Tbilisi Strategic Discussions

GIP

პოლიტიკის დოკუმენტი
დეკემბერი 2017

# ბორდერიზაცია საქართველოში: რუსეთის პოლიტიკის შეკავების სტრატეგია

კორნელი კაკაჩია
დევან კახიშვილი
ჯოსეფ დარსენი
მარიამ გრიგალაშვილი

კორნელი კაკაჩია
ლევან კახიშვილი
ჯოსეფ ლარსენი
მარიამ გრიგალაშვილი

# ბორდერიზაცია საქართველოში: რუსეთის პოლიტიკის შეკავების სტრატეგია

GIP
თბილისი
2017

Tbilisi Strategic Discussions

GIP
საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP) არის არაკომერციული, არაპარტიული, კვლევითი და ანალიტიკური ორგანიზაცია, რომელიც 2011 წლის დასწყისში დაარსდა. GIP ცდილობს საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ორგანიზაციული საფუძვლების გაძლიერებას და ეფექტური მმართველობის პრინციპების განვითარებას პოლიტიკური კვლევისა და ადვოკატირების გზით. ორგანიზაციის მიზანია გახდეს კვლევებისა და პოლიტიკური ინოვაციების წამყვანი ცენტრი საქართველოსა და შავი ზღვის რეგიონში და საკუთარი წვლილი შეიტანოს რეგიონული თანამშრომლობის განვითარებისა და პოლიტიკური სტაბილურობის მისაღწევად. 2013 წლიდან საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი არის ეუთოს აკადემიური ინსტიტუტებისა და ანალიტიკური ორგანიზაციების ქსელის წევრი.

შენიშვნა: წინამდებარე პუბლიკაციის მომზადებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭომ. პუბლიკაციის პირველადი ვერსია წარდგენილი იქნა თბილისის სტრატეგიულ დისკუსიებზე 2017 წლის 4 დეკემბერს.

ავტორები: კორნელი კაკაჩია
ლევან კახიშვილი
ჯოსეფ ლარსენი
მარიამ გრიგალაშვილი

ISBN 978-9941-449-94-9

© Georgian Institute of Politics, 2017
Tel: +995 599 99 02 12
Email: info@gip.ge
www.gip.ge

# სარჩევი

**მოკლე შინაარსი**.....4
**შესავალი**.....5
**პოლიტიკის შედეგები**.....10
შედეგები ადგილობრივ დონეზე.....10
შედეგები ეროვნულ დონეზე.....11
შედეგები ევროპის უსაფრთხოების წესრიგისთვის.....14
**ქვეყნის შიგნით არსებული წინააღმდეგობები**.....15
**დასკვნა**.....16
**რეკომენდაციები**.....17
რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობისთვის.....17
რეკომენდაციები საერთაშორისო საზოგადოებისთვის.....18

# მოკლე შინაარსი

მოუგვარებელი კონფლიქტების მანიპულირების მიზნით, რუსეთის მიერ სამხედრო, პოლიტიკური და ინფორმაციული ტაქტიკის გამოყენება დინამიური პროცესია. ბრძოლის ერთ-ერთი უახლესი მეთოდი, რომელსაც რუსეთი 2009 წლიდან იყენებს, საქართველოს ტერიტორიების ე.წ. „ბორდერიზაციაა“. ბორდერიზაციის ტაქტიკა ემსახურება რუსეთის სტრატეგიას მოარღვიოს საქართველოს სუვერენიტეტი და ხელი შეუშალოს მის დემოკრატიულ განვითარებასა და დამოუკიდებელი საშინაო თუ საგარეო პოლიტიკის წარმოებას. ბორდერიზაცია ახალი ფენომენია, რომელიც განსხვავდება ოკუპაციისგან და გულისხმობს რუსული ოკუპაციის პირობებში ოკუპირებული ტერიტორიების გაფართოებას. ბორდერიზაციის პროცესი ხელყოფს არამარტო საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობასა და სუვერენიტეტს, არამედ საფრთხეს უქმნის ევროპული უსაფრთხოების დღის წესრიგს. მცოცავი ოკუპაციისა და საქართველოს ტერიტორიის ანექსიის გაგრძელებით, რუსეთი საქართველოს სახელმწიფოს სისუსტეს უსვამს ხაზს და ეჭვქვეშ აყენებს ევროატლანტიკური ინსტიტუტების სანდოობას. ამასთან, აღნიშნული ტაქტიკა საფრთხეს უქმნის ნატოსა და ევროკავშირის უსაფრთხოების ინტერესებს კონფლიქტის ესკალაციის რისკის გაზრდით, შავ ზღვაში რუსეთის მზარდი მილიტარიზაციითა და ენერგო რესურსების დივერსიფიკაციის საფრთხის ქვეშ დაყენებით. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობა გმობს ბორდერიზაციის პროცესს, როგორც რეგიონის დესტაბილიზაციისკენ მიმართულ პროვოკაციულ ნაბიჯს, ამ ეტაპზე მას არ გააჩნია საკმარისი ბერკეტი ამ ტაქტიკის შესაკავებლად. შესაბამისად, მთავრობამ ყურადღება ბორდერიზაციის უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილებაზე უნდა გაამახვილოს. ამ მიზნით, წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილია რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობისთვის. ადგილობრივ და ეროვნულ დონეზე, საქართველოს მთავრობამ უნდა შეამციროს ბორდერიზაციის პროცესიდან გამომდინარე ადამიანის უფლებების ხელყოფის ფასი და თავიდან აიცილოს მისგან მომავალი პოლიტიკური და სოციალური ზიანი. საერთაშორისო დონეზე, მთავრობამ უნდა ითანამშრომლოს დასავლელ პარტნიორებთან ბორდერიზაციის სხვა ინციდენტებზე უფრო ეფექტურად საპასუხოდ. მოცემულ დოკუმენტში დეტალურად არის გაწერილი რეკომენდაციები აღნიშნული მიზნების მისაღწევად.

# შესავალი

რუსეთის ფედერაციის სტრატეგია საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან მიზნად ისახავდა მისი სახელმწიფოებრიობის შესუსტებას და ქვეყნის ფრაგმენტაციას. ამ მიზნით, რუსეთი აღვივებდა სეპარატიზმს და მიმართავდა პირდაპირ სამხედრო აგრესიას, რომლის ბოლო შემთხვევა 2008 წელს იყო და რუსეთ-საქართველოს „ხუთდღიანი ომის" სახელითაა ცნობილი[1]. კონფლიქტის დასრულების მიზნით, 2008 წლის აგვისტოში საქართველომ და რუსეთმა ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ ექვსპუნქტიან შეთანხმებას მოაწერეს ხელი. თუმცა შეთანხმების პირობებისა და საერთაშორისო სამართლის პრინციპების უხეში დარღვევით, რუსეთმა მოახდინა აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის („სამხრეთ ოსეთის") ოკუპაცია, შემდეგ კი სეპარატისტული რეგიონები უკანონოდ ცნო დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად (ნახ. 1). ცხრა წლის შემდეგ, რუსეთის ჯარები აგრძელებენ საქართველოს სეპარატისტული რეგიონების ოკუპაციას. ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ შეთანხმების ხელმოწერიდან ცოტა ხანში რუსეთმა ე.წ. „ბორდერიზაციის" პროცესში ოკუპირებული ტერიტორიების შემოღობვა დაიწყო. ბორდერიზაცია ეწოდება სასაზღვრო ნიშნების, ღობეების და მავთულხლართების ცალმხრივად დამონტაჟებას ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის გასწვრივ, აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის („სამხრეთ ოსეთის") საქართველოს დანარჩენი ტერიტორიისგან გამოყოფის მიზნით. რიგ შემთხვევებში, ბორდერიზაცია გულისხმობს რუსეთის ოკუპაციის გავრცელებას საქართველოს დანარჩენ სუვერენულ ტერიტორიებზეც[2].

