



**ევროკავშირის ჩართულობის მექანიზმები
და საქართველოს განგრძობადი
კონფლიქტები**



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

ევროკავშირის ჩართულობის მექანიზმები და საქართველოს განგრძობადი კონფლიქტები

პოლიტიკის დოკუმენტი

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი
თბილისი, 2022

დოკუმენტი მომზადდა ჰაინრიჰ ბოლის ფონდის თბილისის ოფისის მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში “მშვიდობის მშენებლობის და კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესის ხელშესაწყობად სხვადასხვა მექანიზმისა და ჩარჩოს კვლევა და ადვოკატირება“.

აქ გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის მკვლევარს და შესაძლებელია არ გამოხატავდეს ჰაინრიჰ ბოლის ფონდის თბილისის ოფისის შეხედულებებს.

ხელმძღვანელი: თამთა მიქელაძე
მკვლევარი: თეონა ფირანიშვილი
რედაქტორი: მედეა იმერლიშვილი
ყდის დიზაინი: სალომე ლაცაბიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ციტირების წესი: სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, თეონა ფირანიშვილი, „ევროკავშირის ჩართულობის მექანიზმების და განგრძობადი კონფლიქტები საქართველოში“, 2022

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge/>
info@socialjustice.org.ge
<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

შესავალი

უკანასკნელი 15 წლის განმავლობაში კონფლიქტების ტრანსფორმაცია ევროკავშირის გაცხადებულ მიზნად იქცა, რითაც ევროკავშირმა აღიარა საკუთარი პრიორიტეტულობა და მეტი მნიშვნელობა კონფლიქტების მოგვარების და მართვის მიზნის მიღმა.¹ კონფლიქტების სამართავად და ტრანსფორმაციისთვის, ევროკავშირის შემუშავებული აქვს არაერთი მექანიზმი და ინსტრუმენტი, რომელსაც იყენებს სხვადასხვა კონფლიქტური სიტუაციისთვის, განსაკუთრებით კი, განგრძობადი კონფლიქტების შემთხვევაში. 2008 წლის ომის შემდეგ, მას შემდეგ რაც რუსეთმა საქართველოს კონფლიქტებში გაეროს და ეუთოს მისიები დაბლოკა, ევროკავშირი ყველაზე აქტიური და გავლენიანი აქტორი გახდა მშვიდობის მშენებლობისა და კონფლიქტების პრევენციის მიმართულებით. ის ძირითადი ინსტრუმენტები და მექანიზმები, რომლითაც ევროკავშირი საქართველოში მშვიდობის მხარდაჭერისა და კონფლიქტების პრევენციის მიმართულებით მუშაობს სამია: ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებების ფორმატი (GID), ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია (EUMM) და ჩართულობაზე მიმართული ფინანსური მხარდაჭერის პროგრამები (მაგალითად, COBERM). ცხადია, ევროკავშირის როლი ამ მიმართულებით მაღალია და უპირობოდ მნიშვნელოვანი, თუმცა, გაჭიანურებული კონფლიქტების კრიზისი და უსაფრთხოების შეცვლილი კონტექსტები რეგიონში (განსაკუთრებით ომი უკრაინაში, ასევე ყარაბაღის მეორე ომი და მუდმივი დაძაბულობა სამხრეთ კავკასიაში), მისი როლის და მექანიზმების მუშაობის კრიტიკული გადააზრების აუცილებლობას აყენებს დღის წესრიგში.

