



კონფლიქტებისა და მოლაპარაკებების საერთაშორისო კვლევითი ცენტრი

საქართველოში კონფლიქტების პრევენციის ინსტრუმენტებისა და მათი ეფექტიანობის შესახებ

ავტორი: ანა დვალი,
პროგრამის ფარგლებში მოწვეული ექსპერტი
06.10.2019

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადდა შეიარაღებული კონფლიქტების პრევენციის გლობალური პარტნიორობის (Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC) (www.gppac.net) 2019 წლის კავკასიური პროგრამის ფარგლებში. პროგრამის მიზანია, ხელი შეუწყოს რეგიონში კონფლიქტების პრევენციას და ამ პროცესში სამოქალაქო სექტორის აქტიურ ჩართულობას. 2019 წლის პროგრამა განხორციელდა სამხრეთ კავკასიაში GPPAC-ს რეგიონული წარმომადგენლის კონფლიქტებისა და მოლაპარაკებების საერთაშორისო კვლევითი ცენტრის (ICCN) (www.iccn.ge) მიერ.

შესავალი

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში, მსოფლიოში შეიარაღებული კონფლიქტების რაოდენობა გაიზარდა. დღეს ათეულობით მაღალი ინტენსივობის კონფლიქტი მიმდინარეობს და 70-მდე დაბალი ინტენსივობის კონფლიქტი არსებობს.¹ ტერმინი *კონფლიქტის პრევენცია* სულ უფრო ხშირად გვხვდება საერთაშორისო ფორუმებზე, ეროვნული უსაფრთხოების დოკუმენტებსა და აკადემიურ ნაშრომებში. 2016 წელს გაერო-ს გენერალურმა ასამბლეამ და გაერო-ს უშიშროების საბჭომ ერთხმად დაუჭირეს მხარი რეზოლუციების UNSCR 2282 და A/RES/70/262 მიღებას, როგორც გაერო-ს ახალი სამშვიდობო არქიტექტურის მთავარ განმსაზღვრელს. აღნიშნულ რეზოლუციებს ამყარებს გაერო-ს გენერალური მდივნის განცხადება, სადაც მან *კონფლიქტის პრევენცია* უმთავრეს პრიორიტეტად გამოაცხადა. კონფლიქტის პრევენცია ნახსენებია გაერო-ს 2030 დღის წესრიგში, სადაც აღნიშნულია, რომ მდგრადი განვითარება მშვიდობის გარეშე არ იქნება, და არც მშვიდობა იქნება მდგრადი განვითარების გარეშე.²

¹ Conflict prevention: Opportunities and challenges in implementing key policy commitments and priorities; SIDA; Dec. 2017

² Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015; Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development; <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

ომი და შეიარაღებული კონფლიქტი ღრმა ნაიარევებს ტოვებს საზოგადოებაში და ძალადობრივი კონფლიქტის შედეგების აღმოფხვრას ხშირად თაობები სჭირდება. მიმდინარე შეიარაღებულ კონფლიქტში ან პოსტ-კონფლიქტურ სიტუაციაში ინტერვენცია გაცილებით რთული და ძვირადღირებულია. მისი წარმატების ალბათობაც ნაკლებია. კონფლიქტის პრევენცია კი წარმოადგენს სტრატეგიას, პოლიტიკას ან პარადიგმას, რომელიც მორალურად და პოლიტიკურადაც გამართლებულია.³ კონფლიქტის პრევენცია კონფლიქტის გადაწყვეტის უპირველესი მიზანია, და იგი გულისხმობს, რომ განსხვავებული პოზიციების არსებობა არ უნდა გადაიზარდოს ღია, ძალადობრივ დაპირისპირებაში.⁴

საქართველოსთვის კონფლიქტის პრევენციის სტრატეგიის აუცილებლობა განპირობებულია რამდენიმე ფაქტორით: ქვეყნის ტერიტორიაზე ორი სეცესირებული რეგიონის არსებობით; უმცირესობათა ჯგუფების ინტეგრაციის დაბალი დონით; ულტრანაციონალისტური ჯგუფების გააქტიურებით და პოლიტიკური რადიკალიზაციით. ბოლო პერიოდის კრიზისებმა, მათ შორის პანკისის ხეობის, დავით გარეჯისა თუ რუსი დეპუტატის ვიზიტის ირგვლივ შექმნილმა კრიზისებმა, ნათლად აჩვენა, რომ საჭიროა არა მხოლოდ არსებული კონფლიქტების მოგვარებაზე ფიქრი, არამეც პრევენციის მიმართულებით მუშაობა, რათა ქვეყნის შიგნით არ გაჩნდეს ახალი კონფლიქტების გაღვივების საფრთხე.

