



სამხრეთ კავკასიაში კონფლიქტების მშვიდობიან  
ტრანსფორმაციაზე საერთაშორისო  
მხარდაჭერის გავლენის აღქმა:  
ხედვა თბილისიდან

PERCEPTION OF THE IMPACT OF INTERNATIONAL  
SUPPORT ON PEACEFUL TRANSFORMATION OF  
CONFLICTS IN THE SOUTH CAUCASUS:  
VIEW FROM TBILISI

კულტურულ ურთიერთობათა ცენტრი

კავკასიური  
სახლი



THE CENTRE FOR CULTURAL RELATIONS

CAUCASIAN  
HOUSE



საერთაშორისო ინსტიტუტი ეროვნული კონფლიქტების შესწავლის  
ინსტიტუტი FOR THE STUDY OF NATIONALISM AND CONFLICTS



2017

**სამხრეთ კავკასიაში კონფლიქტების  
მშვიდობიან ტრანსფორმაციაზე საერთაშორისო  
მხარდაჭერის გავლენის აღქმა:  
ხედვა თბილისიდან**

**ნანა კალანდარიშვილი**

2017

თქვენს წინაშეა კონფლიქტების მშვიდობიან ტრანსფორმაციაზე საერთაშორისო მხარდაჭერის გავლენების შესახებ ქართულ საზოგადოებაში არსებული აღქმებისა და შეფასებების შესახებ ჩატარებული კვლევა. ამ მასალის საფუძველზე შექმნილი მოხსენება ნაკითხული იყო 2017 წ. 10-12 თებერვალს მინსკში, ბელარუსი, ჩატარებულ საერთაშორისო კონფერენციაზე.

პუბლიკაცია მომზადებულია რეგიონული პროექტის „მშვიდობის, უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის ახალი არქიტექტურის მშენებლობა სამხრეთ კავკასიაში“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება დიდი ბრიტანეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს „კონფლიქტის, სტაბილურობისა და უსაფრთხოების ფონდის“ ფინანსური მხარდაჭერით.

პუბლიკაციაში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნით მათ ავტორს და არ ასახავს გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის ოფიციალურ პოზიციებს.

**ავტორი:** ნანა კალანდარიშვილი

**რედაქტორი:** გიორგი კანაშვილი

**თარგმანი:** ნათია ნადირაძე

**დიზაინი:** ქეით გაბრისი

**ტირაჟი:** 150

**ISBN 978-9941-9510-3-9**

# შინაარსი

შესავალი.....	4
კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია.....	6
<b>ნაწილი I – კონფლიქტებზე მუშაობის 23-წლიანი გამოცდილება .....</b>	<b>7</b>
პოლიტიკური მხარდაჭერა .....	7
არასამთავრობო სექტორისათვის აღმოჩენილი მხარდაჭერა.....	10
სამოქალაქო დიალოგების ფორმატები .....	10
პიროვნებების როლი საერთაშორისო მხარდაჭერაში.....	12
<b>ნაწილი II – არსებული პრობლემები.....</b>	<b>13</b>
„ჩაკეტილი წრე“ .....	13
ვინ განსაზღვრავს პრიორიტეტებს? .....	16
<b>დამატებითი დაკვირვებები.....</b>	<b>17</b>
<b>დასკვნა .....</b>	<b>17</b>

## შესავალი

საბჭოთა კავშირის არსებობის ბოლო წლებში და მისი დაშლის შემდგომ მასში შემავალ სუბიექტებს მრავალ მიმე პრობლემასთან მოუხდათ გამკლავება. სახელმწიფოებრიობის გამოცდილების არმქონე ქვეყნები, ბუნებრივია, ვერ პასუხობდნენ იმ გამოწვევებს, რომლებიც მათ წინაშე აღმოჩნდა. ამავე დროს არც საერთაშორისო საზოგადოებას გააჩნდა ყოფილი საბჭოთა კავშირის ტერიტორიაზე წარმოქმნილ ქვეყნებთან ურთიერთობის რაიმე მკაფიო ხედვა. „ცენტრის“ დახმარებას მიჩვეული ახლად აღმოცენებული სახელმწიფოების დედაქალაქები დიდი ხნის მანძილზე პირველად დადგნენ გადანყვეტილების დამოუკიდებლად მიღებისა და მის შედეგებთან გამკლავების წინაშე. საქართველოში, ისევე როგორც პოსტსაბჭოთა სივრცის სხვა ქვეყნებში, არარსებულმა/სუსტმა პოლიტიკურმა ინსტიტუტებმა, განუვითარებელმა სამოქალაქო ცნობიერებამ, ეკონომიკურმა კრიზისმა და ა.შ. შექმნა სახელმწიფოებრიობის კრიზისი. ყოველივე ამან კიდევ უფრო გააძლიერა მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფებში არსებული ნაციონალისტური განწყობები და ხელი შეუწყო ქვეყნის ტერიტორიაზე ეთნიკური კონფლიქტების გაღრმავებასა და ესკალაციას.

დასავლურ სამყაროში ამ დროს „ისტორიის დასასრულსა“ და ლიბერალური იდეოლოგიის კომუნისტურზე გამარჯვებას აღნიშნავდნენ. ამავდროულად, მათი ყურადღება სხვა კონფლიქტებისკენ უფრო იყო მიმართული, ვიდრე ყოფილი საბჭოთა კავშირის ტერიტორიაზე მიმდინარე ეთნიკური დაპირისპირებისკენ.<sup>1</sup> თუმცა სწორედ ცივი ომის დამთავრების შემდეგ, 1992 წელს, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციამ მიიღო გენერალური მდივნის მიერ შემოთავაზებული დოკუმენტი „მშვიდობის ხელშეწყობის გეგმა: პრევენციული დიპლომატია, მშვიდობის კეთება და მშვიდობის შენარჩუნება“ (Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping ე.წ. ბუტროს ბუტროს-გალის გეგმა), რომელმაც ცივი ომის შემდგომ სამყაროში თანამედროვე კონფლიქტებთან გამკლავების გზებს პოსტკონფლიქტური მშვიდობის მშენებლობის (post-conflict peacebuilding) ცნება დაამატა. ეს მიდგომა კი გულისხმობს იმ სტრუქტურების იდენტიფიკაციასა და მხარდაჭერას, რომლებსაც შეუძლიათ, მშვიდობის გამყარება და კონფლიქტის ხელახალი ესკალაციის თავიდან აცილება.<sup>2</sup> სწორედ ეს კონცეფცია დაედო საფუძვლად განვითარებული სამყაროს კონფლიქტების ტრანსფორმაციისა და მოგვარების თანამედროვე ძალისხმევას.

მშვიდობის მშენებლობის ეს კონცეფცია, რომელსაც ხშირად „ლიბერალური მშვიდობის მშენებლობის“ სახელით მოიხსენიებენ, მისი თითქმის 25-წლიანი ისტორიის განმავლობაში ხშირად გამხდარა ანალიტიკოსებისა და აკადემიური სფეროს წარმომადგენლების კრიტიკის საგანი. მისი მოწინააღმდეგეები ხშირად მას „თანამედროვე კოლონიალიზმს“ უწოდებენ, მიიჩნევენ რა, რომ დასავლეთი კონფლიქტის მხარეებს საკუთრივ მისთვის მისაღები და ნაცნობი მზა რეცეპტებით სთავაზობს პრობლემების მოგვარებას და მხარეები კი, რომლებიც ძირითადად „მდიდარი დასავლეთის“ ფინანსურ მხარდაჭერაზე არიან დამოკიდებულნი, თანხმდებიან ამგვარ პირობებს. სწორედ ამას აბრალებენ მშვიდობის მშენებლობის არსებული პრაქტიკის კრიტიკოსები თანამედროვე სამყაროში კონფლიქტების საბოლოოდ მოგვარების მაგალითების ნაკლებობას.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> მაგალითად, კამბოჯაში და/ან ბალკანეთის ნახევარკუნძულზე მიმდინარე მოვლენები.

<sup>2</sup> Report of the UN Secretary-General: "Agenda for Peace", Boutros Boutros-Ghali, Published June 17, 1992

<sup>3</sup> Jan Selby (2013): *The myth of liberal peace-building*, Conflict, Security & Development, 13:1, 57-86

---

მშვიდობის მშენებლობის პროცესის არსებული პრაქტიკა კიდევ დიდხანს იქნება საერთაშორისო ურთიერთობების სპეციალისტების კამათის თემა. ამ საკითხზე მიმდინარე თეორიული მსჯელობის ფონზე განსაკუთრებით საინტერესოა გამოცდილება, რომელიც კონფლიქტებზე მომუშავე აქტორებს აქვთ ისეთ ქვეყნებში, რომლებშიც კონფლიქტები და მათი მოგვარების გზების ძიება სწორედ ამ მიდგომების განვითარებასა და პრაქტიკაში გატარებას დაემთხვა.

## კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია

კვლევის მიზანია, შეისწავლოს ის განწყობები და აღქმები, რომლებიც საქართველოში კონფლიქტებზე მომუშავე აქტორებს გააჩნიათ სამხრეთ კავკასიაში კონფლიქტების ტრანსფორმაციისთვის მიღებული საერთაშორისო დახმარების მიმართ; გააანალიზოს ის მიღწევები, რომლებიც საქართველოს მიერ უკანასკნელი 23 წლის განმავლობაში მიღებული საერთაშორისო დახმარების საშუალებით აქვს; ასახოს ის პრობლემები, რომლებიც ამ სფეროში არსებობს და შეიმუშაოს სამომავლო რეკომენდაციები მიღებული დახმარების უფრო ეფექტიანად გადანაწილება/გამოყენებისათვის. კვლევის ფარგლებში ჩატარდა 10-მდე ჩაღრმავებული ინტერვიუ კონფლიქტზე მომუშავე სხვადასხვა აქტორთან, როგორც სამთავრობო, ისე არასამთავრობო სექტორის და საერთაშორისო ორგანიზაციის წარმომადგენლებთან. ამასთანავე ჩატარდა ფოკუსჯგუფები, რომლებშიც მონაწილეობდნენ, როგორც ზემოთ აღნიშნული სამივე მიმართულების, ასევე ამ თემაზე მომუშავე მედიასაშუალებების წარმომადგენლები. კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუები და ფოკუსჯგუფი ეფუძნებოდა ჩეტჰემ ჰაუსის წესებს (Chatham House Rules), რათა უზრუნველყოფილი ყოფილიყო მაქსიმალური გულწრფელობა ამ სფეროში არსებულ პრობლემებზე სალაპარაკოდ. ჩატარებული კვლევა ითვალისწინებს რამდენიმე სპეციფიკურ მახასიათებელს: 1) ინტერვიუებისა და ფოკუსჯგუფის დროს არ ყოფილა დაკონკრეტებული, თუ რა იგულისხმებოდა საერთაშორისო მხარდაჭერაში და, შესაბამისად, მონაწილეები საკუთარი აღქმებიდან გამომდინარე საუბრობდნენ მასზე; 2) საქართველოში კონფლიქტებზე მომუშავე სტრუქტურებში არსებობს საკმაოდ საინტერესო გამოცდილება არასამთავრობო და სამთავრობო სექტორებს შორის ხალხის მოძრაობისა, რაც, ერთი მხრივ, ამ სფეროში მომუშავე აქტორების მრავალმხრივ გამოცდილებაზე მეტყველებს, ხოლო მეორე მხრივ, გარკვეულ, საკმაოდ საინტერესო სპეციფიკას სძენს მათ აღქმებს; 3) „საერთაშორისო მხარდაჭერაში“ კვლევის მონაწილეების სრული უმრავლესობის მიერ დანახული იყო „დასავლეთის ქვეყნებიდან და დასავლური ორგანიზაციებიდან მიღებული დახმარება“.

კითხვარები დაყოფილი იყო 3 ნაწილად. პირველ ნაწილში მონაწილეები საუბრობდნენ იმ გამოცდილებაზე, რომელიც საერთაშორისო მხარდაჭერის კუთხით დაგროვდა საქართველოში, იმ მიღწევებსა და სირთულეებზე, რომლებიც არსებობს ამ სფეროში. კვლევის მეორე ნაწილი ძირითადად ეხებოდა ადგილზე საჭიროებების განსაზღვრასა და საერთაშორისო აქტორებისთვის მათი მიწოდების გზებს; იმ განსხვავებაზე, რომლებიც არსებობს/არსებობდა ადგილობრივ საჭიროებებსა და მიღებულ დახმარებას შორის; ვინ განსაზღვრავს ამ პრიორიტეტებს და ვინ უნდა იყოს ამაზე პასუხისმგებელი. კვლევის დასკვნით ნაწილში მონაწილეები საუბრობდნენ იმ რეკომენდაციებზე, რომლებიც სამხრეთ კავკასიაში კონფლიქტების ტრანსფორმაციისთვის საერთაშორისო მხარდაჭერის გამოყენების ეფექტურობის გაზრდისთვისაა საჭირო.

აღსანიშნავია, რომ ამ კვლევაში განიხილება ქართულ-აფხაზური და ქართულ-სამხრეთოსური კონფლიქტების სპეციფიკა. ქართულ-რუსული კონფლიქტი, რომლის მოგვარების მიმართ 2008 წლის ომის შემდეგ გაზრდილია საერთაშორისო ინტერესი თუ ძალისხმევა, ცალკე კვლევის საგანს წარმოადგენს. მიუხედავად ამისა, შეუძლებელია საუბარი ქართულ-აფხაზურ და ქართულ-ოსურ კონფლიქტებზე მესამე, ბევრად უფრო მასშტაბური კონფლიქტის ასპექტების უგულებელყოფით, ისევე, როგორც შეუძლებელია, მხედველობაში არ იყოს მიღებული მზარდი დაპირისპირება დასავლეთის სამყაროსა და რუსეთს შორის.

# ნანილი I – კონფლიქტებზე მუშაობის 23-წლიანი გამოცდილება

საქართველოში კონფლიქტებზე მუშაობა ყოველთვის იყო და კვლავაც არის მეტწილად დამოკიდებული საერთაშორისო მხარდაჭერაზე. კონფლიქტების საბოლოო დარეგულირებაში, როგორც სამთავრობო, ასევე არასამთავრობო სექტორში მომუშავე ადამიანებისთვის სწორედ საზღვარგარეთიდან მიღებული დახმარება თამაშობს უდიდეს როლს. საქართველოს მიერ კონფლიქტების ტრანსფორმაციისთვის მიღებული მხარდაჭერა ძირითადად ორი სახისაა – სახელმწიფოსათვის აღმოჩენილი პოლიტიკური და არასამთავრობო სექტორისათვის, როგორც ფინანსური, ისე შესაძლებლობების ზრდისთვის (capacity building) განუვლი დახმარება.