დოკუმენტის მიზანია წარმოადგინოს კონფლიქტების ტრანსფორმაციის მიმართულებით საქართველოში ევროკავშირის მიერ გამოყენებული მექანიზმების პირველადი ანალიზი და შეაფასოს მათი გამოყენების ეფექტიანობა საქართველოს კონტექსტში; ასევე, შემოგვთავაზოს რეკომენდაციები და ხედვები, თუ როგორ შეიძლება ამ მექანიზმების გაძლიერება, საქართველოს განგრძობადი კონფლიქტების ტრანსფორმაციისა და კონფლიქტით დაზარალებული ყველა ჯგუფის უფლებრივი მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად. ცხადია, ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესს, რომელიც დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობასთან, ადამიანის უფლებების დაცვასთან და ეკონომიკისა და სოციალური დაცვის არა ერთი მიმართულებით ევროკავშირის სტანდარტების დამკვიდრებასთან არის დაკავშირებული, ასევე პირდაპირი გავლენა აქვს სამშვიდობო პოლიტიკაზე. ის, სისტემების დემოკრატიზაციასთან ერთად, კონფლიქტის რეგიონებში მცხოვრები ადამიანებისთვის უკეთესი პერსპექტივების შეთავაზების შესაძლებლობებსა და ინტერესს აჩენს. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობებთან თანამშრომლობით მომავალში წარმოადგენს უფრო დეტალურ პერსპექტივებს და რეკომენდაციებს საერთაშორისო ჩართულობის პოლიტიკის გაძლიერებასთან დაკავშირებით.

¹ Tocci, Nathalie 2013. "EU, Conflict Transformation and Civil Society: Promoting Peace from the Bottom Up?" *Review of European Studies* 5 (3): 29.

1. ევროკავშირის მექანიზმები და მიდგომები კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესში

ევროკავშირის ჩართულობის მექანიზმებს კონფლიქტების მოგვარების პროცესში, მკვლევრები ორ ჯგუფად ყოფენ: ჩართულობის პირდაპირი და არაპირდაპირი გზები. პირდაპირი ჩართულობის საშუალებებია: მედიაცია, სამხედრო მისიები, სანქციები, ხოლო არაპირდაპირი ჩართულობა გულისხმობს პრევენციის, ტრანსფორმაციის და დეესკალაციის პროცესებს, როგორც არის დემოკრატიული პროცესების და ინსტიტუციების გაუმჯობესება, სამოქალაქო მისიების გაგზავნა, პოლიტიკის გაუმჯობესება და სხვ.² EU თავის თავს ხშირად უწოდებს „მშვიდობის მხარდამჭერს“ (contributor to peace)³, ძირითადი პრინციპები კი, რასაც მისი კონფლიქტების მოგვარებაში ჩართულობა ეფუძნება, არის: მშვიდობა, თავისუფლება, დემოკრატია, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებები.⁴

მკვლევრები გამოყოფენ ოთხ მიდგომას, რომელთაც ევროკავშირი იყენებს გავლენის მოსახდენად: **იძულებითი მიდგომა** (compulsory impact) - როცა ინტეგრაციის და ასოციაციის პროცესების ქვეშ სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას გადადგას ნაბიჯები კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარებისკენ. ეს მიდგომა წარმატებული მხოლოდ მაშინ შეიძლება იყოს, როცა სახელმწიფოს გადაწყვეტილი აქვს ევროკავშირის წევრობა და ავლენს აშკარა პოლიტიკურ ნებას შეასრულოს ევროკავშირის მიერ დადგენილი მოთხოვნები კონფლიქტების მშვიდობიანად მოსაგვარებლად.⁵ თუმცა, ნიშანდობლივია, რომ იმგვარ კონფლიქტურ კონტექსტებში, სადაც კონფლიქტის მხოლოდ ერთი მხარეა ჩართული ევროკავშირში ინტეგრაცია-ასოციაციის პროცესში და მეორე მხარე ამგვარი ვალდებულებებით არ არის შებოჭილი, ეს მიდგომა ნაკლებად წარმატებული შეიძლება აღმოჩნდეს.

შესაძლებლობების გაჩენის მიდგომა (enabling impact) გულისხმობს კონფლიქტის მხარეებს შორის პოლიტიკური დღის წესრიგის დაკავშირებას ევროკავშირთან, რაც ასევე გულისხმობს ინტეგრაციის პროცესის დაწყებას.⁶ ამ მიდგომის მიმართაც, იძულებითი მიდგომის მსგავსად, შეიძლება ითქვას, რომ მისი წარმატება დამოკიდებულია იმაზე, არის თუ არა კონფლიქტის ორივე მხარე მზად, და გამოხატავს თუ არა სურვილს, თავისი პოლიტიკური დღის წესრიგი ევროკავშირს დაუკავშიროს.