უფრო ხშირად ბორდერიზაციის პროცესი ცხინვალის რეგიონის ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის გასწვრივ მიმდინარეობს, რადგან აფხაზეთის საოკუპაციო ხაზზე მდინარე ენგური ბუნებრივ ადმინისტრაციულ ზოლს ქმნის, თუმცა ბოლო პერიოდში იყო ბორდერიზაციის მცდელობები ამ ტერიტორიებზეც. რუსეთის მიერ ცხინვალის რეგიონის ბორდერიზაციის პროცესი რამდენიმე ტალღას მოიცავს. 2009 წლის აპრილში, რუსეთის ხელისუფლებამ და სოხუმისა და ცხინვალის დე-ფაქტო მთავრობებმა ხელი მოაწერეს შეთანხმებას, რომელიც რუსეთის ფედერალური უსაფრთხოების სამსახურის სასაზღვრო ძალებს ადმინისტრაციულ სასაზღვრო ხაზზე მოქმედების უფლებამოსილებას ანიჭებს. ბორდერიზაციის პირველი ინციდენტი, რომელიც მედიამ გააშუქა[3], დაახლოებით სამი თვის შემდეგ მოხდა, როდესაც ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლის ქვეშ მყოფი სოფელი ქვეშის მოსახლეობამ შენიშნა, რომ რუსმა მესაზღვრეებმა ტერიტორიაზე სასაზღვრო ნიშნები აღმართეს[4]. პროცესი კიდევ უფრო

[1] მეტი ინფორმაციისთვის, ნახეთ: Asmus, R. (2010) A Little War that Shook the World: Georgia, Russia and the Future of the West (New York, St. Martin's Press). 1

[2] ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, ტერმინი „ოკუპირებული ტერიტორიები და ტერიტორიული წყლები" ან „ოკუპირებული ტერიტორიები" მოიცავს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას, ცხინვალის რეგიონს (ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი) და რუსეთის ფედერაციასთან საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის მდინარე ფსოუდან სამხრეთით მდინარე ენგურის შავ ზღვასთან ჩადინების ადმინისტრაციული საზღვრის გასწვრივ მიმდებარე საზღვაო აკვატორიაში შემავალ საქართველოს შიდა წყლებსა და ტერიტორიულ ზღვას. ტერმინი ასევე ფარავს ზემოთ აღნიშნული ტერიტორიების საჰაერო სივრცეს.

[3] Aptsiauri, G. (2009) 'Russian Troops Try to Shift South Ossetia Border Markers', RFE-RL, 3 აგვისტო, ხელმისაწვდომია: https://www.rferl.org/a/Russian_Troops_Try_To_Shift_South_Ossetia_Border_Markers/1791641.html

[4] საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ბორდერიზაციის პირველი შემთხვევა 2011 წელს დაფიქსირდა, თუმცა პროცესმა ინტენსიურობა 2013 წლის თებერვალში შეიძინა. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ინფორმაციით, ცხინვალის რეგიონის გამყოფ ხაზთან ბორდერიზაციის 30-ზე მეტი შემთხვევა ფიქსირდება 2017 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით. ამ შემთხვევებს ადგილი ჰქონდა ცხინვალის რეგიონის გამყოფ ხაზთან მდებარე 33 სოფელში. იგივე წყაროს მიხედვით, ბორდერიზაციის შემთხვევები ფიქსირდება აფხაზეთის გამყოფი ხაზთან მდებარე შვიდ სოფელშიც.

მეტად გამწვავდა 2013 წელს, ორი ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი ინციდენტისას, რა დროსაც რუსმა მესაზღვრეებმა და სეპარატისტული რეჟიმის შეიარაღებულმა პირებმა შემოსაზღვრეს ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზი ცენტრალური მთავრობის მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე არსებულ სოფელ დიცისა და სოფელ ხურვალეთის მახლობლად[5]. 2015 წლის ზაფხულში, რუსმა სამხედროებმა ცხინვალის რეგიონის სოფელ წითელუბანში სასაზღვრო ნიშნები აღმართეს, რის შედეგადაც, კომპანია BP-ს ბაქო-სუფსის ნავთობსადენის მცირე მონაკვეთი რუსეთის მიერ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე აღმოჩნდა[6].

ბორდერიზაციის პროცესი აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის რუსეთის ფედერაციაში ინტეგრაციის პარალელურად მიმდინარეობს, რასაც „მცოცავი ანექსიის" პოლიტიკა ეწოდება. წინამდებარე ნაშრომში ბორდერიზაცია განსაზღვრულია, როგორც მცოცავი ანექსიის განხორციელების ტაქტიკა. 2014 წლის ნოემბერში რუსეთის მთავრობამ და დე-ფაქტო აფხაზეთის წარმომადგენლებმა ხელი მოაწერეს ხელშეკრულებას „მეკავშირეობისა და ინტეგრაციის შესახებ". შეთანხმება ფარავდა ოთხ მთავარ მიმართულებას: კოორდინირებული საგარეო პოლიტიკისა და „ერთიანი თავდაცვისა და უსაფრთხოების სივრცის შექმნა" (მათ შორის სამხედრო ძალების გაერთიანებული დაჯგუფების შექმნა); ერთიანი სოციალური და ეკონომიკური სივრცის შექმნა; რუსეთის ხელმძღვანელობით წამოწყებულ რეგიონული ინტეგრაციის ინიციატივებში აფხაზური მხარის ჩართულობის გაზრდა (მათ შორის აფხაზური მხარის ვალდებულება ევრაზიის ეკონომიკურ კავშირთან დე ფაქტო საბაჟო რეჟიმის ჰარმონიზაციის შესახებ); და ერთიანი კულტურული, სასულიერო და ჰუმანიტარული სივრცის შექმნა[7]. რუსეთმა დე ფაქტო ცხინვალის ადმინისტრაციის წარმომადგენლებთან მსგავს შეთანხმებას 2015 წლის მაისში მიაღწია[8].

დე ფაქტო აფხაზეთის შეიარაღებულმა დაჯგუფებამ რუსეთის შეიარაღებულ ძალებთან ინტეგრაცია 2015 წელს დაიწყო. 2017 წლისთვის აფხაზეთში რუსეთის სარდლობას დაქვემდებარებული დაახლოებით 4,500 სამხედრო იყო[9]. 2017 წლის მარტში რუსეთმა და დე ფაქტო ცხინვალის წარმომადგენლებმა ხელი მოაწერეს შეთანხმებას, რომელმაც რეგიონის შეიარაღებული დაჯგუფება რუსეთის შეიარაღებულ ძალებს ფორმალურად შეუერთა[10]. რუსეთისა და სეპარატისტული რეგიონების დე ფაქტო მთავრობების მხრიდან გადადგმული მსგავსი ნაბიჯები ხელყოფს საქართველოს სუვერენიტეტს და მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე აყენებს ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებასა და თავდაცვას.

ამ დრომდე ორ მხარეს შორის არსებულ სამხედრო ძალთა ასიმეტრიის გამო, საქართველო რუსეთის ქმედებებს პირდაპირ ვერ პასუხობს. ამასთან, საქართველოს,

---

5 Zhorzholiani, A. (2013) 'Russia Continues Border Demarcation in South Ossetia', The Central Asia-Caucasus Analyst, 2 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: https://www.cacianalyst.org/publications/field-reports/item/12822-russia-continues-border-demarcation-in-south-ossetia.html/

6 North, A. (2015) 'Georgia accuses Russia of violating international law over South Ossetia', The Guardian, 14 ივლისი, ხელმისაწვდომია: https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/georgia-accuses-russia-of-violating-international-law-over-south-ossetia/.

7 'Moscow, Sokhumi Endorse Final Text of New Treaty', Civil.ge, 22 ნოემბერი 2014, ხელმისაწვდომია: http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27841.