## პოლიტიკური მხარდაჭერა

საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის მხარდაჭერა საერთაშორისო აქტორების მხრიდან უკანასკნელი 23 წლის მანძილზე არ შეცვლილა, რაც პოლიტიკური მხარდაჭერის მნიშვნელოვანი ასპექტია. მიუხედავად იმისა, რომ გაეროს წევრ 4 ქვეყანას (რუსეთი, ვენესუელა, ნიკარაგუა, ნაურუ) აღიარებული ჰყავს აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად, ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი კვლავ რჩება საქართველოსთან დაკავშირებით მიღებული დოკუმენტებისა თუ რეზოლუციების მნიშვნელოვან ასპექტად. საერთაშორისო პოლიტიკური მხარდაჭერით შედეგანია „არაღიარების“ პოლიტიკაც. უფრო მეტიც, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად მ აღიარებულთა რიცხვის შემცირებაც სწორედ დასავლეთის სახელმწიფოების მხარდაჭერის შედეგად გახდა შესაძლებელი.<sup>4</sup> გაეროში „აფხაზეთიდან, საქართველო, და ცხინვალის რეგიონიდან/სამხრეთ ოსეთიდან, საქართველო, იძულებით გადაადგილებულ პირთა და დევნილთა სტატუსი“ რეზოლუციის მხარდამჭერთა რიცხვის წლიდან წლამდე ზრდაც სწორედ თბილისის მიმართ არსებული პოლიტიკური მხარდაჭერის ერთ-ერთი ინდიკატორია.<sup>5</sup>

გაეროში საქართველოს მიერ ინიცირებული რეზოლუციის მხარდამჭერთა რიცხვი.

წყარო: ნეტგაზეთი

წელი	მომხრე	მონინალმდევე
2008	14	11
2009	48	19
2010	50	17
2011	57	17
2012	60	15
2013	63	16
2014	69	13
2015	75	16
2016	76	15

კვლევისას გამოჩნდა, რომ საქართველოში კონფლიქტების მოგვარების პოლიტიკური მხარდაჭერის ინტენსივობა მნიშვნელოვნად იცვლებოდა ქვეყნის შიგნით თუ ქვეყნის გარეთ მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების მიხედვით. ყოველივე ამაზე მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონდა, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე ქვეყნის გარეთ კონფლიქტის მოგვარებასა და მასში მონაწილე მხარეების მიმართ არსებულ აღქმებს. 90-იან წლებში, როცა, როგორც პოლიტიკურ წრეებში, ისე ზოგადად საზოგადოებაში არსებობდა კონფლიქტების მოკლე დროში მოგვარების გარკვეუ-

„ეუთოს სადამკვირვებლო მისია იდგა იქ (სამხრეთ ოსეთში – ავტ.) და ნუ, შეუძლებელი იყო ომი ისე გამოგპარვოდა, როგორც მაგათ გამოეპარათ, ამას მოხერხება უნდოდა. 21-ე საუკუნეა, ორი მხრიდან ჯავშანტიქნიკის გადაადგილება ხდება და თქვენ ვერ ხედავთ და თქვენ ვერ გრძნობთ საით მიდის საქმე? ომის შემდეგ სრულიად სანინალმდეგო მესიჯები გაჟღერდა, რომ აფრთხილებდა და ყურად არ იღეს. მაგრამ სად აფრთხილებდა ეს არ გამოჩენილა არსად“.

<sup>4</sup> აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი აგრეთვე აღიარებული ჰქონდა ტუვალუს, მარტო აფხაზეთი ჰქონდა აღიარებული ვანუატუს. ორივე სახელმწიფომ გაიწვია საკუთარი აღიარებები.

<sup>5</sup> საქართველოში დევნილთა შესახებ გაეროს რეზოლუციის შარშანდელზე ერთით მეტმა ქვეყანამ დაუჭირა მხარი, [www.netgazeti.ge](http://www.netgazeti.ge)



ლი მოლოდინები, პოლიტიკური მხარდაჭერის ინსტრუმენტები არცთუ ისე ინტენსიურად იყო გამოყენებული. ამასთანავე, კონფლიქტებში მედიატორის სახით რუსეთის ჩართულობა თითქოს გარკვეულწილად „ანიეტრალეზა“ საერთაშორისო პოლიტიკური მხარდაჭერის საჭიროებას. თუმცა სწორედ ამ დროს შემოვიდა საქართველოში ეუთოს (სამხრეთ ოსეთის მიმართულებით)<sup>6</sup> და გაეროს (აფხაზეთის მიმართულებით)<sup>7</sup> მისიები. მიუხედავად იმისა, რომ მათი ეფექტიანობა ექსპერტებს შორის სადავო საგნად რჩება, უდავოა მათი საქართველოში ყოფნის პოლიტიკური ასპექტები. ამ ორივე მისიის საქართველოს ტერიტორიაზე არსებობა საქართველოს კონფლიქტების მიმართ გაეროს და ეუთოს, და, შესაბამისად, საერთაშორისო ყურადღებისა და ინტერესის ინდიკატორი იყო. ეუთოს ჩართულობა იმიტაც იყო მნიშვნელოვანი, რომ ცივი ომის დასრულების შემდეგ სწორედ ეს ორგანიზაცია განიხილებოდა ევროპის უსაფრთხოების ერთ-ერთ პოტენციურად მთავარ მექანიზმად, რადგან წარმოადგენდა ერთადერთ რეგიონალურ ორგანიზაციას, სადაც ევროპის ქვეყნებთან ერთად მონაწილეობდა რუსეთიც.

კვლევაში მონაწილეთა აზრით, 2003 წლიდან დგება საერთაშორისო მხარდაჭერის ერთგვარად ახალი ეტაპი. „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ კონფლიქტების მოგვარების მიმართულებით გაჩენილი მაღალი მოლოდინების ფონზე იმჟამინდელმა მთავრობამ კარგად დაინახა საერთაშორისო პოლიტიკური მხარდაჭერის საჭიროება. საქართველოს, საბჭოთა კავშირის ყოფილ წევრებს შორის დემოკრატიული ტრანსფორმაციის მაგალითად ქცევის პარალელურად ამ სივრცეში კონფლიქტების წარმატებით მოგვარების პრეცედენტის შექმნა, მნიშვნელოვან ასპექტად იქცა, როგორც ქვეყნის ხელისუფლების, ისე იმ სახელმწიფოებისთვისაც, რომლებიც ამ პროცესის ძირითადი მხარდამჭერები იყვნენ. შესაბამისად, ამ პერიოდიდან იწყება, როგორც საქართველოს მხარდამჭერი განცხადებებისა და რეზოლუციების ინტენსიფიკაცია, ისე საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან ამ მხარდაჭერის ხაზგასმა ქართული საზოგადოებისთვის კონფლიქტების მოგვარების კუთხით წარმატების სადემონსტრაციოდ. ამავე პერიოდში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საჯაროდ დაფიქსირებული მხარდაჭერა საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის მიმართ, ვინაიდან ქვეყნის დასავლური ორიენტაციის გაძლიერებისა და ევროატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაციის გარკვეული პერსპექტივების გაჩენის პარალელურად ქვეყანაში სხვადასხვა გზებით აქტიურდება რუსული ნარატივი იმის შესახებ, რომ ევროატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაცია კონფლიქტური რეგიონების დათმობის ხარჯზე მოხდება. დასავლელი პოლიტიკოსების გამოსვლებში ამ ნარატივის ხაზგასმით უარყოფაც საქართველოსთვის აღმოჩენილი პოლიტიკური მხარდაჭერის კიდევ ერთი მაგალითია.

2008-2009 წლებში, აგვისტოს ომის შემდეგ, რუსეთის ძალისხმევით ჯერ ეუთოს, ხოლო შემდეგ გაეროს მისიებმა დატოვეს საქართველო, თუმცა ადგილზე გამოჩნდა ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია – EUMM.<sup>8</sup> ამ მისიის ეფექტიანობის საკითხი მის წინამორბედებზე მეტად ბადებს კითხვებს, თუმცა აქაც უტყუარია მისი, როგორც პო-

<sup>6</sup> ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის მისია საქართველოში 1992 წლის ნოემბერში დაარსდა და 2008 წლის 31 დეკემბრამდე იარსება. მის მთავარ ფუნქციას წარმოადგენდა, დახმარება გაენია საქართველოს მთავრობისთვის კონფლიქტების მოგვარების, დემოკრატიზაციის, ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის საკითხებში. დამატებითი ინფორმაცია შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [www.osce.org/georgia-closed](http://www.osce.org/georgia-closed)

<sup>7</sup> UNOMIG – გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სადამკვირვებლო მისია საქართველოში გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუციით შეიქმნა და საქართველოს ტერიტორიაზე იმყოფებოდა 2009 წლის ივნისამდე. მის მთავარ მანდატს 1994 წლის მაისის მოსკოვის შეთანხმების პირობების შესრულების მონიტორინგი წარმოადგენდა. დამატებითი ინფორმაცია შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomig/mandate](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomig/mandate)

<sup>8</sup> ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია (EUMM) – 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ შეიქმნა. მისიაში 200-მდე დამკვირვებელი მუშაობს ევროკავშირის სხვადასხვა წევრი ქვეყნიდან. სათავე ოფისი თბილისში მდებარეობს, ხოლო რეგიონალური ოფისები – გორში, მცხეთასა და ზუგდიდში. მისი მთავარი ამოცანებია: საომარი მოქმედებების განახლების თავიდან აცილების უზრუნველყოფა; აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციული საზღვრების ორივე მხარეს მცხოვრები ადგილობრივი მოსახლეობის უსაფრთხო და ნორმალური საცხოვრებელი პირობების აღდგენის ხელშეწყობა; კონფლიქტის მხარეებს შორის ნდობის აღდგენა; საქართველოსა და რეგიონის შესახებ ევროპული პოლიტიკის განმსაზღვრელი სტრუქტურების ინფორმირება. საქართველოში ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის ოფიციალური ვებგვერდი: [www.eumm.eu](http://www.eumm.eu)

ლიტიკური მხარდაჭერის მექანიზმის არსებობის მნიშვნელობა. -ის საქართველოში ყოფნის ერთ-ერთი მთავარი გზავნილი სწორედ ევროკავშირის მიერ საქართველოსადმი არსებული მხარდაჭერის დემონსტრირებაა. ამასთანავე, მისი ჩართულობა საქართველოს კონფლიქტებისთვის ევროპული კონტექსტის გაძლიერებასაც უწყობს ხელს, რაც არა მარტო კონფლიქტების ტრანსფორმაციის, არამედ ზოგადად ქვეყნის პროდასავლური დისკურსის გაძლიერებისთვისაა საჭირო.

ინტერვიუებმა, ისევე როგორც ფოკუსჯგუფმა, ცხადყო, რომ ყენევის მოლაპარაკებები,<sup>9</sup> მიუხედავად იმისა, რომ მას მონაწილე მხარეები განსხვავებულად აღიქვამენ, კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი პოლიტიკური მხარდაჭერის მექანიზმია.<sup>10</sup> მის ეფექტიანობასთან დაკავშირებით არაერთი კითხვა არსებობს, თუმცა მისი არსებობა საქართველოში კონფლიქტების მშვიდობიანად მოგვარების მიმართ საერთაშორისო მხარდაჭერის კიდევ ერთი დემონსტრირებაა.

საქართველოში კონფლიქტების ტრანსფორმაციის კუთხით აქტიურად მუშაობენ საერთაშორისო ორგანიზაციები თუ სხვადასხვა სახელმწიფოების საელჩოები. რესპონდენტების მიერ ყველაზე ხშირად დასახელებულთა შორის არიან ევროპის საბჭო, USAID, SIDA, სამხრეთ კავკასიაში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის ოფისი, გაეროს განვითარების პროგრამა, ბრიტანეთის საელჩო, შვეიცარიის საელჩო და ა.შ., რაც ამ ორგანიზაციებსა და სახელმწიფოებში არსებული პოლიტიკური მხარდაჭერის პირდაპირი ინდიკატორებია. ის სახელმწიფოები და საერთაშორისო ორგანიზაციები, რომლებიც ძირითადი პოლიტიკური მხარდაჭერები არიან, ასევე მნიშვნელოვან ფინანსურ მხარდაჭერასაც გამოყოფენ საქართველოში კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარებისთვის.

კვლევაში მონაწილეთა აზრით, საერთაშორისო პოლიტიკური მხარდაჭერა კვლავ მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს საქართველოში კონფლიქტების ტრანსფორმაციის საკითხში. ამავდროულად, ფოკუსჯგუფში გამოითქვა მოსაზრებაც, რომ საქართველოს სახელმწიფო არ არის მზად, საკუთარ თავზე აიღოს ის ფუნქციები, რომლებსაც ამჟამად საერთაშორისო აქტორები ასრულებენ, იქნება ეს ფინანსური მხარდაჭერა თუ მეორე მხარესთან საუბარი. ამავდროულად, მათი აზრით, საქართველოსა და მისი კონფლიქტების მიმართ საერთაშორისო ყურადღება კლებულობს, რაც ძირითადად მსოფლიოში მიმდინარე სხვა „ცხელი“ (უკრაინა, სირია, მიგრანტთა კრიზისი, ბრექსითი, ე.წ ისლამური სახელმწიფო) ამბებიტაა გამოწვეული. ამან კი შეიძლება საქართველოს მოწინააღმდეგეებს გაუჩინოს საშუალება, რომ საერთაშორისო საზოგადების ყურადღების სხვა საკითხებზე გადატანა თბილისის მიერ საერთაშორისო პოლიტიკური მხარდაჭერის დაკარგვად წარმოაჩინონ. ასეთ დროს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს სახელმწიფოში არსებული რესურსის მობილიზება და მუშაობის გააქტიურება საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და მსოფლიო წამყვანი სახელმწიფოების დღის წესრიგში საქართველოს საკითხის შესანარჩუნებლად.

„პოლიტიკური მხარდაჭერა და მედიაცია არის მთავარი მხარდაჭერა, რომელიც მოდის საერთაშორისო საზოგადოებიდან“.

