Caucasian policy and warming of relations with Russia are not mutually exclusive: "when you are not giving the weapon, preserve this [North Caucasus policy] and do that also [normalizing relations with Russia]." In addition, it should be taken as an argument that as the interviewed expert points out, during the 2008-2012 years, "nothing was happening, whereof Russia would change its general policy with respect to Georgia." Accordingly, it can be argued that staging of the North Caucasian policy by the "Georgian Dream", in some ways, was a mistake, because transformation of politics was necessary and not its abolition.

Of course, it is important to envisage that the North Caucasian policy was multi-faceted and comprised some important components. It should be noted that the performance of some of them do not require any investment. As one of the respondents noted, it is necessary not to allow choosing Russian citizens differing them where they live and where they are originally from, while letting the visitors on the Georgian border: "Minimum investment is required from Georgia... why is he [Russian] your friend and this [North Caucasian] your enemy?! – We have lost this, the tragedy did not happen, but hardly reached job was wasted". Delays in border crossing, in turn, goes to the other results that are not so desirable for Georgia and represent the issue of confidence: "People who are regular citizens, face forced discomfort. This is the sad result and general distrust to a concrete government is caused by that. ... Then it spreads among people and people are irritated one each other," - said one of the interviewed experts.

Despite different appraisals of political changes of 2012, one thing is clear: the "Georgian Dream" considers the North Caucasus as part of Russia. Consequently, carries out such a policy in this region, which is not inconsistent to the approach toward Russia. It should be noted that the "Georgian Dream" does not consider the implementation of policy, acceptable for Russia, as the impairment of sovereignty and independence of Georgia. Therefore, from "Georgian Dream's" vision it is quite natural that the policy was suspended and match Russia's interests. In its turn, as in 2008-2012, it is necessary to find a balance between the production of policy, which is acceptable for Russia and Georgia's involvement in the regional processes. On the one hand, there is a need to improve relations with Russia, but on the other hand, antagonizing and alienation of North Caucasian peoples, neglect of those, even small advances of achievements, which were realized in the years 2008-2012, should be avoided.

CONCLUSION

The main question Georgia has to answer is, what purposes should Georgia serve in its policy towards the North Caucasus. In 2008-2012 years, the answer was to create a buffer zone between Russia and Georgia. After 2012, the answer is to avoid Russia's irritation. It is obvious that none of this approach is optimal for Georgia. On the one hand, for Georgia it is necessary not to have hostile neighboring peoples in the North Caucasus, and on the other hand – increasing of Georgia's prestige not at the expense of the Russian-Georgian relations is essential as well. Georgia's North Caucasian policy should be accomplished just due to the mutual compromise and balancing of these two goals.

It is obvious that in 2008-2012 years the so-called exploitation of vulnerabilities took place, because Georgia had a policy which was not contrary to international law. Accordingly, when Russia expressed dissatisfaction with the energized activities of Georgia in the North Caucasus, the Georgian side's argument was that Tbilisi insulted neither the sovereignty of Russia, nor its territorial integrity, and did not carry out any illegal practices. Whether these arguments of Georgian side were convincing for Russia, or not is another issue, but it is clear that this policy was followed by Russia's irritation. In their turn, policy makers state that the relations between Georgia and Russia after the 2008 war was so intense that their deterioration even more was impossible, so the results of Georgia's North Caucasian policy, for Georgian-Russian relations were often neglected until 2012. Of course, raising a question in such a way still does not justify the situation, when Georgia, at least, was not concerned about improving relations with Russia and, most likely, did not shy away from further worsening.

After 2012, when the issue of normalization of relations with Russia moved forward and became one of the priorities of the newly formed government, the strategy of Georgia towards the North Caucasus, somehow, appeared in the frames of Georgia-Russia relations. Tbilisi tried not to cause Moscow's irritation on the level of rhetoric and concrete actions, though, in a sign of this did not deviate to hurt the North Caucasian peoples, for example, through the creation of border crossing problems. This approach has resulted in negative consequences for their own and caused the mistrust of the North Caucasians towards Georgian government. Accordingly, it is necessary to emphasize that even the current North Caucasian politics is unfavorable for Georgia.

Therefore, it is necessary to develop a strategy that would be sufficiently neutral and will not cause Russia's irritation and radical actions; And at the same time, will be sufficiently result-oriented in order to create a positive image of Georgia and / or enhance this image in the North Caucasus. To secure first goal, one solution may be coordination of the North Caucasian policy of Georgia with Moscow. To accomplish the second goal, most likely, the optimal approach might be cultural and educational programs. Therefore, the government of Georgia should think, first of all, how to achieve his goal in the North Caucasus, and how to make it with the consent of Moscow.

The problem, which is a major challenge both for Georgia and Russia is the radical Islamism. It should be noted that during the Sochi Olympics some cooperation took place between the Georgian and Russian special services, the details of which are unknown to the public. Consequently, it is likely that this kind of cooperation should not be a problem in the future. Use and development of this practice, might be in the interests of both sides. In addition, such cooperation is likely to convince Russia that Georgia is not engaged in subversive activities in the North Caucasus and the main interest of Tbilisi is stability of the region. If Georgia manages to strike the right pass to the North Caucasus, so that this process will not be (can't be) interrupted by Russia, it will be one of the important and tangible progress in the foreign policy of Georgia during the last decade.