მოცემულ დოკუმენტში გაანალიზებულია კონფლიქტის პრევენციის თეორიული ჩარჩო, პრევენციის სტრატეგიის აუცილებლობა და საქართველოში კონფლიქტის პრევენციის ინსტრუმენტების ეფექტიანობა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ, როდესაც, საუბარია კონფლიქტის პრევენციაზე, მოცემულ დოკუმენტში იგულისხმება ძალადობრივი კონფლიქტის პრევენცია. სოციალური კონფლიქტების არიდება, ერთი მხრივ, შეუძლებელია და იგი საზოგადოებრივი ცხოვრების განუყოფელი ნაწილია. მეორე მხრივ, კონფლიქტი არის სოციალური ცვლილების მთავარი მამოძრავებელი ძალა. კონფლიქტის პრევენცია გულისხმობს ეთნიკური, რელიგიური, იდეოლოგიური თუ სხვა ტიპის განსხვავებების ძალადობრივ დაპირისპირებაში გადასვლის თავიდან აცილებას.

უსაფრთხოება და განვითარება

კონფლიქტის პრევენციის ირგვლივ არსებული დისკუსია უკავშირდება უფრო ფართე ცნებებს, როგორებიცაა „უსაფრთხოება“ და „განვითარება“. ფრანსის სტიუარტი თავის ნაშრომში „განვითარება და უსაფრთხოება“ მიუთითებს ამ ორი კავშირის ურთიერთმიმართებაზე. ერთი მხრივ, კონფლიქტს პირდაპირი გავლენა აქვს ქვეყნის განვითარებაზე და უსაფრთხოების გაძლიერება განვითარების პოლიტიკის ინსტრუმენტს წარმოადგენს. მეორე მხრივ, განვითარება არის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი კონფლიქტების თავიდან არიდებისთვის და წარმოადგენს უსაფრთხოების ინსტრუმენტს. განვითარება, რომელიც გულისხმობს ადამიანთა კეთილდღეობას, ხშირად იგივედებოდა ეკონომიკურ ზრდასთან. თუმცა, დღეს ამ სიტყვის მნიშვნელობა გაფართოვდა. ფართოდ არის აღიარებული მოსაზრება, რომ შემოსავლის ზრდა

³ *Conflict prevention and human security: issues and challenges*; Menkhaus, K; Conflict, Security and Development, 4:3; Dec 2004

⁴ *The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution*; Coppieters, B; *European Union Institute for Security Studies (EUISS) Occasional Paper*, no. 70, December 2007, pp. 1-29. *A Differentiated, Balanced and Patient Approach? The EU's Involvement with Georgia's Secessionist Conflicts beyond the August 2008 War*; Emilia Jeppsson; *Colleague of Europe*; EU Diplomacy Papers; 6/2015

ერთ სულ მოსახლეზე არ ასახავს ადამიანებისთვის ისეთ მნიშვნელოვან ასპექტებს, როგორცაა ჯანდაცვა, განათლება და უსაფრთხოება. გაერო-ს განვითარების პროგრამამ (UNDP) დაამკვიდრა ტერმინი *ადამიანური უსაფრთხოება*, რაც გულისხმობს არა მხოლოდ ადამიანური ყოფისთვის მატერიალურ საარსებობო მინიმუმს, არამედ მოიაზრებს ეკონომიკური და პოლიტიკური საფრთხეების არარსებობას. იგი მოიცავს სამუშაოსა და შემოსავლის დაცვას, ჯანდაცვასა და უსაფრთხო გარემოს. განვითარებასა და უსაფრთხოებას შორის არსებული წრე ირღვევა, თუ უსაფრთხოებას არ მოსდევს მაღალი ეკონომიკური ზრდა, ან უსაფრთხოება და ეკონომიკური ზრდა, თავის თავში არ მოიაზრებს ინკლუზიურ ზრდას. ამ ვითარებაში კონფლიქტის გაღვივების პოტენციალი ისევ რჩება.⁵

გაერო-ს განვითარების პროგრამის ჩარჩო დოკუმენტიც, ძალადობრივი ექსტრემიზმის პრევენციის შესახებ⁶, აქცენტს განვითარებაზე ორიენტირებულ მიდგომაზე აკეთებს, რაც გულისხმობს, სახელმწიფო პოლიტიკის დაგეგმვას უსაფრთხოების პრიზმის მიღმა. აღნიშნულ დოკუმენტში რადიკალიზაციისა და მოსალოდნელი ძალადობრივი ექსტრემიზმის ძირითად ფაქტორებად ისეთი სტრუქტურული მიზეზები სახელდება, როგორცაა პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური გარემო. თუ უსამართლობის განცდა, ადამიანის უფლებების დარღვევა, სოციალური და პოლიტიკური გარიყვა თან ერთვის სიღარიბეს და უმუშევრობის მაღალ დონეს, რადიკალიზაციისა და ძალადობრივი ექსტრემიზმის ალბათობა მაღალია. UNDP-ის ჩარჩო დოკუმენტი ძალადობრივი ექსტრემიზმის პრევენციისას ძირითად აქცენტს აკეთებს ჰორიზონტალური უთანასწორობის სტრუქტურული მიზეზების აღმოფხვრაზე და ადამიანური უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე.⁷