<sup>9</sup> ყენევის საერთაშორისო დისკუსიების ფორმატი 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ შეიქმნა. მისი თანათავმჯდომარეები არიან გაერო, ეუთო და ევროკავშირი. მასში, 2008 წლის კონფლიქტის მხარეების, საქართველოსა და რუსეთის გარდა, ასევე მონაწილეობენ საქართველოს კონფლიქტური რეგიონების, აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის წარმომადგენლები. მასში ასევე მონაწილეობს ამერიკის შეერთებული შტატები. ფორმატით გათვალისწინებულია უსაფრთხოებისა და ჰუმანიტარულ საკითხებთან დაკავშირებული ჯგუფების მუშაობა. შეხვედრები იმართება წელიწადში 4-ჯერ.

<sup>10</sup> საქართველოსთვის ყენევის საერთაშორისო დისკუსიები რუსეთთან მოლაპარაკებების ფორმატია. ცხინვალის და სოხუმი კი მას თბილისთან დიალოგის ფორმატად აღიქვამენ.

„რისი მიღწევა შევძელით და, ალბათ, მეორე მხარესთან კონტაქტების შენარჩუნების. ხშირად გვითქვამს ხოლმე, რალაც განათლება მიგვიღია, გამოცდილებაც, მაგრამ მთავარი, რაც რჩება, ეს არის კონტაქტები.“

\*\*\*

„ამ პროცესში ქართულმა მხარემ გაცილებით უფრო მეტი მეტამორფოზა, თუ გინდა პროგრესი, განიცადა ვიდრე აფხაზურმა მხარემ... რალაცა ტაბუები, რა თქმა უნდა, ქართულ საზოგადებაში იმაში გაცილებით უფრო ადვილად და მარტივად მოიხსნა... რა თქმა უნდა, საერთაშორისო მხარდაჭერის წვლილი ამაში იყო.“

\*\*\*

„მთავარი მიღწევა ჩემთვის მაინც შიდა ქართული სიტუაცია, ანუ საქართველოს დემოკრატიზაციაა. ქართული დემოკრატია შემდეგ დიდ გავლენას მოახდენს მთელ კავკასიაზე, მათ შორის აფხაზეზსა და ოსებზე.“

ტი. ეს კი, როგორც მშვიდობის მშენებლობის მნიშვნელოვანი ასპექტი, კონფლიქტების ტრანსფორმაციისთვის აუცილებელი პირობაა. მიუხედავად იმისა, რომ ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარება ნაკლებადაა აღქმული, როგორც კონფლიქტებზე ზემოქმედების მექანიზმი, მონაწილეების მიერ საერთაშორისო მხარდაჭერით მიღწეულ ძირითად წარმატებად დასახელებული „მეორე მხარესთან კონტაქტების დამყარება“ და „საქართველოში კონფლიქტების საკითხებისადმი დამოკიდებულებების ცვლა“ სწორედ მსგავსი მხარდაჭერის შედეგია.

„მე ვფიქრობ, რომ ქართულ-აფხაზური კონტაქტების აღდგენა ომის შემდეგ არასამთავრობო დონეზე, პირდაპირი დამსახურება არის უცხოური ორგანიზაციების. იმიტომ, რომ მე არ ვიცი სხვანაირ ფორმატში. ანუ, მოედანს ვინ შექმნიდა, მე არ ვიცი. ამიტომ ეს, რა თქმა უნდა, იყო მათი სერიოზული დამსახურება.“

ბი, განსაკუთრებით ქართულ-ოსური კონფლიქტი, მარტივი და მოკლე დროში მოგვარებადი იქნებოდა, არასამთავრობო სექტორისა და ცალკეული ადამიანებისთვის აღმოჩენილი საერთაშორისო მხარდაჭერა გახდა მომდევნო წლებში სამოქალაქო დიპლომატიის პროცესების ჩამოყალიბების საწინდარი. დიალოგის ამ პროცესების მეშვეობით ჩამოყალიბებული ურთიერთობებით გახდა შესაძლებელი იმ მცირე წარმატებების მიღწევა, რომელიც ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური კონფლიქტების ტრანსფორმაციაში არსებობს. კონფლიქტის ძალადობრივი ფაზის დასრულების შემდეგ პირველი შეხვედრები ქართველებსა და აფხაზებს, ისევე როგორც ქართველებსა და ოსებს შორის სწორედ საერთაშორისო მხარდაჭერით გახდა შესაძლებელი.<sup>11</sup> თუმცა მსგავს შემთხვევებში საერ-

## არასამთავრობო სექტორისათვის აღმოჩენილი მხარდაჭერა

საქართველოში კონფლიქტების ტრანსფორმაციის მიმართ არსებული პოლიტიკური მხარდაჭერის პირდაპირი გაგრძელებაა არასამთავრობო სექტორისათვის აღმოჩენილი მხარდაჭერა. საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოებისა და არასამთავრობო სექტორის განვითარება სწორედ დასავლეთის ქვეყნების მიერ გაწეული ფინანსური მხარდაჭერით გახდა შესაძლებელი. სწორედ საერთაშორისო აქტორების მიერ გაწეული შესაძლებლობების განვითარების მხარდაჭერა გახდა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი წინაპირობა იმ მცირედი წარმატებისა, რაც კონფლიქტების ტრანსფორმაციის კუთხით არსებობს. ამავე კუთხით აღმოჩენილი დახმარება გახდა საქართველოში, სხვა პოსტსაბჭოთა რესპუბლიკებთან შედარებით უფრო მდგრადი სახელმწიფო ინსტიტუტების შექმნის ქმედითი ინსტრუმენ-

## სამოქალაქო დიალოგების ფორმატები

ის, რომ წლების განმავლობაში საქართველოში კონფლიქტების ტრანსფორმაცია არასამთავრობო სექტორისათვის იყო „დათმობილი“, ამ კონტექსტს სპეციფიკურ ხასიათს სძენს. მაგალითად, 90-იან წლებში, როცა ოფიციალური პირების მხრიდან საზოგადოებაში იქმნებოდა განწყობა, რომ კონფლიქტე-

<sup>11</sup> პირველ შეხვედრებში იგულისხმება პირველი შეხვედრები მხარეებს შორის, სადაც სხვა თემებთან ერთად განხილული იყო პოლიტიკური საკითხებიც.

თაშორისო აქტორები მარტო დამფინანსებლის როლში როდი გამოდიოდნენ. მათი ფუნქციები საკმაოდ ფართო იყო, ვინაიდან იმ პერიოდში შეხვედრის მხოლოდ ფინანსური მხარის ორგანიზება არ იყო საკმარისი. სახელმწიფო და არასახელმწიფო ინსტიტუტების არარსებობის პირობებში სწორედ უცხოელი ექსპერტებისა და კონსულტანტების საშუალებით ხდებოდა ადგილზე რელიევანტური კადრების შერჩევა. ამასთანავე, სწორედ საერთაშორისო აქტორები უზრუნველყოფდნენ პროცესში კონფლიქტის სხვადასხვა მხარის წარმომადგენლების მონაწილეობას, რაც თბილისში, მეტწილად კი სოხუმსა და ცხინვალში გადაწყვეტილების მიმღებებთან საუბარს მოითხოვდა. მხარეებს შორის ნდობის არარსებობის პირობებში სწორედ ისინი გამოდიოდნენ მედიატორის როლშიც.

კვლევისას გამოიკვეთა საინტერესო ფაქტორი – წლების მანძილზე საერთაშორისო აქტორების მიერ შეხვედრებში კონფლიქტის მხარის წარმომადგენლების მონაწილეობის უზრუნველყოფის როლი საკმაოდ შემცირდა. იმ ორგანიზაციების წარმომადგენლები, რომლებმაც ამ თემებზე მუშაობა უკანასკნელი რამდენიმე წლის მანძილზე დაიწყეს, დიალოგის შეხვედრის ჩასატარებლად საერთაშორისო მხარდაჭერის მხოლოდ ფინანსურ ასპექტს საჭიროებენ. ეს კი შეიძლება ჩაითვალოს, როგორც ადგილებზე პოლიტიკური კონიუნქტურის ცვლილების, ისე უდავოდ საერთაშორისო მხარდაჭერის მიღწევად. წლების განმავლობაში მათ მიერ განხორციელებულმა პროექტებმა მიიყვანა საზოგადოებები იმ წერტილში, როცა მსგავსი შეხვედრის ჩატარებისთვის ისე მწვავედ აღარ დგას ადგილზე პოლიტიკური ფასილიტაციის აუცილებლობა. ამასთანავე, არასამთავრობო სექტორის მხარდაჭერა/განვითარებაში ჩადებული რესურსებით კონფლიქტების ორივე მხარეს შეიქმნა მნიშვნელოვანი ადამიანური რესურსები, რომელთაც ერთმანეთის მიმართ გარკვეული ნდობა გააჩნიათ და მზად არიან სხვადასხვა საკითხებზე სალაპარაკოდ.

რესპონდენტებთან საუბრისას გამოიკვეთა, რომ სახელმწიფოში კონფლიქტების მოგვარების მიმართ შეცვლილი დამოკიდებულება ასევე აისახა ამ საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების მუშაობაზე. სახელმწიფოს კონფლიქტების მიმართ დაგეგმილმა, სისტემურმა მიდგომამ, რომელიც 2003 წელს ხელისუფლების სათავეში „ახალგაზრდა რეფორმატორი“ მთავრობის მოსვლას მოჰყვა, მარტივად მოიპოვა საერთაშორისო მხარდაჭერა. უფრო მეტიც, საქართველოს მიერ იმ პერიოდში შემოთავაზებულმა ნარატივმა, რომ არ არსებობს ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური კონფლიქტები და არსებობს მხოლოდ დიდი ქართულ-რუსული კონფლიქტი, საკმაოდ მარტივად დაიმკვიდრა ადგილი საერთაშორისო ასპარეზზე. ყოველივე ამან შეასუსტა სამოქალაქო დიალოგის პროექტების გაგრძელება/შენარჩუნების მოტივაცია. მათ კი, ვინც ამ პერიოდში მსგავსი იდეების მხარდამჭერებად დარჩა, საკმაოდ შეეზღუდათ, როგორც ფინანსური, ისე ადამიანური რესურსები. მაგალითად, ისეთი მნიშვნელოვანი პროცესიც კი, როგორიც იყო „შლაინინგის პროცესი,“ რომელზეც რესპონდენტთა სრულმა უმრავლესობამ ისაუბრა და ერთგვარ საეტაპო მოვლენადაც ითვლება საქართველოში კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესში, სწორედ ამ პერიოდში შეწყდა.

კვლევამ აგრეთვე ცხადყო, რომ პოლიტიკური პროცესები და ნარატივის ცვლა არ იყო ერთადერთი წინააღობა, რომელიც ხელს უშლიდა დიალოგის პროცესებსა და საზოგადოებებს შორის ურთიერთობის აღდგენას. ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამონკვევას კონფლიქტის მხარეების წარმომადგენელი მონაწილეების საკითხი წარმოადგენდა. ქართულ მხარეზე მსგავს პროცესებში მონაწილეთა პოვნა აფხაზურ და ოსურ მხარეებთან შედარებით, საზოგადოების მიერ უარყოფითი დამოკიდებულების მიუხედავად, მაინც შესაძლებელი იყო. აფხაზურ და ოსურ საზოგადოებებში მსგავს პროცესებში მონაწილეების სპექტრი შეზღუდული აღმოჩნდა. მიუხედავად იმისა, რომ მსგავს პროცესებში მონაწილეობა კონფლიქტურ რეგიონებში მცხოვრეთათვის ხშირ შემთხვევაში საზღვარგარეთ მოხვედრის, სამგზავრო საბუთის და დასავლური სახელმწიფოს ვიზის მიღების ერთ-ერთ ყველაზე რეალურ გზას წარმოადგენდა, არ გამოირჩეოდა მონაწილეთა რიგებში შესამჩნევი დი-

„სოხუმში (სამოქალაქო დიალოგის ფორმატების შეხვედრებზე დასწრება. ავტ.) მონოპოლიზებული იყო ფაქტობრივად ერთი ჯგუფის მიერ. პერიოდულად შეიძლება ვილაცა გამოჩნდებოდა და მერე გაქრებოდა, როგორც წესი. ნუ ახლა გასაგებია, იმიტომ, რომ იქაც იყო პარტნიორი ორგანიზაცია ან ორგანიზაციები, რომლებიც თავისი ხეირისთვის იყენებდნენ, ასე ვთქვათ. და ეს რას ნიშნავდა: წელიწადში რამდენჯერმე სადღაც გასვლას ნიშნავდა, ეს ჰონორარებს ნიშნავდა და სულაც არ იყვნენ მზად, რომ ვილაც შემოეყვანათ წილში. მე ვფიქრობ, რომ აფხაზეთიდან ამან, ერთგვარად დააბრკოლა პროცესი.“

ის დამფინანსებლები და/ან ორგანიზატორი საერთაშორისო ორგანიზაციები მოექცნენ ოსი, განსაკუთრებით კი აფხაზი მონაწილეების „შანტაჟის“ ქვეშ. კერძოდ, შეიქმნა განცდა, რომ საერთაშორისო აქტორები შეხვედრაში აფხაზებისა და ოსების მონაწილეობის სანაცვლოდ ეგუებოდნენ მათ მიერ შეხვედრის თემების გარკვეულ „მონოპოლიზაციას“. ქართულ მხარეში არსებული შედარებით მდიდარი ადამიანური რესურსის ფონზე, ქართველ მონაწილეთა ჩანაცვლება ადვილ პროცესად აღიქმებოდა, ხოლო შეხვედრების ჩატარება/ჩაშლის საკითხი კი კონფლიქტური რეგიონებიდან მონაწილეთა ჩამოსვლაზე იყო დამოკიდებული.

აღსანიშნავია, რომ, ყველაფრის მიუხედავად, სწორედ მსგავსი პროექტების ფარგლებში მეორე მხარესთან ურთიერთობების აღდგენა/დამყარება აღიქმება კონფლიქტებზე მომუშავე აქტორების მიერ 23-წლიანი საერთაშორისო მხარდაჭერის ძირითად მიღწევად.