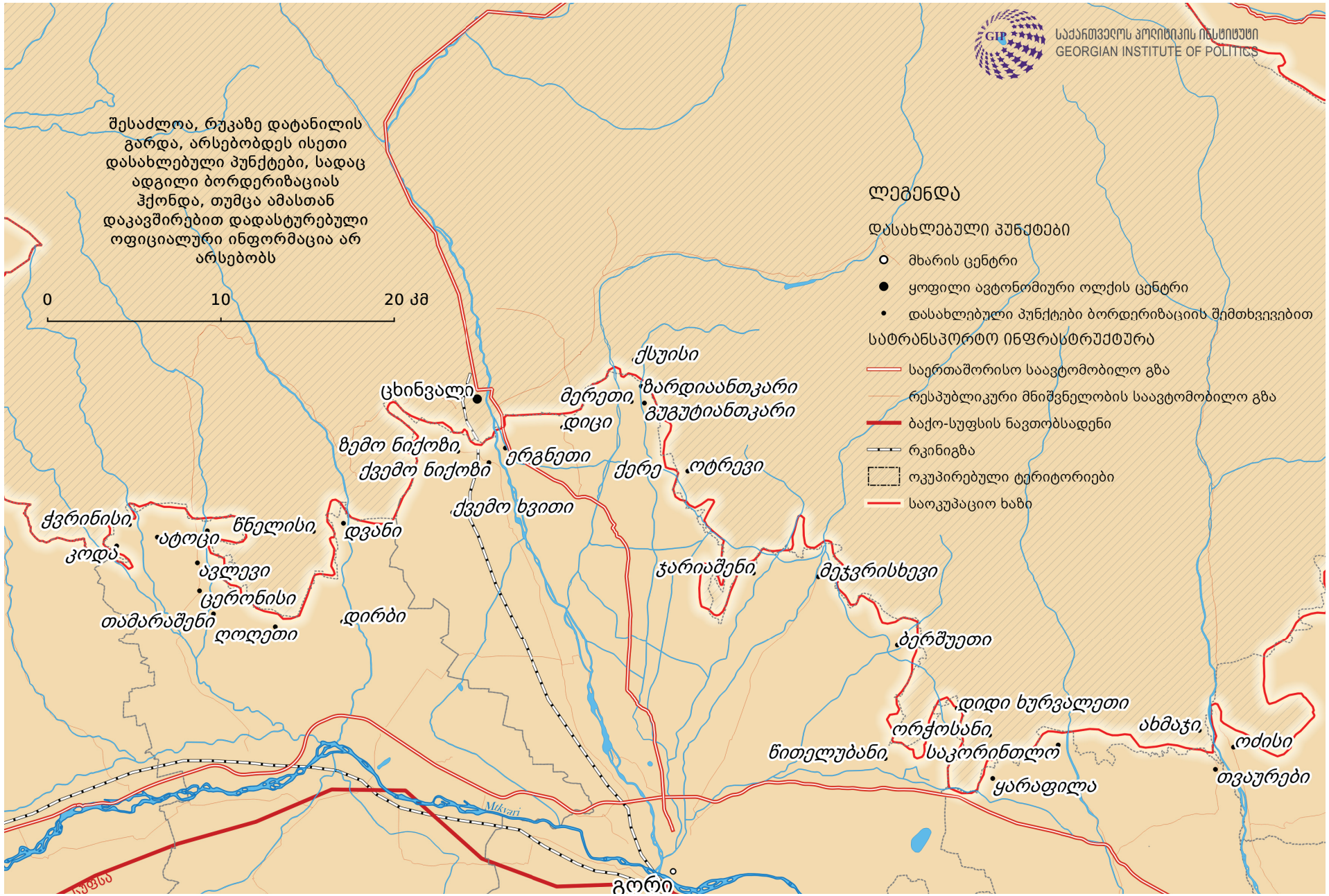
8 The Treaty on Alliance and Integration between Russia and South Ossetia has been submitted to the State Duma for ratification', Kremlin.ru, 20 მაისი 2015, ხელმისაწვდომია: http://en.kremlin.ru/acts/news/49493.

9 Batashvili, D. (2017) 'Russian troop deployments menace Georgia', Civil.ge, 4 აპრილი, ხელმისაწვდომია: http://www.civil.ge/eng/article.php?id=29994.

10 'Moscow, Tskhinvali Ink Military Agreement', Civil.ge, 3 აპრილი 2017, ხელმისაწვდომია: http://www.civil.ge/eng/article.php?id=29986.

როგორც ნატოს პარტნიორ, თუმცა არა წევრ ქვეყანას, არ აქვს მოლოდინი, რომ ნატო რუსეთის აგრესიის შეჩერებას შეძლებს. შესაბამისად, საქართველოს ხელისუფლებას ბორდერიზაციის პროცესზე საპასუხოდ მეტად ფრთხილი ნაბიჯების გადადგმა ჭირდება. საქართველოსთვის გამორიცხულია პრობლემის სამხედრო გზით გადაწყვეტა - ის, რაც რუსეთმა შესაძლოა თავის სასარგებლოდ გამოიყენოს. თუმცა, არსებული პრობლემების ფონზე, საჭიროა თბილისის და მისი დასავლელი პარტნიორების მხრიდან უფრო მეტად კოორდინირებული და დამაჯერებელი საპასუხო ნაბიჯების გადადგმა არსებული გამოწვევების საპასუხოდ.

© Georgian Institute of Politics, 2017




© Georgian Institute of Politics, 2017

# პოლიტიკის შედეგები

ბორდერიზაციის პროცესი რუსეთის სტრატეგიის ნაწილია, რომლის ამოცანაც საქართველოს სუვერენიტეტის ხელყოფა და საერთო ევროპული უსაფრთხოების წესრიგის მორღვევაა. იგი რამდენიმე კონკრეტულ მიზანს შეიძლება, ემსახურებოდეს: საქართველოს ხელისუფლებასა და საზოგადოებაზე ფსიქოლოგიური ზეგავლენის მოპოვება; საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის მუდმივი ხელყოფა; ევრო-ატლანტიკური ინსტიტუტების მიმართ ნდობის შესუსტება; და ნატოს შემდგომი გაფართოების არ დაშვება. პირველ რიგში, ბორდერიზაციის შედეგები გავლენას ახდენს **ადგილობრივ დონეზე**, ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის ორივე მხარეს მცხოვრებ მოსახლეობაზე; შემდეგ მთლიანად ქვეყანაზე - **ეროვნულ დონეზე**; ბოლოს კი **საერთაშორისო დონეზე**, სადაც პროცესის შედეგებს მნიშნველოვანი გავლენა აქვს უფრო ფართო საერთო ევროპული უსაფრთხოების დღის წესრიგზე.

## შედეგები ადგილობრივ დონეზე

ბორდერიზაციის პროცესის შედეგად ე.წ. გამყოფ ხაზთან ადგილობრივი მშვიდობიანი მოსახლეობის უსაფრთხოების დაცვის ხარისხი კრიტიკულად დაბალია. ყოველდღიურად ე.წ. მესაზღვრეები ადგილობრივ მოსახლეობას არაღიარებული საზღვრების გადაკვეთაში სდებენ ბრალს, იტაცებენ და საკუთარი სახლების, სასოფლო-სამეურნეო ნაკვეთებისა და საძვალეების წართმევით ემუქრებიან. პროცესმა აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის საქართველოს დანარჩენი ტერიტორიებისგან იზოლაცია გამოიწვია. აღნიშნული პროცესი არამარტო ხელს უშლის საქართველოს ხელისუფლებას კონტროლი დაიბრუნოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, არამედ მოსახლეობას ადმინისტრაციულ სასაზღვრო ხაზის გადაკვეთისა და ცენტრალური მთავრობის მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე გადასვლის საშუალებას არ აძლევს, რაც მშვიდობისა და საყოველთაო შერიგების პროცესს აბრკოლებს. 2016 წლის აპრილიდან მოყოლებული, აფხაზეთის საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიებთან დამაკავშირებელი ხუთი ოფიციალური გამშვები პუნქტიდან სამი დაიკეტა[11]. საქართველოში გაეროს მუდმივი კოორდინატორის შეფასებით, გადასასვლელების გაუქმება ყოველდღიურად ათასამდე ადამიანზე მოახდენს გავლენას[12], რაც ხელს შეუშლის მოსახლეობას მოინახულონ ახლობლები ან ისარგებლონ ადმინისტრაციული საზღვრის მეორე მხარეს არსებული სამედიცინო, საგანმანათლებლო დაწესებულებებით ან ეკონომიკური შესაძლებლობებით. ტერიტორიაზე ასევე შეზღუდულია შიდა გადაადგილება. გალის რაიონში - აფხაზეთის ეთნიკურად ქართველებით დასახლებულ პუნქტში - სოფლიდან სოფელში გადასასვლელად მოსახლეობას ეგრეთ წოდებული აფხაზური პასპორტი ან ბინადრობის მოწმობა ჭირდება[13].

ბორდერიზაციის პროცესმა გავლენა ცხინვალის რეგიონის მოსახლეობაზეც იქონია. მიუხედავად იმისა, რომ 2011-2016 წლებში სამედიცინო მომსახურების მისაღებად ადმინისტრაციულ სასაზღვრო ხაზს ცხინვალის რეგიონის მაცხოვრებლების მზარდი

[11] „გადასასვლელების გაუქმების გავლენა აფხაზეთის გამყოფ ხაზზე მცხოვრები მოსახლეობის უფლებრივ მდგომარეობაზე“, საქართველოს სახალხო დამცველი, სპეციალური ანგარიში, ნოემბერი 2017.

[12] ციტატა „გადასასვლელების გაუქმების გავლენა აფხაზეთის გამყოფ ხაზზე მცხოვრები მოსახლეობის უფლებრივ მდგომარეობაზე“, ნოემბერი 2017.