რატომ არის მნიშვნელოვანი კონფლიქტების პრევენცია

კონფლიქტის პრევენციის დეფინიცია შემდეგია: ეს არის ნებისმიერი ტიპის სტრუქტურული საშუალება, რათა მოხდეს ქვეყანათშორისი ან ქვეყნის შიგნით არსებული დამაბულობის ფართომასშტაბიან შეიარაღებულ კონფლიქტში გადაზრდის საშიშროების თავიდან არიდება. იგი გულისხმობს კონფლიქტის პოტენციური მხარეების შესაძლებლობების გაძლიერებას, რათა გაჩნდეს კონფლიქტური სიტუაციის მშვიდობიანი მოგვარების რესურსი და გადაიჭრას ის პრობლემები, რაც დაპირისპირებისა და დამაბულობის მთავარ საფუძველს წარმოადგენს.⁸

აკადემიურ ლიტერატურაში გამოყოფენ ორი ტიპის პრევენციას: ერთი, როდესაც შეიარაღებული/ძალადობრივი კონფლიქტის ალბათობა აშკარაა და მოსალოდნელია მოკლევადიან პერსპექტივაში. ამ დროს არ ხდება კონფლიქტის საფუძველების შესწავლა, არამედ, მნიშვნელოვანია, სწრაფი რეაგირება, რომ, უპირველეს ყოვლისა, ომის თავიდან არიდება მოხდეს. ამას უწოდებენ „მსუბუქ“ პრევენციას (light prevention). იგი მოიცავს დიპლომატიას, გრძელვადიან მისიებს და მედიაციას, ცხელი ხაზების შექმნას და სხვა. მეორე ტიპის პრევენცია - „ღრმა პრევენცია“ (deep prevention) კი, გულისხმობს კონფლიქტის სტრუქტურული მიზეზების

⁵ *Development and Security*; Stewart, F; Conflict, Security and Development 4:3; Dec 2004

⁶ *Preventing Violent Extremism Through Promoting Inclusive Development, Tolerance and Respect for Diversity*; UNDP; 2016

⁷ *იქვე* გვ 12

⁸ *Operationalizing the lessons from Recent Experience in Field-Level Conflict Strategies*; Lund M.S; Facing Ethnic Conflict; Rowman & Littlefield Publishers; Inc; 2004

აღმოფხვრას. სახელმწიფოს დონეზე ეს გულისხმობს განვითარების საკითხებს, კულტურის პოლიტიკას, საზოგადოებასთან ურთიერთობას და საგანმანათლებლო აქტივობებს. ზოგი ავტორი, ასევე, იყენებს ტერმინებს „მოკლევადიან ინტერვენციას“ მსუბუქი ინტერვენციის სინონიმად, და „სტრუქტურულ ინტერვენციას“, რომელიც ღრმა ინტერვენციას გულისხმობს.⁹

ინტერესი კონფლიქტის პრევენციის კონცეფციისადმი 1990-იანი წლებიდან გაიზარდა. საერთაშორისო ორგანიზაციები და არასახელმწიფო აქტორები ადვოკატირებას უწევენ პრევენციული პოლიტიკის გატარებას.¹⁰ თუმცა, დღესაც კი, კონფლიქტის ირგვლივ არსებულ დისკუსიაში კვლავ დომინირებს ფართომასშტაბიან კონფლიქტებზე და ომებზე დისკუსია. პრევენციის სტრატეგია ჯდება, როგორც ლიბერალური ჰუმანისტური ეთიკის, ისე რეალპოლიტიკის, სახელმწიფო უსაფრთხოების ლოგიკაში. მაიკლ ლუნდი აღნიშნავს, რომ პრევენციული დიპლომატია „წარმოადგენს პროაქტიულ შუა გზას ხისტ ინტერვენციონიზმსა და იზოლაციონიზმს შორის.“ (Lund 1996)¹¹ მიუხედავად ამისა, კონფლიქტის პრევენცია არ არის სათანადოდ პრიორიტეტული სახელმწიფოთა მთავრობების პოლიტიკაში. თეორია და პრაქტიკა კი ამტკიცებს, რომ სტრუქტურული პრევენცია გაცილებით ეფექტიანია კონფლიქტის ადრეულ, ფარულ ეტაპზე.

პოსტსაბჭოთა საქართველო დამოუკიდებლობის მოპოვებისთანავე ჩაერთო ეთნო-პოლიტიკურ კონფლიქტებში, რომელთა მძიმე შედეგები დღემდე აისახება სახელმწიფოსა და საზოგადოებაზე. 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური კონფლიქტი გაყინული და ჩიხში შესულია. ახლო მომავალში მისი გადაწყვეტის გზა ბუნდოვანია. საქართველო, ასევე, გამოწვევის წინაშე დგას სამოქალაქო ინტეგრაციის, პოლიტიკური და ეკონომიკური უთანასწორობის კუთხით. ქვეყანაში მცხოვრები ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების სრულფასოვანი ინტეგრაცია ვერ მოხერხდა და ქვეყნის პოლიტიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში მათი ჩართულობის დონე დაბალია. პერიოდულად, ადგილი აქვს რელიგიურ ნიადაგზე დაპირისპირების ცალკეულ შემთხვევებსაც, პოლიტიკური საკითხების ირგვლივ ერთი ჯგუფისა და თემის მობილიზებას. შედარებით ახალ გამოწვევას წარმოადგენს ულტრანაციონალისტური და პოპულისტური პოლიტიკური ჯგუფების გააქტიურებაც. მართალია, დღეს, საქართველო ნაციონალისტური ექსტრემიზმის პირდაპირი საფრთხის წინაშე არ დგას, მაგრამ, აღნიშნული ჯგუფების გააქტიურება პოლიტიკური რადიკალიზაციის საფრთხეს შეიცავს და სახელმწიფოს მხრიდან პრევენციული ღონისძიებების მიღებას საჭიროებს.