„ომის მერე ესენი (საერთაშორისო ორგანიზაციები ავტ.) აკეთებდნენ საკოორდინაციო შეხვედრებს. საკოორდინაციო შეხვედრას აკეთებდა საერთაშორისო ორგანიზაციები, ვინც ჩამოვიდა, ვინც გამოთქვა სურვილი, რომ, დიახ, ჩვენ მივიღებთ რეაბილიტაციის პროცესში მონაწილეობას და რომ არ გადაეფარათ ერთმანეთის საქმიანობები, გააკეთეს საკოორდინაციო საბჭო. მე ამას ვაკეთებ, შენ ეს გააკეთე, შენ ეს, შენ ის. ისინი თვითონ ინაწილებდნენ და სახელმწიფოს წარმომადგენელი ესწრებოდა უბრალოდ, რომ ისიც საქმის კურსში ყოფილიყო. მას იქ არ მიყავდა სიტუაცია. სიტუაცია იქ სხვა ორგანიზაციებს მიყავდათ, საერთაშორისო ორგანიზაციებს მიყავდათ. ესეც არის ძალიან კარგი მაგალითი. ეს, ვთქვათ, ერთი წელი იმუშავა, ორი წელი იმუშავა, სამი და შემდეგ, თანდათან დაიწყეს ორგანიზაციებმა აქედან გასვლა იმიტომ, რომ რაღაც საჭიროებები აღარ იყო, ვთქვათ, ეს პირველი ჰუმანიტარული დახმარება საკვებზე და რაღაცეები აღარ იყო საჭირო. და გავიდნენ, გავიდნენ, გავიდნენ. ძალიან ბევრი გავიდა და, მე მგონი, ერთია დარჩენილი თუ ორი იმ ორგანიზაციებიდან, რაც მაშინ იყო.“

ვერსიფიკაციით. ერთი მხრივ, ეს პროცესები სოხუმსა და ცხინვალში მოექცა ადგილობრივი ელიტის ხელში, რომელმაც საკუთარი „ელიტურობის სტატუსი“ ამით კიდევ უფრო გაიმყარა, მეორე მხრივ კი ქართულ მხარეში თანდათან სამოქალაქო დიალოგების პროცესების მიმართ გარკვეული იმედგაცურება გააჩინა. აფხაზური და ოსური მხრიდან ერთი და იმავე ადამიანების ე.წ. „usual suspect“-ების მონაწილეობამ და მათგან სიახლეების მიღების ნაკლებობამ ქართულ მხარეში გააძლიერა განწყობა, რომ მსგავსი შეხვედრები არც არაფრის მომცემია და, ამასთანავე, საფუძველი ჩაუყარა განცდას, რომ ამ პროცესებ-

**პიროვნებების როლი საერთაშორისო მხარდაჭერაში**

საერთაშორისო მხარდაჭერის ადამიანური თუ პოლიტიკური რესურსები საქართველოში არსებული კონფლიქტების ისტორიის მანძილზე მნიშვნელოვან ცვლილებებს განიცდიდა. კვლევის მონაწილეების აზრით, კონფლიქტების აქტიური, „ცხელი“ ფაზის და მას მერე მოკლევადიან პერიოდში საერთაშორისო მხარდაჭერა, როგორც სამთავრობო ისე არასამთავრობო სექტორისადმი ბევრად უფრო მობილიზებული და პროაქტიური იყო. შესაბამისად, დასავლური სახელმწიფოებიდან თუ საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან საქართველოში კონფლიქტებზე სამუშაოდ მოვლენილი ადამიანებიც უფრო მონდობილი და „ძლიერი“ პროფესიონალები იყვნენ. კონფლიქტის ესკალაციის პირობებში უფრო მაღალი იყო კოორდინაცია, როგორც სამთავრობო და არასამთავრობო სექტორებს შორის, ისევე როგორც მათსა და საერთაშორისო საზოგადოების წარმომადგენლებს შორის.

კონფლიქტების ხანგრძლივად „გაყინვის“ დროს მათ მიმართ ინტერესი მნიშვნელოვნად კლებულობდა, ისევე, როგორც ადგილზე მოვლენილი ადამიანების მსგავს საკითხზე მუშაობის გამოცდილება, მონდომება და ენთუზიაზმი, რაც, ბუნებრივია, თავის კვალს აჩენდა კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესს. ამან კი, თავის მხრივ, ადგილზე იმ განცდის ჩამოყალიბებას შეუწყო ხელი, რომ საერთაშორისო მხარდაჭერის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა ცეცხლის შეწყვეტისა და კონფლიქტების შემდგომი ესკალაციის თავიდან აცილება და არა მათი მოგვარება.

რესპონდენტები წლების მანძილზე ჩამოყალიბებულ პირად გამოცდილებაზე დაყრდნობით საუბრობენ იმაზე, რომ საქართველოში კონფლიქტებზე მუშაობისას ყოველთვის მნიშვნელოვანი იყო პიროვნებების როლი. პროექტის დაფინანსების მიღება გარკვეული ინსტიტუციური მექანიზმებით ხდება, თუმცა პირადი ურთიერთობები, როგორც რიგი საკითხების მარტივად მოგვარებას, ასევე ახალი შესაძლებლობის გაჩენას უწყობს ხელს. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ჩამოყალიბდა/განვითარდა ინსტიტუტები, არასამთავრობო სექტორი და ა.შ. ვერ მოხდა მათსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის ურთიერთქმედებისა და თანამშრომლობის ინსტიტუციური გზების განვითარება. ბიუროკრატიული პროცედურების გვერდის ავლით, პირადი სატელეფონო ზარის საშუალებით გარკვეული პრობლემების გადაჭრა კვლავ რჩება ბევრისთვის კომუნიკაციის უპირატეს ფორმად.

აღსანიშნავია, რომ პირადი ურთიერთობები და განწყობები მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ასპექტების მატარებელიცაა. საერთაშორისო ორგანიზაციების, მისიებისა თუ დიპლომატიური კორპუსის წარმომადგენლების ან მათი ოჯახის წევრების მხრიდან ამა თუ იმ კონფლიქტის მხარის მიმართ გამოხატულ სიმპათიებს ეჭვქვეშ დაუყენებია საერთაშორისო მხარდაჭერის გულწრფელობა და ეფექტიანობა.

„ძალიან დიდი როლი ითამაშა, პირველ წლებში, არა მხოლოდ ორგანიზაციებმა, არამედ პიროვნებებმა, რომლებიც იყვნენ ჩართული ორგანიზაციებში. ნებისმიერი ორგანიზაციის მანდატი შეიძლება იყოს გამოყენებული სხვადასხვანაირად და ეს არის ძალიან დამოკიდებული ადამიანზე, რომელიც ამას ახორციელებს. მე შემიძლია შევადარო (ისინი, ვინც ადრე იყო ავტ.) მათ, ვინც მერე ჩამოვიდა. უკაცრავად და იმავე ხელფასით და იგივე თანამდებობაზე არაფერს არ აკეთებდნენ, აბსოლუტურად, იმის გარდა რაც მანდატში ეწერათ. დღემდე, თქვენ რომ გაიაროთ და იკითხოთ, თემებში რა ორგანიზაციები მუშაობენ მათთან, ძალიან იშვიათად დაგისახელებენ ორგანიზაციას. ასახელებენ პიროვნებებს.“

## ნაწილი II – არსებული პრობლემები

საქართველოში კონფლიქტების ტრანსფორმაციის მცდელობების 23-წლიანი ისტორიის მანძილზე მნიშვნელოვანი გარღვევების ნაკლებობა ცხადყოფს ამ სფეროში პრობლემების არსებობას. კვლევაში მონაწილეების აზრით, ყველაზე დიდი პრობლემა სფეროში ახალი იდეების ნაკლებობაა. ადგილზე ჩამოყალიბდა განწყობა, რომ კონფლიქტებზე მუშაობა ერთ გარკვეულ წრეში ჩაიკეტა, რომელიც, თავის მხრივ, აფერხებს პროგრესს.

### „ჩაკეტილი წრე“

მიუხედავად იმისა, რომ კონფლიქტებზე მომუშავე თემი საქართველოში ყოველთვის პატარა იყო, უკანასკნელი წლების განმავლობაში მისი კიდევ უფრო შემცირება შეინიშნება. ეს რამდენიმე მიზეზით იხსნება:

- კონფლიქტების სფერო აღარ წარმოადგენს საზოგადოების უმთავრესი ინტერესის საგანს;

- საერთაშორისო დონორებსა და ადგილობრივ ორგანიზაციებს შორის ჩამოყალიბდა გარკვეული ურთიერთობები, რომლებიც სფეროში ახალი ორგანიზაციების, ადამიანებისა და, შესაბამისად, ახალი იდეების გამოჩენას ზღუდავს;
- ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ბიუროკრატია ხელს უშლის ახალი, შედარებით გამოუცდელი სახეების გამოჩენას.

ეროვნულ ინტერესთა ჩამონათვალთან ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის დამსახურებლთა პროცენტული რაოდენობა წლების მიხედვით.

წყარო: NDI საზოგადოებრივი აზრის კვლევა.  
(კვლევის მონაწილეს შეეძლო აერჩია რამდენიმე პასუხი).

კვლევის თარიღი	პროცენტი	რიგითობა
ნოემბერი, 2016	27%	4
ივნისი, 2016	28%	3
მარტი, 2016	23%	5
დეკემბერი, 2015	29%	3
აპრილი, 2015	27%	4
აგვისტო, 2014	30%	3
აპრილი, 2014	37%	2
ნოემბერი, 2013	39%	2
სექტემბერი, 2013	34%	2
ნოემბერი, 2012	29%	3
ივნისი, 2012	33%	2
თებერვალი, 2012	36%	2
მარტი, 2011	38%	3
ივლისი, 2010	45%	2
აპრილი, 2010	47%	2
დეკემბერი, 2009	49%	X
მაისი, 2009	49%	X

უკანასკნელი წლების საზოგადოებრივი აზრის კვლევები აჩვენებს<sup>12</sup>, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა კვლავ რჩება მოსახლეობის მიერ დასახელებული პრიორიტეტების ხუთეულში, ის პირველი ადგილიდან ნელ-ნელა ბოლოსკენ ინაცვლებს. ამას მრავალი მიზეზი აქვს, თუმცა ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ასპექტს კონფლიქტების მოგვარების მიმართ გაჩენილი იმედგაცრუება წარმოადგენს. თუ საქართველოში კონფლიქტების განვითარების ისტორიის სხვადასხვა ეტაპზე არსებობდა მოლოდინი, რომ კონფლიქტი მარტივად ან სხვისი დახმარებით მოგვარდებოდა, საზოგადოებაში თანდათან გაჩნდა განწყობა, რომ ამ საკითხების მოგვარება ან ძალიან შორეულ პერსპექტივაში მიღწევადი, ან სართოდაც შეუძლებელია. ამასთანავე, კონფლიქტები/ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი აღარ არის ეროვნული კონსოლიდაციის წამყვანი თემა. ის უკვე რამდენიმე წელია, ჩაანაცვლა ევროატლანტიკურმა ინტეგრაციამ. მიუხედავად იმისა, რომ კონფლიქტების თემაზე გაკეთებული განცხადებები არ კარგავს აქტუალურობას, უშუალოდ ამ საკითხებზე მუშაობის მსურველთა რიცხვი თანდათან უფრო მცირდება.

ამასთანავე, როგორც ორგანიზაციები, ისე ცალკეული ადამიანები ნაკლებად არიან დაინტერესებული იმუშაონ იმ სფეროში, რომელშიც ხელშესახები შედეგები ძნელად მიიღწევა. კვლევის მონაწილეთა აზრით, ამ მიმართულებაში ახალი სახეების გაჩენა ძირითადად საერთაშორისო მხარდაჭერის დამსახურებაა. ამ სფეროში მომუშავე ახალი, მცირე მასა ძირითადად საერთაშორისო მხარდაჭერით განხორციელებული ახალგაზრდული თუ სხვადასხვა სამოქალაქო დიალოგის ფორმატში მონაწილე ადამიანებისგან შედგება.

კონფლიქტების ტრანსფორმაციაზე მუშაობის სფეროს გარკვეული „ჩაკეტვა“ საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებისა და ბენეფიციარების ურთიერთობის არსებული

<sup>12</sup> მაგალითად, 2016 წლის გაზაფხულზე ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევაში მნიშვნელოვანი ეროვნული საკითხების ჩამონათვალში ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა მე-5 ადგილზეა (23%), სამუშაო ადგილების (57%), ფასების ზრდის(35%), სიღარიბისა(30%) და პენსიების (26%) შემდეგ. 2014 წლის გაზაფხულზე ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი მეორე ადგილს იკავებდა (37%) და მას მხოლოდ სამუშაო ადგილების პრობლემა (61%) უსწრებდა. 2011 წელს ის მესამე ადგილს იკავებდა (38%). 2009 წლის შემდეგ ტოპ ხუთეულში მუდმივად ერთი და იგივე საკითხები ხვდება, თუმცა მათი თანმიმდევრობა იცვლება. კვლევის შედეგების ნახვა შესაძლებელია ვებგვერდზე: [www.ndi.org/georgia-polls](http://www.ndi.org/georgia-polls)

პრაქტიკითაც აიხსნება. დონორს ურჩევნია, იმუშაოს იმ ორგანიზაციასთან, რომელსაც მსგავს საკითხებზე მუშაობის გამოცდილება გააჩნია, შეუძლია, გამართულად დაწეროს პროექტი და მოერგოს იმ ბიუროკრატიულ მექანიზმებს, რომლითაც მსგავსი ურთიერთობა რეგულირდება. ბიუროკრატიული წინაპირობები კი უძნელებს და/ან მოტივაციას უმცირებს ახალ ორგანიზაციებს, რომლებსაც არა აქვთ მსგავსი ურთიერთობების გამოცდილება. ამასთანავე, თუ კონფლიქტების აქტიური ფაზის დასრულების შემდეგ ძალისხმევა მიმართული იყო მშვიდობიანი რესურსების მობილიზებასა და მისი პოტენციური გამამრავლებლების პოვნაზე (multiplier), დღეს, კონფლიქტების „გაყინვის“ დროს, მსგავსმა საჭიროებამ გარკვეულწილად იკლო.

შესაბამისად, წრე, რომელიც კონფლიქტებზე საერთაშორისო მხარდაჭერის საშუალებით მუშაობს, ჩაიკეტა. ნაკლებად იგრძნობა კონფლიქტების ტრანსფორმაციისთვის **grass-root** დონიდან იდეების მოზიდვით დაინტერესება (მიუხედავად იმისა, რომ ოფიციალურად სწორედ ეს რჩება საერთაშორისო მხარდაჭერის ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად). მიუხედავად იმისა, რომ კონფლიქტების სფეროში მომუშავე ორგანიზაციებს შორის საერთაშორისო მხარდაჭერისთვის კონკურენცია დიდია, რაც ძირითადად აქ არსებული შეზღუდული რესურსებით აიხსნება, ძირითადი შეჯიბრი არა კარგ, არამედ კარგად დაწერილ პროექტებს შორის მიმდინარეობს.