[13] „კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში“, საქართველოს სახალხო დამცველი, სპეციალური ანგარიში, ივნისი 2017

რაოდენობა კვეთდა, 2017 წელს ეს რიცხვი სავარაუდოდ შემცირდება[14]. სოფლები და მიწის ნაკვეთები გაყოფილია, რაც მოსახლეობას სახლებსა და სახნავ-სათეს მიწებზე წვდომას უზღუდავს. ადგილობრივ მოსახლეობას მუდმივად აკავებენ ე.წ მესაზღვრეები, რომელებიც ცენტრალური მთავრობის მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე უკანონოდ იჭრებიან[15]. აღსანიშნავია, რომ ბორდერიზაციის პროცესი ასევე შეეხო ქალაქ ცხინვალს, რომელიც ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის რუსეთის მიერ ოკუპირებულ ნაწილში მდებარეობს[16], სადაც შეზღუდულია თავისუფალი გადაადგილება როგორც ცხინვალის რეგიონში, ისე ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის გასწვრივ. საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადებით, საკუთარ სახნავ-სათეს მიწებთან წვდომის შეზღუდვით, ბორდერიზაციის პროცესი პრობლემებს უქმნის ეთნიკურად ოს გლეხებსაც[17]. ბორდერიზაცია უარყოფით გავლენას ახდენს ადგილობრივ მოსახლეობაზე ეთნიკური წარმომავლობის მიუხედავად და არღვევს გაეროს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციას, მათ შორის, მოძრაობის თავისუფლების და დაკავებისა და დაპატიმრებისგან თავისუფლების პრინციპებს[18].

## შედეგები ეროვნულ დონეზე

ბორდერიზაცია საქართველოში მიმდინარე შიდა პოლიტიკურ პროცესებსაც აფერხებს. საზოგადოება ყოველი ახალი სასაზღვრო ნიშნის აღმართვაზე მძაფრად რეაგირებს. უარყოფითი რექცია ძირითადად რუსეთისკენ არის მიმართული, თუმცა ნეგატიურად აისახება საქართველოს ხელისუფლებაზეც. ტერიტორიული მთლიანობის საკითხის მოგვარების კუთხით, ბორდერიზაციის პროცესი ცენტრალურ ხელისუფლებას სუსტ და არაეფექტურ მთავრობად წარმოაჩენს, რაც ნაწილობრივ დაკავშირებულია მთავრობის უუნარობასთან ეფექტურად უპასუხოს არსებულ გამოწვევებს. ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტისა და კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის 2017 წლის ივლისის გამოკითხვის მიხედვით, საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 16% ენდობა მთავრობას ამ პრობლემის მოგვარებაში (ნახ. 2)[19], 40% არ ენდობა არც ერთ პოლიტიკურ პარტიას, ხოლო 28% შეკითხვას ვერ პასუხობს. ეს კი რუსეთის სასარგებლოდ მოქმედებს - საზოგადოებაში შიშისა და მღელვარების დანერგვით, ქვეყნის სათავეში მყოფი ხელისუფლება კარგავს ლეგიტიმაციას და ამასთან, ხელი ეშლება მთავრობის ნორმალურად ფუნქციონირებას.

---

[14] საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია.

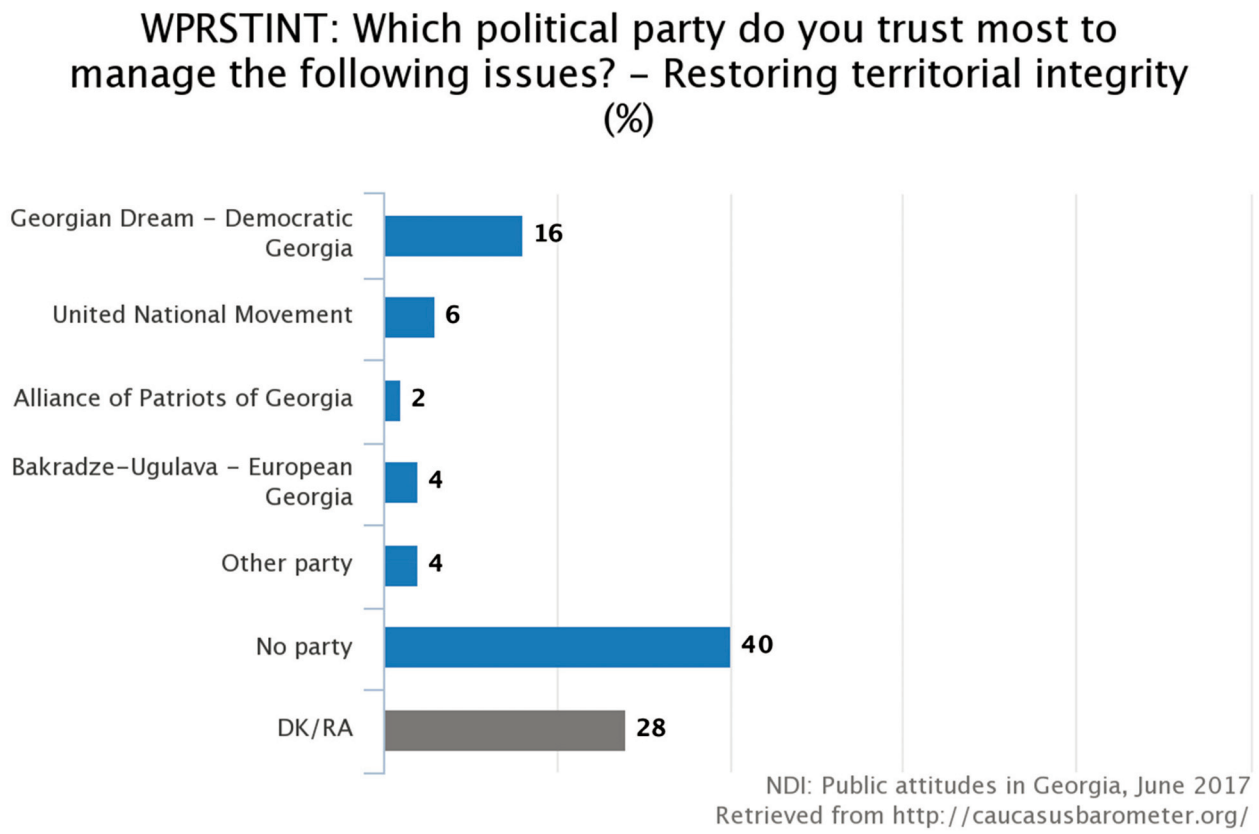
[15] საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ხუთდღიანი ომის დასრულებიდან 2017 წლის 20 ნოემბრამდე საოკუპაციო ძალებმა 1,109 ადამიანი დაკავეს ცხინვალის რეგიონის გამყოფ ხაზთან და 1,842 ადამიანი - აფხაზეთის გამყოფ ხაზთან. ამ მონაცემების ცდომილების ხარისხი მერყეობს 5-15%-ს შორის.

[16] გასაუბრება საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენელთან.

[17] იქვე.

[18] ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია(1948), გაერო, ხელმისაწვდომია: http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/.

[19] ელექტრონული მონაცემების ანალიზი (2017) კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი, ხელმისაწვდომია: http://caucasusbarometer.org/en/nj2017ge/WPRSTINT/.




**„რომელ პოლიტიკურ პარტიას ენდობით ყველაზე მეტად შემდეგ საკითხში? – ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა“**
**ნახ. 2: კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი (2017)**

შექმნილი მდგომარეობა აზიანებს არამხოლოდ ქვეყნის შიგნით ხელისუფლების შესახებ არსებულ წარმოდგენებს, არამედ უარყოფითად მოქმედებს ქვეყნის იმიჯზე საერთაშორისო ასპარეზზეც. ის ფაქტი, რომ ბორდერიზაციის პროცესის თანმხლები ინციდენტები პერიოდულად ხდება, რასაც თან ახლავს საზოგადოების პროტესტი, კიდევ უფრო მეტად აძლიერებს კრემლის მიერ გავრცელებულ აზრს საქართველოზე, როგორც არასტაბილურ და არშემდგარ სახელმწიფოზე.

ბორდერიზაცია ამყარებს კრემლის ორ ნარატივსაც, რომელსაც რუსეთი საქართველოში ავრცელებს: პირველი, რომ საქართველოს დასავლელ პარტნიორებს (განსაკუთრებით ნატოს) არ შეუძლია ან არ არის მზად დახმარება აღმოუჩინოს ქვეყანას ტერიტორიული მთლიანობის აღსადგენად - რაც, თითქოს, აზრს უკარგავს საქართველოს ევროატლანტიკურ ალიანსში გაწევრიანებას; და მეორე, რომ ყველა კარტი რუსეთის ხელშია და შესაბამისად, საქართველოს ხელისუფლებას სეპარატისტულ რეგიონებზე კონტროლის დასაბრუნებლად რუსეთთან დათმობებზე წასვლის გარდა, სხვა გამოსავალი არ აქვს[20]. მოსკოვს იმედი აქვს, რომ გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს დილემა საქართველოს ევრო-ატლანტიკურ მისწრაფებებზე უარს ათქმევინებს და რუსეთის გავლენის სფეროში დააბრუნებს[21]. ბორდერიზაცია ასევე აფერხებს საქართველოს ნატოში ინტეგრაციის პროცესს. 1995 წელს ნატოს გაფართოების საკითხზე

[20] Kremlin Influence Index (2017) Detector Media, European Values, Media Development Foundation, & Political Capital, Joint Research Report, ხელმისაწვდომია: http://osvita.mediasapiens.ua/content/files/dm_iik_engl_pravka-compressed.pdf.