საქართველოში კონფლიქტის პრევენციის საშინაო და საგარეო აქტორები

არსებული შიდა და საგარეო საფრთხეების ფონზე, საქართველოსთვის, მნიშვნელოვანია, გააჩნდეს მკაფიო და ჩამოყალიბებული კონფლიქტის პრევენციის პოლიტიკა, რაც მოიაზრებს: ა) სეცესირებულ რეგიონებში შეიარაღებული კონფლიქტის ხელახლა გაღვივების თავიდან აცილებასა და პოსტ-კონფლიქტური მშვიდობის შენარჩუნებას; ბ) ქვეყნის შიგნით პოტენციური

⁹ *Contemporary Conflict Resolution*; Maill, H; Ramsbotham, O; Woodhouse, T.

¹⁰ *The Idea and Practice of Conflict Prevention*; Ackermann, A; Journal of Peace Research; May 2003

¹¹ *Conflict prevention and human security: issues and challenges*; Menkhaus, K; Conflict, Security and Development, 4:3; Dec 2004

პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური კრიზისების პრევენციას; პოლიტიკური და იდეოლოგიური რადიკალიზაციის ძალადობრივ ექსტრემიზმში გადასვლის თავიდან არიდებას. უფრო ფართოდ, კონფლიქტის პრევენციის სტრატეგია გულისხმობს კონფლიქტოგენურობის დონის დაწევას, კონფლიქტის პრევენციის კულტურის ჩამოყალიბებას, როგორც სახელმწიფო, ისე საზოგადოებრივ დონეზე და კონფლიქტის პრევენციის სახელმწიფო პოლიტიკის ასახვას ნორმატიულ აქტებსა თუ სახელმწიფოს სტრატეგიულ დოკუმენტებში.

ტერმინი „კონფლიქტის პრევენცია“ არ არის განმარტებული სახელმწიფოს სტრატეგიულ დოკუმენტებსა თუ ნორმატიულ აქტებში. კონფლიქტის პრევენციის ცალკეულ ინსტრუმენტებად შეიძლება განხილულ იქნას სხვადასხვა უწყების კონკრეტული ნაბიჯები. თუმცა, სახელმწიფოს ერთიანი ხედვის და სტრატეგიული დოკუმენტის არარსებობა მთავრობის ზოგადი პოლიტიკის შეფასებას ართულებს.

საქართველოში კონფლიქტის პრევენციის საქმიანობაში ჩართულ ძირითად აქტორებს წარმოადგენენ **საქართველოს მთავრობა, არასამთავრობო სექტორი და საერთაშორისო ორგანიზაციები**. აქედან, ბუნებრივია, მთავრობის პოლიტიკა გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა, ხოლო საერთაშორისო ორგანიზაციებს, ადგილობრივ თუ საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებს, მხოლოდ დამხმარე ინსტრუმენტის როლის შესრულება შეუძლიათ.

საქართველოს მთავრობა

საქართველოში პოსტ-კონფლიქტური მშვიდობის შენარჩუნებაზე, კონფლიქტების ტრანსფორმაციასა და პრევენციაზე რამდენიმე სახელმწიფო უწყება მუშაობს. აქედან, შერიგებისა და თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების მთავარ ინსტიტუციას წარმოადგენს. მისი საქმიანობა მოიცავს, როგორც აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის მიმართულებით სამშვიდობო ინიციატივების შემუშავებას, ისე მთავრობის სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებას. გარდა ამისა, კონფლიქტის პრევენციაში ჩართული სხვა პასუხისმგებელი ორგანოები არიან საგარეო საქმეთა სამინისტრო და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური. შსს, უსაფრთხოების საბჭო?

2008 წლის აგვისტოს ომმა და შემდგომ განვითარებულმა მოვლენებმა საქართველო ახალი გამოწვევების წინაშე დააყენა. აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის მოსკოვზე სამხედრო, ეკონომიკური და პოლიტიკური დამოკიდებულის გაზრდისა და კვაზი-ანექსიური ხელშეკრულებების გაფორმების შემდეგ, საქართველოს საკუთარი პოლიტიკის გატარების სივრცე მკვეთრად შეეზღუდა. ქართულ-აფხაზური და ქართულ ოსური კონფლიქტები მხოლოდ ქართულ-რუსული კონფლიქტის ჭრილში მოექცა. ოკუპაციის საკითხმა საქართველოს სამშვიდობო პოლიტიკა გადაფარა და ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური პირდაპირი საკომუნიკაციო არხები მკვეთრად შემცირდა. კონფლიქტის ტრანსფორმაცია საერთაშორისო პოლიტიკის კონტექსტში მოექცა და გეოპოლიტიკური პროცესების მიმდინარეობაზე გახდა დამოკიდებული.