„მოდით გულწრფელად ვიმსჯელოთ. დონორები გადიან, ბაზარზე კონკურენცია ძალიან დიდია, არასამთავრობო ორგანიზაციები ცდილობენ მოერგონ იმ პრიორიტეტებს, რომლებიც დონორ ორგანიზაციებს აქვთ... ბიუროკრატიის გამო კი ეს პროცესი გადაიქცა არა კარგი იდეებისა და ინიციატივების მძებნე-ლად, არამედ იმად, თუ კარგ პროექტს, გამართულ პროექტს ვინ დაწერს.“

\* \* \*

„ზოგჯერ კარგი ინიციატივები შეიძლება სტანდარტების მიერ მოთხოვნილმა ჩარჩოებმა უბრალოდ გაანადგუროს და დაკარგოს, იქამდე არ მივიდეს, სადაც საჭიროა.“

ახალი იდეების ნაკლებობა იმითაცაა გამოწვეული, რომ არასამთავრობო სექტორი ფინანსურად მთლიანად საერთაშორისო მხარდაჭერაზეა დამოკიდებული. ხშირად ახალი/ინოვაციური იდეების წინ წამოწევა გარკვეულ ფინანსურ რისკებთან არის დაკავშირებული. შესაბამისად, კარგად ნაცადი იდეები შემოსავლის გარკვეულ გარანტიებს იძლევა, რაც არასამთავრობო სექტორში მომუშავე ადამიანებისთვის განსაკუთრებული ფუფუნებაა.

თუმცა იდეების ნაკლებობის მიზეზები არა მარტო ადგილობრივი ფაქტორებით აიხსნება. დასავლეთშიც ამ მიმართულებით ძირითადად ტექნოკრატები და ბიუროკრატები მუშაობენ, რომლებიც არა ახალი იდეებით, არამედ ინსტიტუციური მექანიზმების კარგად აღსრულებით არიან დაინტერესებული.

„არც ერთ მომენტზე ამ წამყვან, ასე ვთქვათ, ევროპულ თუ საერთაშორისო ორგანიზაციებს წარმოდგენა არ ჰქონიათ, პრაქტიკულად რა უყონ ამ კონფლიქტს, მაგრამ რაღაცა უნდა აკეთონ ამ მიმართულებით და ბოლოს და ბოლოს ბიუროკრატიულ ორგანიზაციებშიც არიან ადამიანები, ვინც ამ მიმართულებაზე არიან გადასულები და მათ უნდა მიიღონ ხელფასი და უნდა უმტკიცონ თავის „შეფს“, რაოდენ, ასე ვთქვათ, სასარგებლო არის ეს და ასე შემდეგ.“

იდეების ნაკლებობას ისიც განაპირობებს, რომ დონორი ორგანიზაცია დაინტერესებულია ხელსშესახები ინდიკატორებით, რომლებსაც წარუდგენს იმათ, ვის წინაშეცაა პასუხისმგებელი. შესაბამისად, დონორ ორგანიზაციებსაც, ისევე როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციებს, უწევთ იმ პროექტებზე ორიენტირება, რომლებიც მოკლევადიან, ხელსშესახებ შედეგებს იძლევა. ასეთ ვითარებაში კი რთულია გრძელვადიან პროექტებსა და ახალ იდეებზე კონცენტრირება. მოტივატორების არარსებობის პირობებში ამ სფეროში მომუშავე აქტორებისთვის ინოვაცია აღარ წარმოადგენს პრიორიტეტს.



„ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს, საელჩოების დონეზე, თავიანთი ცალკე პროექტები აქვთ. ბრიტანეთს თავისი პროექტები ჰქონდა. ჰოლანდიის საელჩოს თავისი პროექტი ჰქონდა. გერმანიას თავისი პროექტები აქვს. ანუ წევრი სახელმწიფოები ზოგადად ერთი ქოლგის ქვეშ თანხმდებიან, მაგრამ, ამავე დროს, კიდევ ცალკე თავ-თავიანთი პრიორიტეტებიდან გამომდინარე მოქმედებენ.“

## ვინ განსაზღვრავს პრიორიტეტებს?

საერთაშორისო მხარდაჭერის ეფექტიანობაზე მსჯელობისას მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს იმის განსაზღვრას, თუ ვინ ადგენს პრიორიტეტებს, რომლის მიხედვითაც ხდება ამ მხარდაჭერის მიმართულებების განსაზღვრა. ბუნებრივია, დონორ ორგანიზაციას გააჩნია იმ პრიორიტეტების ჩამონათვალი, რომელიც მისი სტრატეგიული საქმიანობისთვისაა საჭირო. ამასთანავე, ადგილობრივ

ორგანიზაციას, რომელიც არსებული ფინანსური რესურსის პონტეციური ბენეფიციარია, უნევს ამ პრიორიტეტების მიხედვით მოქმედება. თუმცა ეს სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ საერთაშორისო დახმარების პრიორიტეტები მაინცდამაინც საზღვარგარეთიდანაა ნაკარნახევი.

საქართველოში საერთაშორისო ორგანიზაციების დაპოტენციური დონორების საკმაოდ ფართო სპექტრია წარმოდგენილი. მათ პრიორიტეტებს შორის არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავებები, რომლებიც პოტენციურ ბენეფიციარებს საკმაოდ დიდ სივრცეს უტოვებს ლავირებისათვის. დონორების პრიორიტეტების მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, ადგილობრივ ორგანიზაციებს საკმაოდ ფართო არჩევანი აქვთ იმისათვის, რომ პრიორიტეტები არ ჩაითვალოს გარედან თავს მოხვეულად.

2008 წელს, როცა სახელმწიფომ დაინახა, რა საჭიროება ჰქონდა, მან ძალიან ეფექტურად მოახდინა საერთაშორისო ძალისხმევის მობილიზება ამ საჭიროებებზე, ხომ იშოვა ფული იმისკენ, რაც მას სჭირდებოდა. იმ პერიოდში კარგად იმუშავა. დაინახა ეს საჭიროებები და მიმართა (საერთაშორისო აქტორებს. ავტ) ფულისთვის.“

ბუნებრივია, არასამთავრობო სექტორს არ შესწევს უნარი, განუსაზღვროს საერთაშორისო საზოგადოებას დღის წესრიგი ან ეფექტიანად მოახდინოს ადგილზე არსებული საჭიროებების დემონსტრირება. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი საჭიროებების წარმოჩენის მნიშვნელოვანი მექანიზმები აქვს სახელმწიფოს. ამის ყველაზე წარმატებული მაგალ-

ითი 2008 წლის ომის შემდგომ მიღებული ჰუმანიტარული დახმარებაა,<sup>13</sup> როცა ზუსტად მოხდა ადგილობრივი საჭიროებების შეფასება და დანახვა, კომუნიკაცია უცხოელ პარტნიორებთან და მათგან მათი შესაბამისი დახმარების მიღება.

კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ ერთ-ერთ ყველაზე დიდ პრობლემას კონფლიქტების საკითხებზე მომუშავე ადამიანები სახელმწიფოსგან კონფლიქტების მოგვარების ერთიანი, კონსოლიდირებული ხედვის არარსებობაში ხედავენ. მათი აზრით, უშუალოდ კრიზისის (კონფლიქტის „ცხელი“ ფაზის) დროს სახელმწიფოც და საერთაშორისო საზოგადოებაც იყენებს მასზე რეაგირების უკვე აპრობირებულ მეთოდებს, მაგ., ჰუმანიტარული და სამედიცინო დახმარება, ცხოვრების პირობების გაუმჯობესების მექანიზმები და ა.შ. კონფლიქტის „გაყინვის“ დროს კი არსებობს მხოლოდ საერთაშორისო ასპარეზზე მოქცევის სტრატეგია, მაგალითად, ტერიტორიული მთლიანობის საკითხის საერთაშორისო დღის წესრიგში შენარჩუნება, გაეროს რეზოლუციების მხარდამჭერთა რიცხვის გაზრდა და ა.შ. სამაგიეროდ, არ არსებობს უშუალოდ კონფლიქტის მოგვარების განერილი გეგმა<sup>14</sup>. სახელმწიფოს მხრიდან კონფლიქტების მოგვარების გეგმის მხოლოდ სიტყვიერი ვარიანტის არსებობა თავისთავად ზღუდავს სახელმწიფოს შესაძლე-

<sup>13</sup> ამ შემთხვევაში 90-იანი წლების დასაწყისში მიღებული საერთაშორისო მხარდაჭერა ვერ იქნება ალქმული, როგორც სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული საჭიროებების კომუნიკაციით მიღებული დახმარება, იმ პერიოდში სახელმწიფო ინსტიტუტების და, შესაბამისად, სახელმწიფოებრიობის არარსებობის/ნაკლებობის გამო.

<sup>14</sup> საქართველოს სახელმწიფო სტრატეგიის „ჩართულობა აღიარების გარეშე“ ერთ-ერთი მთავარი მიზანი საქართველოს კონფლიქტებში საერთაშორისო კონტექსტის შემოტანაა.

ბლობებს, საერთაშორისო საზოგადოებას მიაწოდოს ადგილზე არსებული საჭიროებები. შესაბამისად, არასამთავრობო სექტორი, რომელიც საერთაშორისო საზოგადოების მხრიდან მიღებული დახმარებით სარგებლობს, რჩება ხშირად ცვალებადი, მოკლევადიანი, სხვების მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტების ამარა.

## ღამატებითი დაკვირვებები

ქართულ-ოსური კონფლიქტის ტრანსფორმაციაზე მიღებული საერთაშორისო მხარდაჭერის აღქმა ნაკლებად არის გამოხატული კონფლიქტებზე მომუშავე თემში. ამ მიმართულებით მიღებული მნიშვნელოვანი ფინანსური დახმარების მიუხედავად, ეს თემა წლების მანძილზე ერთგვარად ჩრდილში რჩებოდა, როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო საზოგადოების მხრიდან. მსგავს დამოკიდებულებას დიდი ხნის მანძილზე ჩამოყალიბებულმა სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტის მარტივად მოგვარების ნარატივმაც შეუწყო ხელი. ძირითადი, იქნება ეს ფინანსური თუ ანალიტიკური რესურსი, უმეტესწილად აფხაზეთისკენ იყო მიმართული. არსებობს მოსაზრებაც, რომ ესეც გახდა 2008 წელს სიტუაციის სწორედ ცხინვალის მიმართულებით ესკალაციის ერთ-ერთი მიზეზი. 2008 წლის ომის შემდგომ უკვე სამხრეთ ოსეთში არსებული ვითარება<sup>15</sup> განაპირობებს იმას, რომ კონფლიქტების ტრანსფორმაციის ძირითადი მცდელობები კვლავ ქართულ-აფხაზურ კონფლიქტზეა მიმართული და სამხრეთოსური მიმართულება ძირითადად მხოლოდ პოლიტიკური ასპექტების ამარა რჩება.

უშუალოდ კონფლიქტებზე მომუშავე თემში ნაკლებადაა ეკონომიკური დახმარების, როგორც კონფლიქტების ტრანსფორმაციაზე მიმართული მხარდაჭერის აღქმა. თუმცა მონაწილეებმა რამდენჯერმე გააჟღერეს, რომ განვითარებაზე მიმართული დახმარება (დეველოპმენტი აიღ) მნიშვნელოვან როლს თამაშობს კონფლიქტების ტრანსფორმაციის კუთხით და საერთაშორისო საზოგადოების მხარდაჭერა ამ მიმართულებით კიდევ უფრო უნდა გააქტიურდეს.

იძულებით გადაადგილებული პირებისთვის განეული საერთაშორისო ფინანსური მხარდაჭერაც ნაკლებად აღიქმება კონფლიქტების ტრანსფორმაციის ასპექტად. თუმცა მისი მნიშვნელობა იმ ადამიანებისთვის, ვინც უშუალოდ მიიღო მისგან სარგებელი და ამ ტიპის მხარდაჭერის პოლიტიკური ასპექტებიც უდავოდ გაცნობიერებული აქვს კონფლიქტებზე მომუშავე თემს.

## დასკვნა

კონფლიქტების ტრანსფორმაციისთვის მიღებული საერთაშორისო დახმარება კვლავ ითვლება კონფლიქტების მოგვარებისთვის აუცილებელ ინსტრუმენტად. ამ სფეროში მომუშავე აქტორები ცხადად ხედავენ იმ პრობლემებს, რომელთა გამოც მიღებული დახმარება არცთუ ისე ეფექტურია. მათი აზრით, პრობლემები არსებობს, როგორც თვით იმ ორგანიზაციებში, რომლებიც საერთაშორისო მხარდაჭერის აღმომჩენები არიან, ისე სახელმწიფოსა და არასამთავრობო სექტორში. ძირითადი წარმატება, რომელიც საერთაშორისო დახმარებით იქნა მიღწეული, სფეროში მომუშავე აქტორების აზრით, მეორე მხარესთან კონტაქტების დამყარება/შენარჩუნებაა. ამასთანავე, კვლევის მონაწილეები თანხმდებიან, რომ მხარდაჭერის მიღების 23-წლიანი ისტორიის განმავლობაში ეს საკმაოდ მცირე მიღწევაა. მიღწევად აღიქმება შიდა ქართული კონტექსტის ცვლილებაც,

<sup>15</sup> მაგალითად: საერთაშორისო ორგანიზაციებს არ ეძლევათ სამხრეთ ოსეთში მუშაობის შესაძლებლობა. სამხრეთ ოსეთში რუსეთის მსგავსად მოქმედებს ე.წ. „კანონი უცხოელი აგენტების“ შესახებ, რომელიც მნიშვნელოვნად ზღუდავს არასამთავრობო სექტორის საქმიანობას და ა.შ.

რომელიც, ბუნებრივია, გავლენას ახდენს კონფლიქტების ტრანსფორმაციაზე. ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრობლემად კვლევის მონაწილეები ახალი იდეების ნაკლებობა ასახელებენ და თვლიან, რომ კონფლიქტების ტრანსფორმაციაზე მომუშავე ორგანიზაციები ჩაიკეტნენ გარკვეულ „კომფორტის“ ზონაში, რომლის ბიუროკრატიული მექანიზმებიც ხელს უშლის ამ სფეროში ინოვაციების გაჩენას.

მსოფლიოში მიმდინარე მოვლენების ფონზე ყურადღება და, შესაბამისად, გარკვეულწილად საერთაშორისო მხარდაჭერაც კლებულობს საქართველოსა და მისი კონფლიქტების მიმართ. შესაბამისად, იკვეთება იმის საშიშროება, რომ ეს დაინტერესებული მხრეების მიერ წარმოჩენილი იქნება საქართველოს მიერ საერთაშორისო მხარდაჭერის დაკარგვად. ასეთ დროს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ძალების მობილიზება საერთაშორისო აქტორების დღის წესრიგში საქართველოს საკითხის შესანარჩუნებლად.