[21] Cohen, A. & Hamilton, R. (2011) 'The Russian Military and the Georgia War: Lessons and Implications', Strategic Studies Institute, ERAP Monograph, June, ხელმისაწვდომია: http://ssi.armywarcollege.edu/pdffiles/pub1069.pdf.

ჩატარებული კვლევით დადგენილი გაწევრიანების კრიტერიუმების მიხედვით, წევრობამდე კანდიდატმა ქვეყანამ ყველანაირი ტერიტორიული დავა უნდა მოაგვაროს: „სახელმწიფოებმა, სადაც არსებობს ეთნიკური შუღლი ან გარეშე ტერიტორიული დავა, მათ შორის, ირიდენტისტული მოთხოვნები, ან საშინაო იურისპუდენციის პრობლემები, დავები უნდა მოაგვარონ მშვიდობიანი გზით, ეუთოს პრინციპების შესაბამისად“[22]. მიუხედავად იმისა, რომ ეს არ არის ნატოში გაწევრიანების ოფიციალური წინაპირობა, ახალი წევრების მიღების პროცესში ნატოს წევრი სახელმწიფოები მხედველობაში იღებენ ტერიტორიული მთლიანობის საკითხებს.

ამასთან, ბორდერიზაცია ეჭვის ქვეშ აყენებს ნატოს ქმედითუნარიანობას და საქართველოს ალიანსში წევრობის შესაძლებლობას. აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის სეპარატისტების სტატუსის გაძლიერებით, მოსკოვი საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობასა და ნატოში გაწევრიანებას შორის ყალბი დილემის შექმნას ცდილობს. ამ დილემის გადასაწყვეტად, კრემლის ნარატივის მიხედვით, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე კონტროლის დაბრუნებამდე, საქართველომ უარი უნდა თქვას ნატოსთან ინტეგრაციის გზაზე, ან, პირიქით - დათმოს ოკუპირებული ტერიტორიები ნატოში გაწევრიანების სანაცვლოდ[23].

პროცესი ასევე ძირს უთხრის საზოგადოების ნდობას ევროკავშირის მიმართ. ევროკავშირის მონიტორინგის მისიის (EUMM) წარმომადგენლები საქართველოში 2008 წლის სექტემბერში ჩამოვიდნენ. დამკვირვებლების უპირველესი პრიორიტეტი „საომარი მოქმედებების განახლების თავიდან აცილების უზრუნველყოფაა“[24]. თუმცა რუსეთმა ხელი შეუშალა დამკვირვებლების აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში შესვლას. შესაბამისად, ამ ეტაპზე მისიას რუსეთ-საქართველოს საზღვართან წვდომა არ აქვს. ამ მიზეზით, მისიის წარმომადგენლები კონფლიქტის ზონაში უსაფრთხოების გარემოს ვერ აკვირდებიან, ისე როგორც ეს 2008 წლის ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ შეთანხმებით არის გათვალისწინებული. ამასთან, EUMM-ის წარმომადგენლები არა მშვიდობისმყოფელები, არამედ შეუიარაღებელი დამკვირვებლები არიან და მათი მანდატი მხოლოდ ადმინისტრაციულ სასაზღვრო ხაზზე არსებული სიტუაციის შესახებ ანგარიშის წარმოდგენას გულისხმობს. მიუხედავად იმისა, რომ შეზღუდული მანდატის გათვალისწინებით, EUMM-ის გადმოსახედიდან მეტის გაკეთება ვერ ხერხდება, მისიის უუნარობა აღკვეთოს ბორდერიზაციის შემდგომი ინციდენტები, აზიანებს ევროკავშირის იმიჯს საქართველოს მოსახლეობის თვალში.

ამდენად, მთლიანობაში ბორდერიზაციის პროცესი არყევს საზოგადოების ნდობას ნატოსა და ევროკავშირში ინტეგრაციის შესაძლებლობისა და სარგებლიანობის თვალსაზრისით. ყოველთვის, როცა რუსეთი საქართველოს კიდევ უფრო მეტი ტერიტორიის ოკუპაციას ახდენს, ნატო და ევროკავშირი ვერ ახერხებს მსგავსი ქმედებების შეკავებას, რაც ხაზს უსვამს ფაქტს, რომ სუვერენიტეტის დასაცავად, დასავლელ პარტნიორებს საქართველოსთვის პირდაპირი დახმარების აღმოჩენა არ შეუძლიათ. ნატოსა და ევროკავშირის სისუსტეებისა და ხარვეზების გამოვლენით, რუსეთის ქმედებები საქართველოში დასავლური ალიანსის წინააღმდეგ რუსეთის უფრო ფართო კამპანიის რეგიონულ დონეზე გამოვლინებაა.

---

[22] ‘Study on NATO Enlargement” North Atlantic Treaty Organization, 3 სექტემბერი 1995, ხელმისაწვდომია: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm.

[23] Kakachia, K. (2013) ‘NATO-Georgia Relations: Will 2014 Bring Anything New?’, PONARS EURASIA, PONARS Eurasia Policy Memo no. 291, ხელმისაწვდომია: http://www.ponarseurasia.org/memo/nato-georgia-relations-will-2014-bring-anything-new.

[24] Our Mandate (2017) European Union Monitoring Mission, ხელმისაწვდომია: https://www.eumm.eu/en/about_eumm/mandate.

## შედეგები ევროპის უსაფრთხოების წესრიგისთვის

ბორდერიზაციას უარყოფითი გავლენა აქვს საერთო ევროპული უსაფრთხოების წესრიგზე. ის პირდაპირ ეწინააღმდეგება საზღვრების ურღვეობის პრინციპს, რომელიც ჰელსინკის დასკვნითი აქტით აღიარებული თანამედროვე ევროპული უსაფრთხოების არქიტექტურის საფუძველია. პროცესი ასევე ხელყოფს საერთაშორისო სამართლის ფუნდამენტურ, მათ შორის, სუვერენიტეტის დაცვის, ძალის არგამოყენების და სხვა სახელმწიფოს საშინაო საქმეებში ჩაურევლობის პრინციპებს.

ამასთანავე მნიშვნელოვანია, რომ ბორდერიზაცია სამხედრო კონფლიქტის განახლების შესაძლებლობას ქმნის. სამხედრო წარმომადგენლობის გაზრდით და საქართველოს ტერიტორიაზე უფრო ღრმად შემოჭრით, რუსეთი და სეპარატისტული რეჟიმები მომავალი პროვოკაციების რისკსაც ზრდიან. მაგალითად, რუსეთის ფედერალური უსაფრთხოების სამსახურის სასაზღვრო ძალების ადმინისტრაციულ სასაზღვრო ხაზთან აფხაზ და ოს შეიარაღებულ დაჯგუფებებთან ერთად ყოფნა, ადგილობრივ მოსახლეობასთან კონფლიქტის შესაძლებლობასა და ბორდერიზაციის წინააღმდეგ გამართული დემონსტრაციების შესაძლებლობას ზრდის. მცირე მასშტაბიანი, ადგილობრივი კონფლიქტი კი შესაძლოა ქართველ და რუს შეიარაღებულ ძალებს შორის ცეცხლის გაცვლაში გადაიზარდოს, რაც საერთაშორისო კრიზისს გამოიწვევს.

ამასთან, აფხაზეთის ოკუპაცია და მცოცავი ანექსია შავი ზღვის აუზის აღმოსავლეთით რუსეთის პოზიციებს მნიშვნელოვნად ამყარებს[25]. აფხაზეთის 195 კილომეტრის სიგრძის სანაპირო ზოლი და რუსეთის მიერ ყირიმის ანექსია ზრდის რუსეთის ე.წ. შეღწევის საწინააღმდეგო და ტერიტორიული შეზღუდვის (A2/AD) შესაძლებლობებს შავ ზღვაში. რუსეთის მიერ შავი ზღვის რემილიტარიზაცია ზიანს აყენებს ნატოსა და ევროკავშირის ინტერესებს ცენტრალურ აზიასა და ახლო აღმოსავლეთთან წვდომის შეზღუდვით. რუსეთმა უკვე გამოიყენა შავ ზღვაზე გაძლიერებული ყოფნა სირიაში შავი ზღვის ფლოტის გაგზავნით და საფრთხე შეუქმნა ნატოსა და ევროკავშირის ინტერესებს კონფლიქტის ზონაში[26].