2008 წლის შემდეგ კონფლიქტების ტრანსფორმაციის საკითხში **საგარეო საქმეთა სამინისტროს** როლი მნიშვნელოვნად გაიზარდა. მინისტრის მოადგილე ხელმძღვანელობს ქართულ დელეგაციას ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებებში და უწყება ახორციელებს ოკუპირებული ტერიტორიების არაღიარების პოლიტიკას. საგარეო საქმეთა სამინისტროს 2019-2022 წლების საქართველოს საგარეო პოლიტიკის სტრატეგია აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში ძალადობრივი ესკალაციის თავიდან არიდების ძირითად ინსტრუმენტებად საერთაშორისო ორგანიზაციების ჩართულობის გაძლიერებას, მედიაცასა და არსებული ფორმატების (ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიების და IPRM-ის) ეფექტიანობის გაზრდას მოიაზრებს. აღნიშნული მექანიზმები მოკლევადიანი ინტერვენციის ინსტრუმენტებს წარმოადგენენ. ადმინისტრაციული გამყოფი ხაზის მიმდებარედ არსებული უსაფრთხოების სიტუაციისა და უახლოეს წარსულში ომის გამოცდილების გათვალისწინებით, მათი მნიშვნელობა დიდია.¹²

სახელმწიფოს უსაფრთხოების სამსახური ჩართულია ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის (IPRM) შეხვედრებში, რომელიც მიმართულია ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის მიმდებარე ტერიტორიებზე ინციდენტების პრევენციის, მათი დარეგულირებისა და ადგილობრივი მოსახლეობის ჰუმანიტარული საკითხების მოგვარებაზე. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წამომადგენელი ასევე მონაწილეობს ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიების პირველ სამუშაო ჯგუფში, სადაც განიხილება უსაფრთხოების საკითხები. ასევე, უწყების ჩართულობით მოქმედებს IPRM-ისა და ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიების ფარგლებში შექმნილი ე.წ „ცხელი ხაზი“, რომელიც მუდმივი კავშირის ფორმას წარმოადგენს სუს-ის, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის, რუსეთის ფედერაციისა და დე ფაქტო მთავრობების წარმომადგენლებს შორის ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის გასწვრივ ინციდენტების აღკვეთისა და განმუხტვის საკითხებში.

საქართველოს მთავრობის ცალმხრივი ინიციატივები, რომლებიც მიმართულია აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში მცხოვრებ მოსახლეობაში ნდობის აღდგენისკენ, მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გარღვევის გარეშე ხორციელდება. ერთ-ერთი ბოლო სამშვიდობო ინიციატივა, რომელიც 2018 წელს **შერიგებისა და თანასწორობის სახელმწიფო მინისტრის აპარატმა** შეიმუშავა არის *ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ*.¹³ ინიციატივას გააჩნია ჰუმანიტარული და სოციალურ-ეკონომიკური განზომილება და მოიცავს: აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის მოსახლეობისთვის განათლების შესაძლებლობას, როგორც საქართველოში, ისე მის ფარგლებს გარეთ; ვაჭრობის წახალისებას გამყოფი ხაზის გასწვრივ. ინიციატივა ასევე გულისხმობს ისეთი მექანიზმის შექმნას, რომელიც აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის მაცხოვრებლებისთვის მარტივად ხელმისაწვდომს გახდის საქართველოს ევროკავშირთან დადებული ხელშეკრულებით მიღწეული უპირატესობებით სარგებლობას. კერძოდ, შენგენის ზონის ქვეყნებში უვიზო მიმოსვლას და ევროპის ქვეყნებთან გამარტივებულ ვაჭრობას. მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტი თავს არიდებს მწვავე პოლიტიკურ საკითხებს, ქართველი და აფხაზი ექსპერტები მისი განხორციელების შესაძლებლობას სკეპტიკურად შეხვდნენ იმ მიზეზით, რომ ინიციატივა

¹² 2019-2021 წლების საქართველოს საგარეო პოლიტიკის სტრატეგია.