შემაკავშირებელი მიდგომა (connective impact) - ამ გზით ევროკავშირი, მეტწილად საერთო აქტივობების ფინანსური მხარდაჭერით, ცდილობს კონფლიქტის მხარეებს შორის კონტაქტის და კავშირების დამყარებას. ამ მიდგომის მიზანია დაამყაროს მდგრადი კავშირები, რასაც უფრო ფართო სოციალური ეფექტი ექნება, თუკი კონფლიქტის მხარეებს შორის სოციალური ქსელები გაჩნდება.⁷ ევროკავშირის ამ მიდგომის წარმატებულობას ასევე სჭირდება კონფლიქტის მხარეების მიმდებლობა ევროკავშირის ფინანსური

² Sukiasyan, Narek. 2017. "The EU and Conflict Resolution Mechanism: Direct and Indirect Engagement." *Studia Universitatis Babeş-Bolyai Studia Europaea* 62 (4): 244.

³ იგივე.

⁴ Steglich, Rebecca. 2012. "The European Union as a Normative Power and Conflict Transformation in Moldova: A 'Force for Good'?" *Journal of Contemporary European Research* 8 (1): 77.

⁵ Diez, Thomas, Stephan Stetter, and Mathias Albert. 2006. "The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration." *International Organization* 60 (3), 575.

⁶ იგივე, 573.

⁷ იგივე.

რესურსების მიმართ, თუმცა წინა ორი მიდგომისგან განსხვავებით, იგი არ მოითხოვს EU ინტეგრაცია-ასოციაციის პროცესში ჩართვას (რაც გამორიცხულია იმგვარ კონფლიქტურ კონტექსტებში, როცა კონფლიქტის ერთი მხარის საერთაშორისო პოლიტიკური სტატუსი გამორიცხავს ამ პროცესებში ჩართვას: როდესაც კონფლიქტი არის სახელმწიფოსა და არასახელმწიფო აქტორს შორის, ქვეყნის შიდა კონფლიქტი).

კონსტრუქციული მიდგომა (constructive impact) ევროკავშირის არაპირდაპირი ჩართულობის ყველაზე გამოკვეთილი მიდგომაა, რომლის ფარგლებშიც ევროკავშირი მუშაობს კონფლიქტის მხარეებს შორის იდენტობების რეკონსტრუქციაზე, რითაც კონფლიქტებთან დაკავშირებით ახალი დისკურსები იქმნება.⁸ ყველა სხვა მიდგომისგან განსხვავებით, ეს მიმართულება ევროკავშირის უფრო მეტ ძალისხმევას და მუშაობას საჭიროებს უშუალოდ კონფლიქტის მხარეებთან, რათა მოხდეს კონფლიქტების გადააზრება, ევროკავშირის პრინციპების და ღირებულებების ინტერნალიზაცია, და კონფლიქტის მხარეების დაახლოება ევროპულ ღირებულებებთან. ეს ირიბად გავლენას ახდენს კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესებზე და არ არის დამოკიდებული მხარეების საერთაშორისო პოლიტიკურ სტატუსებზე.

კონფლიქტურ სიტუაციებში ევროკავშირის ჩართულობის ეს მიდგომები, მის საგარეო პოლიტიკაში სხვადასხვა მექანიზმის, ინსტრუმენტის და პოლიტიკის სახით არის წარმოდგენილი. ეს მექანიზმები ერთმანეთისგან ძირითადად ჩართულობის ინტენსივობით, სხვადასხვა კონტექსტში წარმატებულობით და ბიუჯეტით განსხვავდება. ნიშანდობლივია გამოვყოთ რამდენიმე მათგანი.