ამასთან, რუსეთის მიერ საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაცია ევროკავშირის უსაფრთხოების წესრიგის კიდევ ერთ კომპონენტს - ენერგოუსაფრთხოებას უქმნის საფრთხეს. როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, ბაქო-სუფსის ნავთობსადენის ნაწილი ახლა რუსეთის ოკუპაციის ქვეშაა მოქცეული. მომავალში საქართველოსა და რუსეთს შორის კონფლიქტის განახლებამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას საქართველოს სამხრეთით გამავალ ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენსა და ბაქო-თბილისი-ერზრუმის გაზსადენს. არასტაბილურობის ხელშეწყობით, რუსეთს ასევე შეუძლია შეაფერხოს ბუნებრივი აირის სამხრეთის დერეფანის განვითარება, რომელიც ევროკავშირის ინიციატივაა და მიზნად ისახავს კასპიის ზღვის ბუნებრივი აირის ევროკავშირის ბაზრებამდე მიტანას[27]. გზა აზერბაიჯანიდან ევროპამდე მოიცავს სამხრეთ კავკასიის მილსადენს, რომელიც ევროკავშირის მზარდი

---

[25] Bugajski, J. & Doran, P. (2016) 'Black Sea Rising: Russia's Strategy in Southeast Europe', Center for European Policy Analysis, Black Sea Strategic Report No. 1, თებერვალი.

[26] Toucas, B. (2017) 'The Geostrategic Importance of the Black Sea Region: A Brief History', Center for Strategic and International Studies, 2 თებერვალი, ხელმისაწვდომია: https://www.csis.org/analysis/geostrategic-importance-black-sea-region-brief-history.

[27] Gas and oil supply routes (2017) European Commission, ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies/gas-and-oil-supply-routes.

მოთხოვნის შესაბამისად ფართოვდება[28]. რეგიონული არასტრაბილურობა პირდაპირ უქმნის საფრთხეს ევროკავშირის ამბიციებს მოახდინოს ენერგო რესურსების დივერსიფიკაცია და მის მცდელობას ხელი შეუწყოს სტაბილურობას უშუალო სამეზობლოში.

## ქვეყნის შიგნით არსებული წინააღმდეგობები

ბორდერიზაციის ინციდენტებზე პირდაპირ საპასუხოდ, საქართველოს მთავრობას, თითქმის, არ გააჩნია რაიმე მექანიზმი. შესაბამისად, ბორდერიზაციის ნეგატიური შედეგების შემცირება იმ დონემდე, რომ პროცესმა ხელი არ შეუწყოს რუსეთის ინტერესებს, არის სწორედ ის, რაც მთავრობას ამ მოცემულობაში შეუძლია, გააკეთოს. ხელისუფლებას აქვს რამდენიმე არჩევანი, თუმცა არსებობს წინააღმდეგობები, რაც საჭირო პოლიტიკის გატარებისთვის ხელისშემშლელი ფაქტორია. ესენია: არასაკმარისი უწყებათშორისი კოორდინაცია; ქვეყნის შიდა აუდიტორიის ჩართვისა და ინფორმირებისთვის სტრატეგიული კომუნიკაციის ნაკლებობა; ბორდერიზაციის საკითხებთან დაკავშირებით პოლიტიკურ მოთამაშეებს შორის თანამშრომლობის ნაკლებობა.

საქართველოს სახელმწიფო სტრუქტურების წარმომადგენლებთან ინტერვიუებმა ცხადყო, რომ ბორდერიზაციის საკითხი არ არის სისტემურად და კოორდინირებულად შესწავლილი. მაგალითად, არ არსებობს სახელმწიფოს ერთიანი მიდგომა ბორდერიზაციის რამდენიმე „ტალღასთან“ დაკავშირებით - რატომ ხდება, როდის ხდება და რა ფორმით ხდება ეს პროცესი. სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები ვერ თანხმდებიან იმაზეც, ემთხვევა თუ არა ინციდენტების დრო რუსეთის სახელმწიფო ბიუჯეტში საკმარისი თანხების არსებობას, ან ემთხვევა თუ არა ბორდერიზაციის ინციდენტები ისეთ მნიშვნელოვან პოლიტიკურ მოვლენებს, როგორიცაა აბაშიძე-კარასინის შეხვედრა და ქვეყნის ევრო-ატლანტიკურ სივრცეში გაწევრიანების დღის წესრიგით მიღწეული წარმატებები[29]. ამასთან სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებას სხვადასხვა პოზიცია აქვს ბორდერიზაციის პროცესის დაწყებასთან დაკავშირებით. მსგავსი სიტუაცია კი ბორდერიზაციის უარყოფითი შედეგების შემცირებისთვის ეფექტური ნაბიჯების გადადგმას უშლის ხელს.

მანამ სანამ რუსეთს სეპარატისტული რეჟიმების იმედი აქვს და ყოფილ საბჭოთა კავშირის სივრცეში გავლენის აღდგენის მიზნით სამხედრო ძალას იყენებს, კონფლიქტის ზონებში მცხოვრები მოსახლეობა ძალის პოლიტიკის განხორციელებისთვის საკუთარი უსაფრთხოების, უფლებების და კეთილდღეობის შეზღუდვით იხდის საფასურს. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ხელისუფლებას არ აქვს საკმარისი ბერკეტი მოსკოვზე პირდაპირი ზეგავლენის მოსახდენად და მისი აგრესიული ქცევის შესაცვლელად, შესაძლებელია საზოგადოებასთან კარგად გააზრებული გზავნილებით დიალოგი, რაც ბორდერიზაციის შემდგომ ინციდენტებს არ გადაზრდის საკუთარი მოსახლეობის მხრიდან საქართველოს სახელმწიფოს წინააღმდეგ გამოხატულ აგრესიაში ან ხელს არ შეუწყობს კრემლის ნარატივის გავრცელებასა და პოპულარიზაციას საზოგადოებაში. მთლიანობაში საქართველოს ხელისუფლებას ამ საკითხთან მიმართებაში მოლოდინების მართვის უფრო ეფექტური მექანიზმები ესაჭიროება.

[28] South Caucasus Pipeline Project (2017) BP, ხელმისაწვდომია: https://www.bp.com/en_ge/bp-georgia/about-bp/bp-in-georgia/south-caucasus-pipeline--scp-.html.

[29] Meeting of Georgian, Russian Negotiators in Prague', Civil.ge, 6 ივნისი 2013, ხელმისაწვდომია: http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26152/.

ბოლოს, საქართველოში პოლიტიკურ პარტიების განსხვავებული მიდგომა რუსეთისა და მის მიერ აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში განხორციელებული პოლიტიკის მიმართ, მნიშვნელოვნად ართულებს სიტუაციას რადგან, ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი ხშირად გამოყენებულია შიდა პოლიტიკურ დაპირისპირებაში ძალაუფლების მოპოვების მიზნით. ბორდერიზაციის პროცესი საქართველოს წინაშე მდგარი პრობლემების ნათელი გამოხატულებაა და საქართველოს ნებისმიერი მთავრობა თავისუფლად შეიძლება იყოს გაკრიტიკებული „უმოქმედობის" გამო. მაგალითად, 2017 წლის ივლისში, როდესაც ხელისუფლებამ ბორდერიზაციის მორიგი ინციდენტის შესახებ გააკეთა განცხადება, ერთ-ერთმა ოპოზიციურად განწყობილმა პოლიტიკოსმა აღნიშნა: „დღეს გაიტაცებენ საქართველოს ერთ მოქალაქეს. ხვალ ისინი კიდევ უფრო ღრმად შემოიჭრებიან [საქართველოს მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე], რადგან იციან რომ საქართველოს მთავრობას ამაზე რეაქცია არ ექნება"[30]. კიდევ ერთმა ოპოზიციურად განწყობილმა პოლიტიკოსმა მთავრობა არაპროაქტიულობის გამო გააკრიტიკა: „რუსეთს, რა თქმა უნდა, ჩვენ ვერ შევცლით, მაგრამ ამის აღმოფხვრა და ამის პრევენცია შეგვიძლია ბევრი, უფრო აქტიური, კონკრეტული ნაბიჯით, როგორც ქვეყნის გარეთ, ასევე ქვეყნის შიგნით"[31]. მთლიანობაში კი, შეიძლება ითქვას რომ, პოლიტიკურმა პარტიებმა და სამოქალაქო საზოგადოებამ დღემდე ვერ მოახერხა არსებული პოლიტიკისთვის ადეკვატური ალტერნატივის გამონახვა.