<http://www.mfa.gov.ge/getattachment/MainNav/ForeignPolicy/ForeignPolicyStrategy/2019-2022-clebis-saqartvelos-sagareo-politikis-strategia.pdf.aspx>

¹³ ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ: შერიგებისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის სამინისტრო. <http://smr.gov.ge/FileList.aspx?ID=97>

საქართველოს მთავრობის მიერ, საჯაროდ გაჟღერებული, მიუღებელი იქნება აფხაზეთისა და ოსებისთვის და იგი ვერ დააბალანსებს საინფორმაციო-პროპაგანდისტულ ველს და არსებულ კონიუნქტურას.¹⁴ თუმცა, უკვე არსებობს პრეცედენტი, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული მექანიზმი, მაგალითად, ჯანდაცვის მიმართულებით, მუშაობს და მასში ოკუპირებულ რეგიონებში მცხოვრები მოსახლეობაა ჩართული. მიუხედავად სკეპტიციზმისა და აფხაზი და ოსი დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენელების საჯარო კრიტიკისა, ინიციატივის შეფასება ნაადრევია, ვინაიდან იგი არ არის მოკლე ვადაზე გათვლილი და ინიციატივიდან ერთი წლის შემდეგ რთულია მის ეფექტიანობაზე საუბარი.

ქვეყანაში არსებული ორი სეცესიური რეგიონის გარდა, კონფლიქტოგენურობის რისკს ზრდის უმცირესობათა ჯგუფების ინტეგრაციის დაბალი დონე. ეთნიკური უმცირესობები ქვეყნის მოსახლეობის (გარდა აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონისა) დაახლოებით 16%-ს შეადგენენ. ამ პროცენტულ მაჩვენებელთან შედარებით, პოლიტიკურ ინსტიტუტებში მათი წარმომადგენლობის მაჩვენებელი დაბალია. სოციალური და პოლიტიკური მონაწილეობის დაბალი დონე კი, ეთნიკურ უმცირესობებს, საკუთარი ეკონომიკური და სოციალური უფლებებით სარგებლობის თვალსაზრისით უთანასწორო მდგომარეობაში აყენებს. კომპაქტური განსახლება და სახელმწიფო ენის არცოდნა, ინტეგრაციის დაბალი დონის მთავარი განმაპირობებელი ფაქტორებია.¹⁵

ძალადობის ერთ-ერთი გავრცელებული განმარტების თანახმად, ძალადობა წარმოიშობა, უპირველეს ყოვლისა, კულტურული და ეთნიკური განსხვავებულობის ფონზე, მიუთითებენ რა, რომ კულტურულად განსხვავებული ხალხები მიდრეკილია ერთმანეთთან დაპირისპირებებისკენ, დომინაციის ან ავტონომიის დამყარების მიზნით. მსგავსი ახსნა არასრულყოფილია. ბევრ კონფლიქტს აქვს კულტურული განზომილება, დაპირისპირებული ჯგუფები, ხშირად, საკუთარ თავს საერთო კულტურის, ეთნოსის, რელიგიის ნაწილად მიიჩნევენ და ბრძოლის მიზანს, შესაძლოა, კულტურული ავტონომია წარმოადგენდეს; ეთნიკურობა, ხშირად, კონფლიქტის დროს მხარდაჭერის მობილიზაციისთვის გამოიყენება. თუმცა, ფაქტია რომ კულტურული განსხვავებულობა ყოველთვის არ იწვევს კონფლიქტს. შესაბამისად, კულტურული განსხვავებულობით ვერ აიხსნება სხვადასხვა ჯგუფს შორის არსებული კონფლიქტი. ამისთვის საჭიროა ეკონომიკური და პოლიტიკური მიზეზების მხედველობაში მიღება.¹⁶ როდესაც კულტურული განსხვავებები ემთხვევა ეკონომიკურ და პოლიტიკურ განსხვავებებს, ამას **ჰორიზონტალური უთანასწორობა** ეწოდება. ემპირიული კვლევები ადასტურებს, რომ პოლიტიკური და ეკონომიკური ჩართულობის პროცესში ჰორიზონტალური უთანასწორობა კონფლიქტის გამოწვევის მნიშვნელოვანი ელემენტია.¹⁷

¹⁴ What do Abkhaz and Ossetians make of Georgia's 'A Step Towards a Better Future' proposal?; JAM News; April 2018; <https://jam-news.net/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%9B-%E1%83%90%E1%83%A4%E1%83%AE%E1%83%90%E1%83%96%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%A1%E1%83%90-%E1%83%93%E1%83%90/?lang=ka>

¹⁵ სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგია; 2015 http://smr.gov.ge/Uploads/esge_402dd469.pdf

¹⁶ *Development and Security*; Stewart, F; Conflict, Security and Development 4:3; Dec 2004

¹⁷ *ibid*

სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგია ასახავს ეთნიკური უმცირესობების წინაშე მდგარ ფუნდამენტურ საჭიროებებს და ძირითად გამოწვევებად ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული ჩართულობა და არსებული ჰორიზონტალური უთანასწორობის აღმოფხვრა სახელდება. აღნიშნული პრობლემები კონფლიქტის სტრუქტურულ მიზეზებს მიეკუთვნება და მათი აღმოფხვრა სცდება ერთი უწყების კომპეტენციას. ამიტომ, მნიშვნელოვანია, რომ კონფლიქტის პრევენციის ინსტრუმენტები ინკორპორირებული იყოს ცენტრალური ხელისუფლების სხვა უწყებებშიც, მათ შორის, განათლების, ეკონომიკის, ჯანდაცვის, კულტურის და სხვა სამინისტროებში.