თვითონ ამ საკითხებზე მომუშავე აქტორებშიც იგრძნობა იმედგაცრუება პროცესების ნაკლებად ეფექტიანობის გამო. კონფლიქტებზე მუშაობა აღარ ითვლება (თუკი საერთოდ ოდესმე ითვლებოდა) პრესტიჟულ ან პროფესიონალურ საქმიანობად. ამ საკითხებზე მუშაობა გარკვეულწილად გადაიქცა რუტინულ სამუშაოდ, სადაც განახლებული სახით კარგად დაწერილი ძველი იდეებიც საკმარისია გარკვეული ფინანსური სტაბილურობის შესანარჩუნებლად.

კვლავ მნიშვნელოვან ასპექტად რჩება ცალკეული პიროვნებების როლი. მათ მიერ გამოხატული პირადი სიმპათიები კონფლიქტის ამა თუ იმ მხარის მიმართ ხშირ შემთხვევაში უარყოფითად აისახება ზოგიერთი პროცესის სანდოობაზე. პირად ურთიერთობებზე დაფუძნებული საქმიანი კავშირები გარკვეულწილად ხელს უშლის საერთაშორისო და ადგილობრივ აქტორებს შორის ურთიერთობის ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერებას.

კვლევის პროცესში გამოიკვეთა რამდენიმე რეკომენდაცია, რომლებიც, კვლევის მონაწილეთა აზრით, გაზრდის საერთაშორისო მხარდაჭერით კონფლიქტების ტრანსფორმაციაზე მუშაობის ეფექტიანობას.

- სახელმწიფომ თავად უნდა მოახდინოს ადგილზე არსებული საჭიროებების შესწავლა და მათი საერთაშორისო საზოგადოებისთვის მიწოდება. ამის მთავარი წინაპირობა კი ოფიციალური სტრატეგიის არსებობაა. კვლევაში მონაწილეთა აზრით, იმ პირობებში, როცა სახელმწიფოს არ გააჩნია კონფლიქტების მოგვარების დაწერილი გეგმა, ის ერთგვარად „გადის თამაშიდან“ და არასამთავრობო ორგანიზაციებს საერთაშორისო ორგანიზაციების პირისპირ ტოვებს. შესაბამისად, სახელმწიფოს მხრიდან კონფლიქტების მოგვარების ოფიციალური სტრატეგიის შექმნა არის საერთაშორისო მხარდაჭერის მომავალში უფრო ეფექტიანად გამოყენების წინაპირობა;
- საერთაშორისო ორგანიზაციებს ადგილზე მხარდაჭერის უფრო ეფექტიანად გამოყენებისთვის შეუძლიათ: გაზარდონ პროექტების დაფინანსების ხანგრძლივობა, რომ კონფლიქტებზე მომუშავე აქტორებს აღარ მოუწიოთ მარტივ და ადვილად მიღწევად, ხელშესახებ შედეგებზე ორიენტირება და ამით მისცენ მათ საშუალება, კონცენტრირება მოახდინონ გრძელვადიან ამოცანებზე; მეტი ყურადღება მიაქციონ ახალბედა ორგანიზაციებსა და **grass root** დონიდან წამოსულ ინიციატივებს, შეეცადონ, მოძებნონ კარგი პროექტები კარგად დაწერილი პროექტების ნაცვლად, თუნდაც ეს გარკვეულ დისკომფორტთან იყოს დაკავშირებული; ადგილზე მომუშავე ორგანიზაციებმა გააძლიერონ ერთმანეთთან კოორდინაცია, რათა არ მოხდეს ერთმანეთის საქმიანობის დუბლირება და რესურსის მხოლოდ ერთი მიმართულებით გამოყენება. კოორდინაციის გაძლიერება თავისთავად შეუწყობს ხელს საკითხ-

---

ების გამრავალფეროვნებას და მხარდაჭერაც უფრო ეფექტიანი და ყოვლის-  
მომცველი გახდება;

- არასამთავრობო სექტორმა უნდა გააძლიეროს მუშაობა სახელმწიფოსთან კონფლიქტების მოგვარების ოფიციალური სტრატეგიის შემუშავების, ისევე როგორც საკუთარი და ადგილზე არსებული საჭიროებების საერთაშორისო ორგანიზაციებამდე მიტანის უზრუნველსაყოფად. არასამთავრობო სექტორ-  
მა უფრო ეფექტიანად უნდა შეძლოს სხვადასხვა ტიპის დონორი ორგანიზა-  
ციების განსხვავებული შემოთავაზებების გამოყენება და თავიდან აირიდოს,  
როგორც ერთსა და იმავე ორგანიზაციებთან, ისე ერთსა და იმავე მიმარ-  
თულებაზე მუშაობის კომფორტის ზონაში ჩაკეცვა;

- კონფლიქტებზე მომუშავე სახელმწიფო, არასამთავრობო და საერთაშორ-  
ისო ორგანიზაციების საქმიანობის კოორდინაციის გაზრდით ნაცვლად ორი  
პარალელური ხაზისა (საერთაშორისო ორგანიზაციები – სახელმწიფო და  
არასამთავრობო ორგანიზაციები -საერთაშორისო ორგანიზაციები), უნდა  
შეიქმნას სამივე ზემოთ ჩამოთვლილი აქტორის ურთიერთქმედების მექანიზ-  
მი ერთგვარი სამკუთხედის სახით.

ამ საკითხებზე მომუშავე აქტორები თვლიან, რომ დანარჩენი საზოგადოების მხრიდან საერთაშორისო მხარდაჭერის აღქმა არაერთგვაროვანია. არსებობს აზრი, რომ საზოგა-  
დოების ნაწილი საერთაშორისო მხარდაჭერას მხოლოდ შემოსავლის წყაროდ აღიქვამს.  
ამასთანავე, ვინაიდან, საკითხის სენსიტიურობიდან გამომდინარე, საერთაშორისო მხარ-  
დაჭერის მიღწევები ნაკლებად არის საჯარო, საზოგადოებაში მას ნაკლებად აღიქვამენ  
კონფლიქტების ტრანსფორმაციის ეფექტიან ინსტრუმენტად. ქვეყნის განვითარებისთ-  
ვის მიღებული დახმარება კი ნაკლებად აღიქმება კონფლიქტებზე ზემოქმედების მექა-  
ნიზმად. საზოგადოებრივ აღქმებში ერთგვარად იმიჯნება კონფლიქტების გადაჭრისთ-  
ვის მიღებული და სხვა მიმართულებებით მიღებული მხარდაჭერა.<sup>16</sup> მიუხედავად ამისა,  
კონფლიქტებზე მომუშავე თემი თვლის, რომ საზოგადოება საერთაშორისო მხარდაჭ-  
ერას პოზიტიურად აფასებს. ბუნებრივია, ის სრულიად პოზიტიურად არის აღქმული იმ  
ადამიანების მიერ, ვისაც უშუალო შეხება აქვს საერთაშორისო მხარდაჭერის სხვადასხვა  
შედეგთან.

---

<sup>16</sup> მაგალითად, სახელმწიფოს ინსტიტუციური განვითარების მხარდაჭერა, არასამთავრობო სექტორის გან-  
ვითარების მხარდაჭერა, ეკონომიკური მხარდაჭერა და ა.შ.



**PERCEPTION OF THE IMPACT OF INTERNATIONAL  
SUPPORT ON PEACEFUL TRANSFORMATION OF  
CONFLICTS IN THE SOUTH CAUCASUS:  
VIEW FROM TBILISI**

**NANA KALANDARISHVILI**

**2017**

This research analyses the perceptions and views of Georgian society about the international support on peaceful transformation of conflicts in Georgia. Report, based on this research, was presented at the international conference held in Minsk, Belarus, during 10-12 February.

This publication was created in the frames of the regional project “Building a New Peace, Security and Stability Architecture in South Caucasus” with the support of the UK government’s Conflict, Stability and Security Fund.

Opinions, expressed in the publication are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect the official views of the UK government.

**Author:** Nana Kalandarishvili

**Editor:** Giorgi Kanashvili

**Translator:** Natia Nadiradze

**Design:** Kate Gabrys

**Print Run:** 150

**ISBN** 978-9941-9510-3-9

# CONTENTS

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>24</b>
<b>THE GOAL AND THE METHODOLOGY OF THE RESEARCH .....</b>	<b>25</b>
<b>PART I. 23 YEARS OF WORKING ON CONFLICTS .....</b>	<b>25</b>
Political Support.....	25
Support to the Non-governmental Sector.....	28
Civil dialogue formats.....	28
The Role of Individuals in International Support .....	30
<b>PART II. EXISTING PROBLEMS .....</b>	<b>31</b>
The Closed Circle .....	31
Who Sets Priorities?.....	33
<b>ADDITIONAL OBSERVATIONS.....</b>	<b>34</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>34</b>



---

## INTRODUCTION

During the last years of the existence of the Soviet Union and after its collapse the entities formerly under the Soviet rule had to face a series of difficult challenges. Unsurprisingly, countries without much of experience of statehood failed to respond to these challenges. Nor did international community have clear vision on the relationship with countries emerging within former Soviet domain. Capitals of newly emerged states which were used to support from the “centre” now had to independently make decisions and handle their consequences. Georgia, like other post-Soviet countries suffered from the absent/weak political institution, underdeveloped civic consciousness, economic crisis and other challenges, which had eventually led to a crisis of the statehood. All of these strengthened nationalistic sentiments of certain groups of the population and triggered the escalation of ethnic conflicts on the country’s territory.

At that time the West was celebrating the “end of the history” and the victory of the liberal ideology over Communism. At that time, western countries had been more preoccupied with other conflicts than ethnic confrontations fuelling up in former Soviet countries.<sup>1</sup> However, it was aftermath the Cold War in 1992 when the United Nations endorsed a document proposed by the Secretary General titled *Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping*, also known as Boutros Boutros-Ghali’s Plan. In addition to proposing ways for responding to modern day conflicts, the Agenda for Peace also introduced a new concept of post-conflict peacebuilding, which implies the identification of and support to those structures which are capable of reinforcing peace and preventing renewal of conflicts.<sup>2</sup> This very concept has laid the foundation for the modern efforts for transforming and resolving conflicts pursued by the developed world.

Within 25 years of existence of the peacebuilding concept, often referred to as “liberal peacebuilding”, it has widely been criticised by analysts and academia alike. Its opponents often refer to as “the modern colonialism” and argue that the West offers conflicting parties the solutions familiar and acceptable for it while the latter being dependant on financial support of the “rich West” have to accept conditionalities. This approach is often blamed by opponents of the existing peacebuilding practices for the lack of resolved conflicts in the modern world.<sup>3</sup>

Existing practices of peacebuilding process are very likely to remain the subject of debates among professionals of international relations. In light of theoretical debates around this issue, experience accumulated by actors working in countries where conflicts and the search of their resolution coincided with the development of these approaches and their practical implementation, stands out as particularly interesting.

---

<sup>1</sup> For instance, developments in Cambodia and/or the Balkans.

<sup>2</sup> Report of the UN Secretary-General: “Agenda for Peace”, Boutros Boutros-Ghali, Published June 17, 1992

<sup>3</sup> Jan Selby (2013): *The myth of liberal peace-building, Conflict, Security & Development*, 13:1, 57-86

---

## **THE GOAL AND THE METHODOLOGY OF THE RESEARCH**

The goal of the research is threefold: firstly, it examines perceptions and attitudes of actors working on conflicts in the South Caucasus towards international support received for the conflict transformation. Secondly, it analyses Georgia's achievements over the past 23 years as a result of the international aid and finally, the paper highlights problems prevailing in this field and provides recommendations for more effective distribution/utilisation of international support. The researcher conducted up to 10 in-depth interviews with actors working on the conflicts and representing both state and non-governmental sectors as well as representatives of international organisations. In addition, focus group discussions brought together representatives of the above mentioned sectors and journalists covering conflict related issues. Chatham House rules were applied to interviews and focus group discussions to encourage and ensure maximum openness while discussing problems persisting in the field. The research has following specific characteristics: 1) the definition of international support was deliberately not specified to the respondents and focus group participants to allow the latter to discuss issues based on their own perceptions 2) There is an interesting experience of mobility between non-governmental and governmental sectors accumulated in the structures working on conflicts in Georgia which on one hand points out to diverse and rich experience of actors in the field and in turn gives an interesting flavour to their perceptions; 3) An absolute majority of respondents and participants of the research perceived "international support" as "the support received from the western countries and organisations".

Questionnaires used for the purposes of the research were divided into three parts. Questions falling in the first part were designed in a way to encourage participants to discuss the experience of receiving international support in Georgia, as well as achievements and challenges in this field. The second part focused on local needs assessment and the communication of relevant information to international actors. This part also concerned gaps between the actual needs and the aid received, as well as priority setting and who should be responsible for this task. In a conclusive part of the research, participants were asked to provide recommendations for greater effectiveness of international support to conflict transformation measures in the South Caucasus.

It should be noted that the research considers the specifics characterising Georgian-Abkhaz and Georgian-South Ossetian conflicts while the Georgian-Russian conflict international support and attention to which has grown after war in 2008, is a subject of separate research. However, one cannot ignore aspects of the third and far more sizeable conflict while dealing with Georgian-Abkhaz and Georgian-South Ossetian conflicts. Nor is it possible to bypass the confrontation looming between the Western World and Russia.

## **PART I. 23 YEARS OF WORKING ON CONFLICTS**

Conflict related work in Georgia has always been and remains to be largely dependent on international support. Respectively, aid received from abroad is perceived as critical for the final resolution of conflicts for people working both in governmental and non-governmental sectors. International support that Georgia has been receiving for conflict transformation can loosely be divided into two types: one is political support rendered to the state, while both financial aid and the one targeting capacity building for NGO sector falls under the second type.