# დასკვნა

რუსეთის ბორდერიზაციის ტაქტიკა საფრთხეს უქმნის არამხოლოდ საქართველოს უსაფრთხოებას, არამედ ევროპის უსაფრთხოების წესრიგს შავ ზღვაში რუსეთის მზარდი მილიტარიზაციითა და ევროკავშირისთვის ენერგო რესურსების დივერსიფიკაციის გზების შეზღუდვით. მოუგვარებელი კონფლიქტები რუსეთს საშუალებას აძლევს დარჩეს მნიშვნელოვანი რეგიონული მოთამაშე არამხოლოდ საქართველოში, არამედ შავი ზღვის რეგიონშიც. აღნიშნული კი ნატოს რეგიონული უსაფრთხოების როლს ასუსტებს და ზრდის კონფლიქტის განახლების რისკს იმ პირობებში, როდესაც ნატოს და ევროკავშირის წევრობის ასპირანტ ქვეყნებში რუსეთი მოწინავე სამხედრო პოზიციებს ინარჩუნებს. ამასთან, საქართველოს სეპარატისტულ რეგიონებთან არსებულ ადმინისტრაციულ სასაზღვრო ხაზთან ბარიერების აღმართვით ირღვევა ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებები გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს და იწვევს ქართული საზოგადოების კიდევ უფრო მეტად გაღიზიანებას, საქართველოსთვის ყველაზე მწვავე ეროვნული პრობლემის მოგვარების საკითხში ნატოსა და ევროკავშირის მხრიდან სათანადო დახმარების ვერ აღმოჩენის გამო. მეტიც, ადმინისტრაციულ სასაზღვრო ხაზზე და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მოძრაობის თავისუფლების შეზღუდვით, ბორდერიზაცია აფერხებს საერთაშორისო საზოგადოების მიერ მხარდაჭერილ მშვიდობისა და შერიგების პროცესს. სიტუაციას კიდევ უფრო ართულებს სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების მიერ ბორდერიზაციის პროცესის განსხვავებული აღქმა. მონაცემების გაცვლისა და უწყებათშორისი თანამშრომლობის პრაქტიკა საჭიროებს გაუმჯობესებას. საქართველოს მთავრობის ხელთ არსებული ბერკეტები არასაკმარი-

[30] "Tbilisi Says Russian Troops Seize Farmlands Adjacent to South Ossetia." Civil.ge, 5 ივლისი 2017. ხელმისაწვდომია: http://www.civil.ge/eng/article.php?id=30238&search=

[31] იქვე.

სია მიმდინარე გამოწვევებზე საპასუხოდ. თუმცა, ჯერ კიდევ არსებობს მექანიზმები, რაც ბორდერიზაციის უარყოფითი შედეგების შემცირების მიზნით შეიძლება, იქნეს გამოყენებული ადგილობრივ, ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე. ამის მიღწევა კი შესაძლებელია ქვემოთ მოყვანილი რეკომენდაციების გათვალიწინებით.

# რეკომენდაციები

## რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობისთვის

საქართველოს მთავრობას ამ ეტაპზე არ გააჩნია ის ქმედითი ბერკეტები, რითიც შესაძლებელი იქნება ბორდერიზაციის პროცესის შეკავება ან პრევენცია. პრობლემურია ბორდერიზაციის ფაქტებისა და ინტერპრეტაციების შესახებ კოორდინაციის ნაკლებობა სახელმწიფო უწყებებს შორის და საქართველოს პოლიტიკურ სპექტრში განსხვავებული მიდგომების არსებობა, რაც აფერხებს ბორდერიზაციის შემდგომ ინციდენტებზე ეფექტურ პასუხს. პოლიტიკური აქტორების მხრიდან ვიწროპარტიული ინტერესების წინ წამოწევითა და ურთიერთბრალდებებით, შესაძლოა, ამ საკითხში მოკლევადიანი პოლიტიკური სარგებლის მიღება, მაგრამ ის ასევე ამძაფრებს საზოგადოებაში არსებულ შიშებს და ზრდის პოლიტიკურ რისკებს, რაც მთლიანობაში ხელს უშლის დემოკრატიულ კონსოლიდაციის პროცესებს და აძლიერებს კრემლის ნარატივს. შესაბამისად, მთავრობამ უნდა დაიჭიროს მტკიცე პოზიცია ოკუპირებულ რეგიონში მიმდინარე მოვლენებთან დაკავშირებით და ამასთან, გამოიჩინოს სიფრთხილე ბორდერიზაციის ახალ ინციდენტებზე ცალმხრივად პასუხის შემთხვევაში. ადმინისტრაციულ სასაზღვრო ხაზთან ფართომასშტაბიანი დემონსტრაციების მოწყობა ქმნის შეკრების კონფლიქტში გადაზრდის რისკს. მსგავსი მოქმედებები თავიდან უნდა იქნეს აცილებული იმისათვის, რომ არ აღიქმებოდეს საქართველოს მხრიდან პროვოკაციულ ნაბიჯად. სახელმწიფოს შიგნით, მთავრობამ უნდა სცადოს ბორდერიზაციის პროცესის ადამიანური და ფსიქოლოგიური ზეგავლენის შემსუბუქება. შესაბამისად მთავრობამ უნდა:

- **შექმნას გაუმჯობესებული საჯარო სერვისები ოკუპაციის შედეგად დაზარალებული პირებისთვის.**

მთავრობამ უნდა გააგრძელოს ოკუპაციის შედეგად დაზარალებული პირების მხარდაჭერა ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის ორივე მხარეს. მთავრობამ ასევე უნდა გაამარტივოს ქართული პასპორტის აღების პროცედურები იმისათვის, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებმა მოსახლეობამ შეძლოს საჯარო სერვისებითა და ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლით სარგებლობა.

- **გააუმჯობესოს სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის კოორდინაცია.**

კარგად გააზრებული და კოორდინირებული კვლევის არარსებობა ხელს უშლის სახლემწიფო სტრატეგიის შემუშავებას. იმისათვის, რომ გამოიძებნოს არსებულ სიტუაციასთან გამკლავების მექანიზმები, მნიშვნელოვანია, რომ პრობლემის შესასწავლად, თანმიმდევრული ოფიციალური პოზიციის ჩამოსაყალიბებლად და ერთიანი სამოქმედო გეგმის შესაქმნელად სახელმწიფომ შექმნას უწყებათშორისი სამუშაო ჯგუფი. სამოქმედო გეგმამ დეტალურად უნდა მოიცვას ყველა ის პროცედურა, რომელიც კონკრეტულად განსაზღვრავს პასუხისმგებლობებს ბორდერიზაციის ახალი

ინციდენტის დადგომისას.

- **განავითაროს ერთიანი სახელმწიფო კომუნიკაციის სტრატეგია.**

კომუნიკაციის სტრატეგია მიმართული უნდა იყოს საზოგადოების ინფორმირებაზე ბორდერიზაციის პროცესთან დაკავშირებით. სტრატეგიამ უნდა მიაღწიოს ორ მთავარ მიზანს: ზუსტად მოახდინოს საკითხის შესახებ საზოგადოების ინფორმირება; და დაუპირისპირდეს კრემლის ნარატივს, რომელიც საზოგადოებაზე ფსიქოლოგიური ზეგავლენის მოხდენას ისახავს მიზნად. სტრატეგიამ უნდა მართოს საზოგადოების მოლოდინები როგორც ევროატლანტიკურ ინტეგრაციასთან, ისე საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პროცესში ევროატლანტიკური სტრუქტურების დახმარებასთან დაკავშირებით.

- **გააუმჯობესოს საერთაშორისო თანამეგობრობის ინფორმირების პრაქტიკა ბორდერიზაციას პროცესთან დაკავშირებით.**

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო უცხო ქვეყნის საელჩოებს ბორდერიზაციის ახალი ინციდენტების შესახებ ინფორმაციას აწვდის. თუმცა, საერთაშორისო პარტნიორებთან კომუნიკაციის გაუმჯობესება შესაძლებელია მოვლენების ქრონოლოგიურად მიწოდებითა და ბორდერიზაციის შესახებ ყოველწლიური ანგარიშების მომზადებით. ანგარიშებში აღწერილი უნდა იყოს წინა წლის მოვლენები და მოყვანილი იყოს ფაქტები და სტატისტიკური მონაცემები ბორდერიზაციის შესახებ რუსეთის უფრო ფართო უსაფრთხოების სტრატეგიის კონტექსტში. აღნიშნული მიდგომა შეამცირებს ინციდენტების მხოლოდ მოცემულ შემთხვევაში (ad hoc) ინტერპრეტირების შემთხვევებს. ანგარიში უნდა დაეგზავნოს საელჩოებსა და სართაშორისო ორგანიზაციებს (გაერო, ეუთო, ევროპის საბჭო და სხვა).