საერთაშორისო ორგანიზაციები

საქართველოში პოსტ-კონფლიქტური მშვიდობის შენარჩუნებასა და კონფლიქტის ტრანსფორმაციაზე მუშაობა მჭიდროდ არის დაკავშირებული და დამოკიდებული საერთაშორისო მხარდაჭერაზე. ხელისუფლების ერთ-ერთ პრიორიტეტს საერთაშორისო პოლიტიკური მხარდაჭერის მოპოვება წარმოადგენს. საქართველოს ხელისუფლებამ წარმატებით მოახერხა საერთაშორისო ინსტრუმენტის გამოყენება და საერთაშორისო საზოგადოებისგან პოლიტიკური მხარდაჭერის მოპოვება, რაც საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის მხარდაჭერაში გამოიხატება.

მას შემდეგ, რაც 2008-2009 წლებში, რუსეთის ძალისხმევით, ჯერ ეუთო-ს, შემდეგ კი გაერო-ს მისიებმა დატოვეს საქართველო, რეგიონში კონფლიქტების მოგვარებისა და სამომავლო ინციდენტების პრევენციაში წამყვანი როლი **ევროკავშირმა** აიღო. გაერო-სა და ეუთო-სგან განსხვავებით, რუსეთი ევროკავშირის წევრ ქვეყანას არ წამოადგენს, რაც ევროკავშირს რუსეთისგან დამოუკიდებელი პოლიტიკის გატარების საშუალებას აძლევს.

მხარეებს შორის ნდობის არარსებობის პირობებში მედიატორის როლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. ევროკავშირმა შეიმუშავა რამდენიმე ინსტრუმენტი კონფლიქტის ტრანსფორმაციისა და პრევენციისთვის: შეიქმნა ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია; ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენელი სამხრეთ კავკასიაში და საქართველოში კრიზისის საკითხებში დაინიშნა ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებების თანა-თავმჯდომარედ. ევროკომისიამ მნიშვნელოვანი ჰუმანიტარული დახმარება გაუწია ქვეყანას ომის შემდეგ და დღესაც აფინანსებს მშვიდობის მშენებლობისკენ მიმართულ პროექტებს.

შეიძლება გამოიყოს საქართველოში კონფლიქტის პრევენციაში ჩართული შემდეგი საერთაშორისო აქტორები:

ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია (EUMM) კონფლიქტის პრევენციის ერთ-ერთი ძირითადი ინსტრუმენტია საქართველოში. იგი 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს აგვისტოს ომის შემდეგ შეიქმნა ადგილზე სიტუაციის სტაბილიზებისა და კონფლიქტის ხელახლა გაღვივების თავიდან აცილების მიზნით. „ცხელი ხაზის“ მეშვეობით ხორციელდება კონფლიქტის მხარეებს შორის კომუნიკაცია, რაც ადგილზე ინციდენტების არიდების ეფექტიან გზას წარმოადგენს. ცხელი ხაზი რეაგირებს ისეთ შემთხვევებზე, როგორებიცაა ადმინისტრაციულ სასაზღვრე ზოლზე

მოქალაქეთა დაკავება, სამედიცინო და სოფლის მეურნეობის საკითხები, ღობეებისა და მავთულხლართების არაკანონიერი დამონტაჟება და სხვ. მართალია, მისიის მანდატი შეზღუდულია და იგი ვერ ახორციელებს აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთიში არსებული სიტუაციის მონიტორინგს, მისი მნიშვნელობა მაინც აღსანიშნავია. ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია საქართველოში მოქმედი ერთადერთი უფლებამოსილი საერთაშორისო სამშვიდობო სადამკვირვებლო მისიაა. ორგანიზაცია ადგილზე არსებული ინფორმაციის მიღების სანდო წყაროა. მისიის არარსებობის შემთხვევაში, ინფორმაციის წყარო კონფლიქტის მხარეები იქნებოდნენ, რაც დამატებით პოლიტიკურ პროვოკაციებს და კონფლიქტის ესკალაციას გამოიწვევდა.

ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებები (GDI) ფორმატი შეიქმნა 2008 წლის ოქტომბერში. იგი აერთიანებს საქართველოს რუსეთისა და აშშ-ს წარმომადგენლებს, აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებს და თანათავმჯდომარეებს - ევროკავშირის, გაერო-ს და ეუთო-ს. დისკუსიებზე განიხილება უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საკითხები, ასევე ჰუმანიტარული, დევნილთა და ლტოლვილთა დაბრუნების საკითხები და სხვა. ჟენევის მოლაპარაკებები უკვე ათ წელზე მეტია მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გარღვევის გარეშე მიმდინარეობს. მხარეთა პოზიციები წინასწარ განსაზღვრულია და ისინი, წლებია, უცვლელია. პერიოდული დამაბულობების ფონზე, ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიები რამდენჯერმე ჩაშლის პირას მივიდა. ჟენევის დისკუსიების მიღწევად შეიძლება ჩაითვალოს **ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის (IPRM)** შექმნა გალსა და ერგნეთში. მასში მონაწილეობას იღებენ საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლები, რუსი მესაზღვრეები და აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დე ფაქტო მთავრობების წარმომადგენლები. ფორმატის ფარგლებში განიხილება ადგილზე არსებული ყოველდღიური ინციდენტები და ადგილობრივი მოსახლეობისთვის მნიშვნელოვანი ჰუმანიტარული საკითხები. მიუხედავად იმისა, რომ ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიები ამ დრომდე კონკრეტული ხელშესახები შედეგის გარეშე მიმდინარეობს, იგი არის ერთადერთი მრავალმხრივი მოლაპარაკების ფორმატი და ქართულ და რუსულ მხარეებს შორის სტაბილური კომუნიკაციის წყარო.

შეიძლება ითქვას, რომ არსებული საერთაშორისო ინსტრუმენტები ნაკლებად ეფექტიანია კონფლიქტის ტრანსფორმაციისა და დარეგულირების მიმართულებით. თუმცა, პირდაპირი კომუნიკაციის არხების შექმნითა და ადგილზე სანდო ინფორმაციის მიწოდებით, ისინი მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ კონფლიქტის ხელახლა გაღვივების პრევენციაში.¹⁸

არასამთავრობო სექტორი

ადგილობრივი და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციები შეიძლება კონფლიქტის პრევენციაში ჩართულ ცალკე აქტორებად გამოიყონ. ისინი სახალხო დიპლომატიითა და პირდაპირი კომუნიკაციის არხების შექმნით მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ კონფლიქტით გაყოფილ საზოგადოებებს შორის არსებული კონტაქტების შენარჩუნებასა და ახლის

¹⁸ A Differentiated, Balanced and Patient Approach? The EU's Involvement with Georgia's Secessionist Conflicts beyond the August 2008 War; Emilia Jeppsson; Colleague of Europe; EU Diplomacy Papers; 6/2015

დამყარებაში. მართალია, სახალხო დიპლომატია გლობალურ პოლიტიკურ ფონს ვერ ცვლის და პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე გავლენას ვერ ახდენს, მაგრამ არსებული იზოლაციის პირობებში არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შექმნილი ფორმატები ხალხებს შორის კონტაქტების შენარჩუნების ერთადერთი საშუალებაა.

დასკვნა

კონფლიქტის პრევენცია არ წარმოადგენს დამოუკიდებელ სექტორს, არამედ, ის არის პოლიტიკის ორიენტირი და ბიუროკრატიული „პრევენციის კულტურა“, რომელიც სხვადასხვა სექტორისა და პოლიტიკის ნაწილია. შესაბამისად, იგი არ მოიცავს მხოლოდ დიპლომატიას, კონფლიქტის მოგვარებას ან უსაფრთხოების სექტორს. არამედ, კონფლიქტის პრევენცია არის განვითარების, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებების, განათლების, გარემოს დაცვისა და სხვა სექტორთა ნაწილი. მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოს პრევენციული პოლიტიკის (როგორც პოსტ-კონფლიქტური მშვიდობის შენარჩუნების, ისე ქვეყნის შიგნით პოტენციური კრიზისების პრევენციისთვის) დაგეგმვა მოხდეს უსაფრთხოების პრიზმის მიღმა, რაც, უპირველეს ყოვლისა, კონფლიქტის სტრუქტურული მიზეზების აღმოფხვრასა და კონფლიქტოგენური გარემოს შეცვლას ისახავს მიზნად.

ორი სეცესიური რეგიონი, ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების ინტეგრაციის დაბალი დონე, არსებული ჰორიზონტალური უთანასწორობა და მზარდი პოლიტიკური პოლარიზაცია საქართველოში კონფლიქტის პრევენციის სტრატეგიის აუცილებლობას განაპირობებს. მართალია, კონფლიქტის პრევენციის ინსტრუმენტები ცენტრალური ხელისუფლების სხვადასხვა უწყებაში არის გაფანტული, მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობას გააჩნდეს კონფლიქტის პრევენციის კონცეფტუალური ჩარჩო და ტერმინის განმარტება მოხდეს სახელმწიფოს სტრატეგიულ დოკუმენტებში. საერთაშორისო აქტორების, უპირველეს ყოვლისა, ევროკავშირის, ჩართულობით, შეიქმნა კონფლიქტის მოკლევადიანი პრევენციის ინსტრუმენტები, რაც მოიცავს მედიაციასა და პირდაპირი საკომუნიკაციო არხების შექმნას. სტრუქტურულ (დრმა) პრევენციაზე ძირითადი პასუხისმგებელი აქტორი საქართველოს მთავრობაა, რომლის უპირველესი მიზანი არსებული ჰორიზონტალური უთანასწორობის აღმოფხვრა და კონფლიქტის მაპროვოცირებელი გარემოს შეცვლა უნდა იყოს.