### **Political Support**

Consistent support to Georgia's territorial integrity demonstrated by international actors for the past 23 years is an important aspect of political support. In spite of the recognition of Abkhaz and

Number of supporters of a Georgia initiated resolution in the UN

Source: *Netgazeti*

Year	In favor	against
2008	14	11
2009	48	19
2010	50	17
2011	57	17
2012	60	15
2013	63	16
2014	69	13
2015	75	16
2016	76	15

South Ossetian independence by four members of the UN (Russia, Venezuela, Nicaragua and Nauru), Georgia's territorial integrity remains an important aspect of documents and resolutions adopted with respect to Georgia. The international political support has insured the success of the non-recognition policy. Moreover, the revocation of recognition of Georgia's occupied territories by some countries became possible due to the support of the western states.<sup>4</sup> Yearly increase of supporters of UN resolution on the Status of Internally Displaced Persons and Refugees from Abkhazia, Georgia and Tskhinvali Region/South Ossetia is an another indicator of political support to Tbilisi.<sup>5</sup>

Findings of the research have revealed that intensity of political support for Georgia's conflict resolution has been largely shaped by political processes unfolding inside or outside the country. While perceptions of conflict resolution and parties to the conflict both domestically and internationally have also played a strong role. In the 1990s when both political circles and in society in general there were certain expectations that conflict will be soon resolved, the instruments of political support were not intensively utilized. At the same time, Russia's role as a mediator in the conflicts was ostensibly "neutralising" the need for international political support. However, this very period saw the OSCE (South Ossetia directions)<sup>6</sup> and UNOMIG (Abkhazia direction) missions opened in Georgia.<sup>7</sup> Even though the effectiveness of these missions remains the subject of debates among experts, political aspects of their presence have never been questioned. Opening up offices of both missions has been considered as an indicator of interest and attention paid to Georgia's conflicts by the UN and OSCE, and therefore, by international community. Even more so, OSCE's involvement was important in that the organisation had been regarded as potential the main mechanisms of European Security after the end of the cold war as it was the only regional organisation which had Russia as its member alongside European countries.

resolution has been largely shaped by political processes unfolding inside or outside the country. While perceptions of conflict resolution and parties to the conflict both domestically and internationally have also played a strong role. In the 1990s when both political circles and in society in general there were certain expectations that conflict will be soon resolved, the instruments of political support were not intensively utilized. At the same time, Russia's role as a mediator in the conflicts was ostensibly "neutralising" the need for international political support. However, this very period saw the OSCE (South Ossetia directions)<sup>6</sup> and UNOMIG (Abkhazia direction) missions opened in Georgia.<sup>7</sup> Even though the effectiveness of these missions remains the subject of debates among experts,

"OSCE's observation mission was deployed there (in South Ossetia – the author's note) and but they could not have possibly missed the war the way they did. One must try to do it so. It is the 21st century and hardskin vehicles are moving from two directions and you cannot see and cannot feel where this is going. After the war contradictory messages had been voiced, that they had been warning, but were ignored. But it cannot be seen where these warning were."

Participants of the research hold that the year of 2003 brought along a somehow new stage in the provision of international support. In light of high expectations for the conflict resolution following the Rose Revolution, the incumbent authorities did not miss on noticing the need for international political support. As Georgia was becoming an exemplary case of the democratic transformation

<sup>4</sup> Abkhazia and South Ossetia had also been recognised by Tuvalu while Vanuatu had recognised only Abkhazia. Both countries revoked recognition.

<sup>5</sup> The UN resolution on Georgia's internally displaced persons has been supported by one more country as compared to that of the last year. Available at: [www.netgazeti.ge](http://www.netgazeti.ge)

<sup>6</sup> The OSCE mission in Georgia was established in Georgia in November 1992 and operated till 31 December 2008. The Mission assisted the Georgian Government with conflict settlement, democratization, human rights and the rule of law issues. For more information please refer to: [www.osce.org/georgia-closed](http://www.osce.org/georgia-closed)

<sup>7</sup> United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG) was established on 24 August 1993 by Security Council resolution 858 and remained present on the Georgian territory till June 2009. The key mandate of UNOMIG was to verify compliance with the May 1994 agreement signed in Moscow. For more information please refer to: [www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomig/mandate](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomig/mandate)

---

among Former Soviet Republics, creating a precedent of successful conflict resolution in former Soviet space became an important aspect for the countries government as well as for the States that were the main supporters of this whole process. Therefore, this period saw the intensification of statements and resolutions in support of Georgia as well as Georgian Governments efforts to underscore this as the success in conflict resolution process to the public. Publicly declared support to Georgia's territorial integrity gained a whole new level of importance for efforts to counter a strong Russian narrative nurturing the idea that Georgia's Euro-Atlantic integration was taking place at the expense of the compromise on the conflict regions. Importantly, this narrative grew stronger as Georgia's western aspirations gained a momentum and certain perspectives for the country's Euro-Atlantic integration began to materialize. Unequivocal rejection of this narrative in statements made by the western politicians is yet another example of political support to Georgia.

Aftermath the August war Russia's efforts resulted in the shutdown first of OSCE mission to be followed by UNOMIG in 2008-2009. However, the European Union Monitoring Mission (EUMM) was soon set up in Georgia.<sup>8</sup> The effectiveness of the Mission raises more questions than with regard to its predecessors. However, its importance as a mechanism of political support holds the water. One of the key messages attached to EUMM's presence in Georgia is of the EU support towards the country. At the same time, the Mission's involvement highlights the European context in Georgia's conflicts which is much needed for not only conflict transformation efforts but also for strengthening the countries pro-Western discourse in general.

Both interviews and focus group discussions corroborate that the Geneva International Discussions<sup>9</sup> have been yet another important support mechanism even though the perceptions differ across the parties involved.<sup>10</sup> There have been a number of questions with regard to its effectiveness. However, the existence of this format remains to be one more manifestation of international support for peaceful resolution of the conflicts in Georgia.

International organisations and embassies have actively been involved in the transformation of the conflicts in Georgia. The Council of Europe, USAID, SIDA, EUSR, UNDP, the UK Embassy, and the Embassy of Switzerland etc. are the ones most often cited by the respondents which directly indicates the political support of these organisations and states. Those states and international organizations which are key support providers also render significant financial assistance for peaceful transformation of the conflicts in Georgia.

Research participants are convinced that international political support continues to play an important role in conflict transformation efforts. At the same time, an opinion voiced during the focus group discussions suggests that the Georgian state is not yet ready to shoulder the functions currently fulfilled by international actors whether it be financial support or engagement with the other side. At the same time, respondents think that the interest towards Georgia and its conflicts on an

“Political support and mediation is the vital support which is provided by international community”

---

<sup>8</sup> European Union Monitoring Mission (EUMM) was set up aftermath the August 2008 war. EUMM brings about 200 observers from various member states. The Mission's HQ is based in Tbilisi with field offices operating in Gori, Mtskheta and Zugdidi. The Mission has the following key objectives: To ensure that there is no return to hostilities; To facilitate the resumption of a safe and normal life for the local communities living on both sides of the Administrative Boundary Lines (ABL) with Abkhazia and South Ossetia; To build confidence among the conflict parties; To inform EU policy in Georgia and the wider region. Official webpage of the European Union Mission in Georgia. Available at: [www.eumm.eu](http://www.eumm.eu)

<sup>9</sup> Geneva International Discussions were launched aftermath the August 2008 war. The format is co-chaired by UN, OSCE and EU. The Geneva Discussions bring together parties to the 2008 war Georgia and Russia as well as representatives of the conflict regions of Georgia- Abkhazia and South Ossetia. United States is also participating in this format. The format operates working groups on security and humanitarian issues. Discussions are held four times a year.

<sup>10</sup> For Tbilisi Geneva international discussions is a format for negotiations Russia. However, the discussions are perceived as a dialogue format with Tbilisi by Tskhinvali and Sukhumi.

---

international level is decreasing mostly due to other ongoing burning issues such as developments in Ukraine, Syria, Migrant crisis, BREXIT, ISIS, etc. However, this tendency may give an opportunity to Georgia's rivals to claim that a shift of attention of the international community is a result of Tbilisi losing international political support. In this context mobilising resources available in the country and activating work to keep the Georgian issue on the agenda of the leading countries and international organisations is of crucial importance.

“What we have achieved is perhaps maintaining contacts with the other side. We often talk about knowledge and experience that we have gained, but what remains as the key is the contacts.”

\* \* \*

“In this process Georgia has undergone more significant metamorphosis or a progress if you will, than the Abkhaz side...certain taboos have been surely removed more easily within the Georgian society as compared to the Abkhaz society... of course the international community has had its share in this“

\* \* \*

“The key achievement in my opinion has been the domestic affairs, in other words, democratisation of Georgia. The Georgian democracy will have an impact on the the whole Caucasus including Abkhazians and Ossetians.“

## Support to the Non-governmental Sector

Support rendered to Georgia's civil society is the direct continuation of the political support towards conflict transformation. Financial assistance from the western countries has been the key contributor to the development of Georgia's civil society and non-governmental sector. The support of the International actors for capacity building has been one of the most significant preconditions for small achievements that are in conflict transformation process. This support has also served an effective mechanism for building state institutions that are more sustainable than those in other post-Soviet Republics. Existence of sustainable state institutions, in its turn, an important aspect of peacebuilding is a vital precondition for conflict transformation. In spite of the fact that institutional capacity building is not widely perceived as a mechanism for influencing conflicts, respondents argue that “building contacts

with the other side” and “changes in the attitudes towards conflict related issues” cited as the key achievement attributed to international support, are the outcomes of this type of assistance.

## Civil dialogue formats

The fact, that over the course of many years conflict transformation was “left to” non-governmental sector, gives a specific characteristics to this context. For instance, in the 1990s when officials were nurturing perception of the general public that the conflicts, and in particular, Georgian-Ossetian conflict would be easy to resolve in a short period of time, it was the international support to individuals and the non-governmental sector in general that contributed greatly to the emergence of the public diplomacy processes. Small achievements within Georgian-Abkhaz and Georgian-Ossetian conflict transformation have been made possible thanks to relationships stemming from these dialogue processes. First meetings between Georgians and Abkhaz as well as Georgians and Ossetians after the end of the hostile phase of conflict became possible due to international support.<sup>11</sup> Importantly, a role played by international actors was not limited to only that of a donor. Their functions were rather broad as only providing for a financial aid of these meetings would not have sufficed at that time. In the absence of relevant state and non-governmental institutions it was foreign experts and consultants who had to take care of selecting local relevant actors. In addition, international actors were the ones who were capable of ensuring the participation of

---

<sup>11</sup> Initial meetings imply first meetings between the parties when different topics, including political ones were discussed.

---

representatives of the parties to the conflict which required conversations with decision makers in Tbilisi but mostly in Sukhumi and Tskhinvali. At the same time, international actors had to shoulder the function of mediators in light of the absence of trust between the parties.

The research has revealed an interesting factor – a role of international actors as brokers of meetings between the conflict parties who were responsible for ensuring the representation of the parties at such meetings, has diminished considerably over years. Representatives of those organisations who have launched their work around these issues during the past few years require only financial support to organise dialogue meetings. This achievement is attributed to changes within local political conjuncture as well as indisputably to international support. The projects implemented by international actors have brought the societies to the point whereby there is no longer the acute need for political facilitation for such meetings to take place. At the same time, thanks to resources invested in support/capacity building of non-governmental sectors, an important pool of local human resources has been created on both sides of the conflict who enjoy certain extent of confidence towards each other and are ready to talk about certain issues.

I think that credits for rebuilding of Georgian-Abkhaz contacts after the war on a non-governmental level should be given to foreign organisations because I do not know any other such formats. In other words, I do not know who would create a venue. That is why it's their significant contribution and merit.

Interviews with the respondents also revealed that changes within the attitudes of the state to conflict resolution have also been reflected on the work of non-governmental organisations working on these issues. A planned and systemic approach to the country's conflicts emerging after a "young reformist" government had ascended to power in 2003 easily gained international support. Moreover, a narrative offered by Georgia suggesting that there is neither Georgian-Ossetian nor Georgian-Ossetian conflict but only the great Georgian-Russian conflict, managed to easily find its place at an international level. All this above said had considerably undermined

"In Sukhumi it [participation in civil dialogue formats – author's note] was effectively monopolised by mostly one group. A new face would occasionally appear and then disappear, as a rule. Well, it is understandable why: There was a partner organisation or two in Abkhazia who wanted to keep it under themselves. What I imply here is that they would travel somewhere abroad several times per year, they would get paid honorariums and therefore, they were not ready to share it with someone else. I do think that this somehow has hampered the process from Abkhazia."

a motivation to support/sustain civil dialogue format while those who remained adamant to carry on with similar ideas had to face limitations both financially and human resource wise. For instance, so called Schlaining Process, mentioned by an absolute majority of respondents and perceived as a hallmark of some sorts in conflict transformation in Georgia was terminated in this very period.

The findings of the research also suggest that political processes and changes in the narrative was far from being the only obstacle to dialogue processes and confidence building between societies. One of the biggest challenges was the issue related to representatives of the parties to the conflict. While it was relatively easier to find individuals on the Georgian side to take part in similar process regardless of negative attitude of the public, a selection range for participants from Abkhaz and Ossetian societies was quite limited. Even though the participation in such processes provided one of the most realistic ways to residents of the conflict regions for traveling abroad or getting travel document or a visa, the list of participants did not stand out as diversified. On the one hand, these processes in Tskhinvali and Sukhumi were monopolised by the local elite which took an advantage and further reinforced an elite status. On the other hand, however, it led to certain level of disappointment emerging on the Georgian side with respect to civil dialogue processes. The participation of so called "usual suspects" from Abkhaz and Ossetian side and the lack of

---

novelties reinforced the disposition on the Georgian side that these meetings have been leading to nowhere. At the same time, there was a growing perception that donors and/or organisers of these processes had fallen victims to “blackmailing” by Ossetian and in particular Abkhaz participants. More specifically it seemed that at the expense of the participation from Abkhaz and Ossetian side, international actors were accommodating to certain level of “monopolisation” of the topics of the meetings. In light of relatively richer human resources available on Georgian side, it was perceived that Georgian participants were easy to replace while success and failure of a particular meeting depended on the arrival of participants from the conflict regions.

Notably, in spite of everything, conflict resolution practitioners believe that restoring/building contacts with the other side within the frame of similar projects has been the most significant achievement of the international support stretching over the course of 23 years.

“After the [2008 – author’s note] war international organisations were organising coordination meetings. Those organisations who were willing to take part in a rehabilitation process and in order to avoid overlap, set up a coordination council. I will do this and you will do that while a state representative was there just to stay informed. S/he was not a lead in this situation – other – international organisations were in the lead. This too, is an outstanding example. Let’s say this worked for a year or two, or three and then these organisations started to eventually withdraws as there were not much of the need of essentials– no need for humanitarian assistance providing food and [other] things. They started to leave one by one. A lot of organisations had left and I think there are only couple of those remaining.”

### **The Role of Individuals in International Support**

Human and political resources of international support have gone through significant changes in the course of history of conflicts in Georgia. Participants of the research note that during an active and “hot” phase of the conflict and during a short period of time that followed, international support to both state and non-governmental sectors had been far more mobilised and proactive. Respectively, individuals seconded by western countries or international organisations to work on conflict related issues in Georgia were more committed and “strong” professionals. The coordination seemed to be stronger between non-governmental and governmental sectors as well as

between the latter and international community when a danger of conflict escalation was looming.