- **დააკავშიროს ბორდერიზაცია უკრაინასა და მოლდოვაში მიმდინარე მოვლენებთან.**

საერთაშორისო საზოგადოებასთან კოორდინაციით, მთავრობამ უნდა გააძლიეროს დიპლომატიური ძალისხმევა იმისათვის, რომ ბორდერიზაციის, და მათ შორის რუსეთის მიერ საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციის საკითხი აისახოს საერთაშორისო რეზოლუციებსა და წამყვანი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ დამტკიცებულ დოკუმენტებში. სახელმწიფომ ასევე უნდა მოახდინოს ანტი-ოკუპაციური პოლიტიკის უკრაინისა და მოლდოვასთან კოორდინაცია იმისათვის, რომ მოხდეს ერთიანი პოზიციის ჩამოყალიბება საერთაშორისო ფორუმებზე. ეს საშუალებას იძლევა ბორდერიზაცია მოექცეს რუსეთის მხრიდან მეზობლების წინააღმდეგ გატარებული სტრატეგიის უფრო ფართო ჩარჩოში.

## რეკომენდაციები საერთაშორისო საზოგადოებისთვის

რუსეთის მხრიდან საქართველოს წინააღმდეგ განხორციელებული ბორდერიზაციის პროცესი სავარაუდოდ გაგრძელდება მანამ, სანამ არ შემუშავდება ადეკვატური პასუხი ამ საფრთხეზე საპასუხოდ. საქართველოს მთავრობას ამ ეტაპზე არ აქვს შესაძლებლობა, რომ რუსეთს დამოუკიდებლად აგებინოს პასუხი მიმდინარე ბორდერიზაციაზე. აქედან გამომდინარე მოსკოვის მიმართ ნებისმიერი ქმედება უნდა იყოს საერთაშორისო საზოგადოების რეაქციის შედეგი. დასავლეთი ერთნაირად უნდა აფასებდეს რუსეთის მხრიდან საქართველოს სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის ფაქტსა და რუსეთის მიერ ყირიმის ანექსიას და დონბასის დაპყრობას, რო-

გორც მიუღებელსა და უკანონოს. შესაბამისად, საერთაშორისო საზოგადოებამ უნდა განიხილოს შემდეგი ვარიანტები:

- **ევროკავშირმა და სხვა საერთაშორისო მოთამაშეებმა უნდა აიძულონ რუსეთი მოახდინოს ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის დემილიტარიზაცია.**

საქართველოს დასავლელმა პარტნიორებმა უნდა მოითხოვონ ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის დემილიტარიზაცია. იმის გათვალისწინებთ, რომ საქართველოს შეიარაღებულმა ძალებმა ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზი დატოვა, რუსეთის მხრიდან დემილიტარიზაცია შექმნიდა ბუფერულ ზონას ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის გასწვრივ. ეს კი ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის ორივე მხარეს მცხოვრები ადგილობრივი მოსახლეობისთვის დადებითი შედეგის მომტანი იქნება, შეამცირებს დაძაბულობას და დაინტერესებულ მხარეებს შორის მშვიდობიან დიალოგს შეუწყობს ხელს.

- **უფრო მკაფიოდ გაჟღერდეს მოთხოვნა, რომ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის წარმომადგენლებს მიეცეთ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის საშუალება და ამასთან, გაუმჯობესდეს მათი ტექნიკური შესაძლებლობები.**

რუსეთის ქმედებები უნდა გახდეს უფრო გამჭვირვალე და მეტი ყურადღება უნდა მიექცეს 2008 წლის ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ შეთანხმებით აღებული ვალდებულებების რუსეთის მხრიდან შეუსრულებლობის საკითხს, მათ შორის რუსეთის მიერ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე წვდომის შეზღუდვას მანდატით გათვალისწინებული საქმიანობის შესასრულებლად. ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიამ ასევე უნდა გაზარდოს მისი წარმომადგენლების რიცხვი იმისათვის, რომ მისია რუსეთისთვის მეტად შესამჩნევი გახდეს. EUMM-ის სრულფასოვანი ფუნქციონირება ხელს შეუწყობს ადმინისტრაციულ სასაზღვრო ხაზზე ნდობის აღდგენას, გამშვები პუნქტების გახსნას და ადგილობრივი მოსახლეობის თავისუფალ მიმოსვლას ვაჭრობის, ახლობლების მონახულების და საჭირო სამედიცინო დახმარების მიღების მიზნით.

- **გაიზარდოს ოკუპირებული რეგიონების შერიგებისა და მშვიდობიანი ინტეგრაციის მხარდაჭერა.**

ყველა მხარემ ხელი უნდა შეუწყოს კონსტრუქციულ მოლაპარაკებებს, რომელიც მიზნად ისახავს ძალის არ გამოყენების შესახებ ერთობლივ შეთანხმებას. აღნიშნული უნდა მოიცავდეს მოლაპარაკებებს ჟენევის ფორმატში, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მოსახლეობის მნიშვნელოვანმა ნაწილმა ნდობა დაკარგა მოლაპარაკებების, როგორც ხელშესახები შედეგების მომტანი ფორმატის, მიმართ. საქართველოს დასავლელ პარტნიორებს ასევე შეუძლიათ გამოყონ ფინანსური დახმარება როგორც აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის მაცხოვრებლების, ისე იძულებით გადაადგილებული მოსახლეობისათვის საჯარო სერვისების მიწოდების გაუმჯობესების მიზნით, რაც საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოქალაქეების იზოლირების შესუსტებით, შერიგების პროცესს შეუწყობს ხელს.

# ავტორები

**კორნელი კაკაჩია** არის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პოლიტიკური მეცნიერებების მიმართულების პროფესორი და საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის დირექტორი. იგი სხვადასხვა წლებში იყო საერთაშორისო კვლევისა და გაცვლების საბჭოსა (IREX) და ღია საზოგადოების ინსტიტუტის (OSI) სტიპენდიანტი და მიწვეული მკვლევარი ჰარვარდის უნივერსიტეტის ჯონ კენედის სახელობის სახელმწიფო მმართველობის სკოლაში (2009-2010), კოლუმბიის უნივერსიტეტის ჰარიმანის ინსტიტუტსა (2011) და ჯონ ჰოპკინსის უნივერსიტეტის უმაღლეს საერთაშორისო სწავლებათა სკოლაში.

**ლევან კახიშვილი** საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის მკვლევარი და საერთაშორისო შავის ზღვის უნივერსიტეტის (IBSU) საერთაშორისო ურთიერთობების სამაგისტრო პროგრამის ადმინისტრატორია. მკვლევრის ამპლუაში ასევე თანამშრომლობს ივანე ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტთან. მისი სფეროები მოიცავს, როგორც ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნების პოლიტიკასა და საერთაშორისო ურთიერთობებს, საქართველოს საგარეო პოლიტიკას რუსეთ-საქართველოს ურთიერთობების ასპექტში, ასევე ეროვნულ იდენტობასთან დაკავშირებულ საკითხებს, ეთნიკურ უმცირესობებსა და ნაციონალიზმს.

**ჯოსეფ ლარსენი** საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის ანალიტიკოსია. იგი არის ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტის საერთაშორისო ურთიერთობების მიმართულების მაგისტრატურის კურსდამთავრებული. ლარსენი მუშაობდა მკვლევარად და ჟურნალისტად სამხრეთ კავკასიის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ საკითხებზე. საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტში მუშაობის დაწყებამდე ჯოსეფი ასევე მუშაობდა კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის საერთაშორისო სტაჟირების პროგრამის ფარგლებში.

**მარიამ გრიგალაშვილი** საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის მკვლევარია. იგი არის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის საერთაშორისო ურთიერთობების მიმართულების დოქტორანტი. მარიამი ფლობს ვილნიუსის უნივერსიტეტის პოლიტიკური მეცნიერებების მაგისტრის ხარისხს აღმოსავლეთ ევროპისა და რუსეთის კვლევების მიმართულებით. მისი კვლევის ინტერესების სფერო მოიცავს აღმოსავლეთ პარტნიორობას, ევროკავშირი-რუსეთის ურთიერთობებს და საქართველოს საგარეო პოლიტიკასა და პარტიულ პოლიტიკას.