During a long period of “freezing” of the conflicts, interests towards them tended to diminish and so did experience, eagerness and enthusiasm of those working on them, which in its turn, had left marks on the process of conflict transformation. This situation resulted in forming perceptions that the main goal of the international support was to achieve ceasefire and prevent further escalation of the conflicts rather than their resolution.

“In the first years not only organisations but also individuals involved in these organisations played an extremely important role. A mandate of any organisation can be used in many different ways and this strongly depends on individuals implementing the mandate. I’d like to compare those (who arrived earlier – the author’s note) with those who came here later on. Excuse me but with the same salaries and on the same positions they did absolutely nothing except for what was there in the mandate. If you go out there in the communities and ask which organisations work with them, it is very unlikely that they name an organisation. However they will name individuals”.

Based on their personal experience of many years the respondents note that the role of individuals working on the conflicts in Georgia has always been important. There are certain institutional mechanisms in place when it comes to obtaining funding. However, personal contacts allow applicants to sort out a series of issues in an easy manner. These very contacts also create new opportunities. In spite of the fact that institutions, non-governmental sector and so on have been formed/developed in Georgia, institutional mechanisms for developing relations between them and

international organisations are yet to be developed. Bypassing bureaucratic procedures and sorting out problems through a phone call still remains a preferred means of communication.

It should be noted that personal relations and attitudes carry important political aspects. Sympathy expressed by representatives of international organisations, missions or diplomatic corps or their family members towards either party of the conflict has challenged the honesty and effectiveness of international support.

## PART II – EXISTING PROBLEMS

The absence of considerable breakthroughs in the course of 23-year history of conflict transformation efforts in Georgia corroborates the existence of a series of problems in this sphere. Lack of new ideas has been mentioned as a key challenge by the respondents. There is a perception at a local level that conflict transformation efforts have been locked in the same circle which hampers a progress.

### The Closed Circle

In spite of the fact that a professional community working on the conflicts in Georgia has always been relatively small, the past few years have seen this community become even smaller. The decrease in the size can be attributed to several factors:

- Conflicts no longer represent a high interest for the public;
- Certain pattern of relationships established between international donors and local organisations impose a number of barriers for new organisations, individuals and therefore new ideas in this field;
- Local or international bureaucracy does not favour new and relatively unexperienced faces.

Public opinion polls for the past few years suggest that while the restoration of Georgia’s territorial integrity still remains among top five priorities, it has been slowly moving down from the top to downwards.<sup>12</sup> Although reasons for this decline are numerous, disappointment over

Annual breakdown of percentage of respondents prioritising the restoration of Georgia’s territorial integrity.

*Source: NDI’s public opinion poll (respondents were able to check multiple options)*

Date of polls	%	Order
November 2016	27%	4
June 2016	28%	3
March 2016	23%	5
December 2015	29%	3
April 2015	27%	4
August 2014	30%	3
April 2014	37%	2
November 2013	39%	2
Septebmer 2013	34%	2
November 2012	29%	3
June 2012	33%	2
February 2012	36%	2
March 2011	38%	3
July 2010	45%	2
April 2010	47%	2
December 2009	49%	X
May 2009	49%	X

<sup>12</sup> For instance, according to results of the public opinion poll conducted in the spring of 2016 territorial integrity comes fifth (23%) in a list of the most important national issues following jobs (57%), rising prices (35%), poverty (30%) and pensions (26%). In 2014 polls the territorial integrity was the second on the list of issues (37%) after jobs (61%). In 2011 it was the third priority (38%). Since 2009 the same issues have been named as top five priorities though with changing orders. For more details on results of the polls visit [www.ndi.org/georgia-polls](http://www.ndi.org/georgia-polls)



---

the conflict resolution is one of the important factor behind the trend. If, at different stages of conflict developments in Georgia, there was the expectation that these conflicts would be easy to resolve or be resolved by help of others, gradually a perception has emerged among public suggesting that in fact these issues will either be resolved in a very long term perspective or not resolved at all. At the same time, issues related to conflicts/territorial integrity have stopped being a leading theme for the national consolidation as it has been replaced by the Euro-Atlantic integration in the course of past few years. Even though statements made around conflicts still catch headlines, the number of those who are willing to work on the conflicts has been shrinking.

At the same time, both organisations and individuals are less attracted to work in the field which offers little tangible results. Research participants argue that an inflow of new faces is largely thanks to international support. A new and small cohort working in this sphere consists mainly of those individuals who participated in youth or various dialogue formats supported by international assistance.

“Let’s be honest. Donors are withdrawing while the competition on the market is very big. Non-governmental organisations try to adjust to priorities of donor organisations... because of bureaucracy this process has turned into a competition who can write a good, structured project rather than a tool to search good ideas and initiatives.”

\* \* \*

At times great initiatives may get destructed and lost or never reach the destination because of standards.“

The “closure” of the conflict transformation sphere may also be explained by a pattern of the relationship between international donor organisations and beneficiaries. Donors prefer to be working with those organisations which enjoy relevant experience, have adequate capacity to draft high quality projects and meet requirements of those bureaucratic mechanisms which regulate these relationships. However, these bureaucratic preconditions make it difficult/diminish the motivation for new organisations who have no prior experience of similar relations. In addition, contrary to a period aftermath the active phase

of the conflicts whereby efforts would be made to mobilise resources and identify potential multipliers, nowadays, in light of the presence of “frozen” conflicts, these needs have somehow faded away.

Therefore, an entry point to a circle which has been operated by means of international support, has been shut down and there seems to be little interest towards extracting ideas for conflict transformation from grass-root (in spite of the fact that the latter remains one of the top priorities of international aid). Even though a competition for international support among organisations operating in the sphere of conflicts remains high largely because of limited resources, the major competition takes place between not good, but well written projects.

„At no point do leading European or international organisations have any idea what to do with this conflict. But they know that they must do something. There are people even in bureaucratic organisations who have taken this line of work. They have to justify their payroll, should prove to their ‘boss’ that whatever they do is meaningful and etc“.

The lack of new ideas may also be explained by the fact that the non-governmental sector completely depends financially on international support. Therefore, promoting new/innovative ideas may be associated with certain financial risks. Respectively, well tested ideas often provide certain financial safeguards, which is a luxury for NGO workers.

However, the lack of ideas cannot be explained only by local factors. Working on conflict related issues in the West mostly falls under the competence of technocrats and bureaucrats who are more focused on effective implementation of institutional mechanisms rather than on new ideas.

---

The deficit of ideas may also be explained by interest of donor organisations in tangible indicators to be presented to those to whom they are accountable to. Respectively, donor organisations as well as non-governmental organisations have to focus on those projects which can yield short term tangible outcomes. Under such circumstances it is difficult to concentrate on a long-term projects and new ideas. In light of the absence of incentives innovative approaches no longer represent a priority for relevant actors working in this field.

### Who Sets Priorities?

When it comes to discussing effectiveness of international support, it is important to know who sets priorities for determining the course of this support. Naturally, donor organisations act upon their own lists of priorities in line with their strategic work. At the same time, local organisations who are potential beneficiaries of available financial resources have to align activities with these priorities. However, it does not necessarily mean that international support priorities are always prompted from abroad.

“EU member states run their own projects on an embassy level. The UK and the Netherlands had their own projects while Germany runs projects of its own. In other words, EU member states agree under a shared umbrella, but at the same time they act upon their own priorities.”

Georgia enjoys quite a wide range of international organisations and potential donors operating in the country while differences across their priorities allow potential beneficiaries to use the space to navigate with considerable level of freedom. The diversity within donor priorities allows local organisations to enjoy wide range of options and therefore, priorities cannot be regarded as imposed externally.

Obviously, non-governmental sector has no capacity to set an agenda for international community and effectively promote local needs. Under such circumstance the state is the actor which has an access to important mechanisms for promoting local needs. Humanitarian assistance received by Georgia after the August 2008 war is the most successful example of the above said.<sup>13</sup> The effectiveness of the support was determined by the accurate local needs assessment, recognition and communication to the foreign partners and receiving the aid in accordance to it.

The findings of the research have revealed that the absence of shared-consolidated vision of the state on conflict resolution is perceived to be one of the key challenges by professionals working on conflicts. These individuals argue, that during the crisis (or during a “hot” phase of the conflict) both the state and the international community apply such tested methods for responding to the crisis, as, for example humanitarian and medical assistance, mechanisms for improving living conditions etc. However, when it comes to generating responses to conflicts after they “freeze”, the only strategy is the one designed for responses at an international level such as the maintenance of the issue of territorial integrity on the international agenda, increase the number of supporters of UN resolutions and so on. However, there is no elaborated plan for conflict resolution.<sup>14</sup> Only a verbal version of the state conflict resolution plan

„When in 2008 the state identified its own needs, it was very effective in mobilising international efforts over these needs. They [the state] got money for whatever needs they had. It was very effective back then. [It] saw the needs and appealed [the international actors] for money.“

---

<sup>13</sup> In this case international aid received in the beginning of 1990s cannot be regarded as international support obtained by the state effectively communicating identified needs because of the absence/the lack of state institutions and the statehood thereof.

<sup>14</sup> One of the main goals of the state strategy Engagement without Recognition is to introduce an international context in Georgia's conflicts.

---

inherently limits the capacity of the state to voice local needs to the international community. Therefore, the non-governmental sector which benefits from the aid provided by the international community is often left face to face with ever changing, short-term priorities set by others.

## **ADDITIONAL OBSERVATIONS**

The perception of international support received for the purpose of transforming the Georgian-Ossetian conflict is not strong among the community of professionals working on the conflicts. In spite of considerable financial support received over the course of many years, the subject has been largely overlooked by both local and international communities. This attitude was partially reinforced by a deeply rooted narrative suggesting that the South Ossetian conflict was easy to resolve while major financial or analytical resources were directed towards Abkhazia. There is an opinion that this factor had also contributed to the escalation happening in the South Ossetia. However, now the situation prevailing in South Ossetia after the 2008 war<sup>15</sup> has to be largely blamed for the core of conflict transformation efforts being directed at the Georgian-Abkhaz conflict leaving the South Ossetian line mostly to political aspects.

Economic assistance has not been perceived as a support rendered to conflict resolution efforts in the community of practitioners working on conflict issues. However, the participants reiterated on several occasions that development aid contributes significantly to conflict transformation interventions and therefore international community should be more active in this direction.

The financial aid allocated for internally displaced persons is less perceived as an aspect of conflict transformation. However, the professional community is very well aware of its importance for those who are direct recipients of such aid as well as its political aspects.

## **CONCLUSION**

International support targeting conflict transformation remains a pivotal instrument for conflict resolution. Actors working in this sphere are able to effectively identify those problems because of which received support has not been very effective. These individuals argue that problem persist not only within international support providers but also within the state and the non-governmental sector. Building/maintaining contacts with the other side is perceived to be the greatest achievements so far brought about by international support. At the same time the research participants share a view suggesting that the achievement leaves the room to wish for more over the course of 23-year history of international support for Georgia. Changes to the domestic Georgian context is also regarded an achievement which obviously has an effect over conflict transformation. One of the most burning problems as seen by the participants of the research is the lack of new ideas. They also argue that conflict transformation organisations have been locked in a comfort zone of some sort submitting to bureaucratic mechanism which, in turn, prevents new ideas from coming to the fore.

In light of developments unfolding in the world, the international support to Georgia and its conflicts has somehow diminished. Therefore, there is a looming danger that some interested parties may

---

<sup>15</sup> For instance: international organisations are not allowed to work in South Ossetia; the so called law on foreign agents – similar to that in Russia, imposes strict limitations over NGO activities and so on.

---

portray this circumstance as withering of international support for Georgia. At such times it is of utmost importance to mobilise efforts to keep the Georgian issues on the international agenda.

Actors working on these issues have been showing signs of disappointment caused by the lack of effectiveness of the relevant processes. Working on conflicts is no longer considered (if ever) prestigious or professional activity. Working on these issues have somehow turned into routine work where brushed up and well written old ideas suffice to secure some financial stability.

The role of individuals continues to remain an important aspect. At times sympathy expressed by them towards either side of the conflict threatens to undermine the credibility of certain processes. Business nexuses based on personal relations may hamper the development of institutional relationship mechanisms between international and local actors.

Based on findings of the research a set of recommendations has been developed. The participants of the research believe that these recommendations will beef up the effectiveness of conflict transformation efforts under the international support.

- The state should take over the assessment of local needs and communicate these needs to the international community. However, the initiative should be guided by a relevant official strategy. The participants of the research argue that authorities will remain “out of the game” and will leave local NGO’s face to face with international organizations unless a written plan for conflict resolution is developed. Therefore, the development of the official state strategy for conflict resolution is a precondition for more effective use of international support in the future.
- In order to ensure effective use of support on the ground, international organisations are recommended to undertake the following measures: prolong the duration of funding so that relevant actors do not have to focus on simple, easy to achieve and tangible outcomes, thus giving them an opportunity to concentrate on long-term goals; pay closer attention to newly established organisations and initiatives coming from the grass-root, try to search for good projects rather than well-structured projects and accept certain level of discomfort that may come together with this effort; organisations working on the ground should improve coordination to avoid overlap and spending resources on just one direction. Improved coordination will, in turn, lead to the diversification of issues and make the support more effective and comprehensive.
- Non-governmental sector should reinforce their work with the state structures to contribute to the development of the official conflict resolution strategy in order to ensure that their own and local needs are voiced to international organisations. The NGO sector should be able to more effectively utilise different proposals offered by donor organisations of various types and avoid locking themselves up in a comfort zone created by working with the same organisations and on the same direction.
- In order to improve the coordination among state, non-governmental and international organisations, a triangle of interaction between the three actor categories should be set up to replace existing two parallel lines (international organisations – the state, and NGOs – international organisations).

Actors working on the conflicts believe that perception of international support among the broader public is ambivalent. There is an understanding that some segments of the public

---

regard the international support only a source of income. At the same time, because of moderate publicity that achievements of international support have received due to high sensitivity of conflict related issues, this kind of support is not widely perceived as an effective instrument of conflict transformation while development aid allocated to Georgia is not believed to be a mechanism to influence the conflict dynamics. Public perception somehow differentiates between support targeting conflict resolution and that having other objectives.<sup>16</sup> In spite of the above said, the community of professionals working on the conflicts believes that the public's evaluation of international support is rather positive. Obviously, those who have direct exposure to various outcomes of the international support evaluate the assistance absolutely positively.

---

<sup>16</sup> For instance, support to the state's institutional development, support to the development of NGO sector, economic support etc.