საერთო უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკა (CSDP),⁹ რომლის ფარგლებშიც, ევროკავშირს, 2004 წლიდან 2022 წლამდე, მთელი მსოფლიოს მასშტაბით ავტორიზებული აქვს 7 სამხედრო და 11 სამოქალაქო მისია, რომელთა მიზანია მშვიდობის მშენებლობა, კონფლიქტების თავიდან არიდება, კრიზისების მართვა, საერთო განმართლებელი ოპერაციები, სამხედრო რჩევის და მხარდაჭერის გაწევა, ჰუმანიტარული დახმარება და პოსტკონფლიქტური სტაბილიზაცია.¹⁰ სამხედრო მისიები გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუციის საფუძველზე, ან პარტნიორი სახელმწიფოს მოწვევით იგზავნება. სამხედრო მისიები ფინანსდება სპეციალურად შექმნილი კიდევ ერთი ინსტრუმენტის - European Peace Facility-ს საშუალებით, რომელსაც, თავის მხრივ, წევრი სახელმწიფოები აფინანსებენ. ხოლო სამოქალაქო მისიები, როგორც არის საქართველოში ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია (EUMM), უშუალოდ ევროკავშირის ბიუჯეტით ფინანსდება.

სამოქალაქო მისიებიც, თავის მხრივ, განსხვავდება ერთმანეთისგან და სამ კატეგორიად შეიძლება დაიყოს: გამაძლიერებელი მისია, მონიტორინგის და აღმასრულებელი მისიები. პირველი ძირითადად მიმართულია ქვეყანაში კანონის უზენაესობის, ინსტიტუციების მშენებლობის, სასამართლო და უსაფრთხოების რეფორმების მხარდაჭერისკენ, მონიტორინგის მისია უზრუნველყოფს მესამე მხარის მიერ კონკრეტული შეთანხმების შესრულების მონიტორინგს (EUMM მისიაც მეტწილად სწორედ ამ ეგიდით, 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ, ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ შეთანხმების მონიტორინგის მიზნით იმყოფება საქართველოში). აღმასრულებელი მისია, რომელიც ამ დროისთვის მხოლოდ

⁸ იგივე, 574-588.

⁹ EU Operations and Missions, EU Common Security and Defense Policy, March 2022

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU-mission-and-operation_2022-new-layout-V2.pdf

¹⁰ Sukiasyan 2017, 253.

კოსოვოშია გაგზავნილი (EULEX mission in Kosovo), გულისხმობს სახელმწიფოებრივი ფუნქციების უშუალო ადმინისტრირებას და შესრულებას.¹¹

ევროკავშირის კიდევ ერთი მექანიზმი - მედიაციის მხარდამჭერი გუნდი (MST)¹² მოიაზრებს რჩევას და მხარდაჭერას მედიაციის შესაძლებლობების და არსებული მედიაციის პროცესის გასაძლიერებლად. ეს გულისხმობს ტრენინგებს და შესაძლებლობების გაღრმავებას მედიაციაში მონაწილე მხარეებისთვის. მედიაციის თვალსაზრისით, ამგვარი მხარდაჭერა ასევე აქვს მიღებული EUMM მისიასაც საქართველოში. ევროკავშირის ერთგვარი სერვისიც აქვს შექმნილი თავის საგარეო პოლიტიკის ინსტრუმენტებში European Resources for Mediation Support-project (ERMES)¹³, რომელიც კონფლიქტში მონაწილე მხარეებს სთავაზობს მედიაციით მხარდაჭერას, მესამე დამოუკიდებელი მხარეების მივლენით.

ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის ინსტიტუტი კიდევ ერთი მექანიზმია, რომელსაც ევროკავშირი აამოქმედებს ხოლმე კონფლიქტურ კონტექსტებში, და რომელიც უშუალოდ ევროპარლამენტის პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტების მიერ იმართება. საქართველოში ეს მექანიზმი ევროკავშირმა სწორედ კონფლიქტების პრევენციის, კონფლიქტების მოგვარებაში მხარდაჭერის და EU დიალოგის გაძლიერების მიზნით შექმნა.¹⁴ ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენელი საქართველოში ერთ-ერთი თანათავმჯდომარეა ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებების პროცესში, რომელსაც ზოგიერთი მკვლევარი წარმატებულ ინტერვენციად აფასებს.¹⁵

გარდა ამისა, საგარეო პოლიტიკის ინსტრუმენტის (FPI) ფარგლებში, ევროკავშირი აფინანსებს სხვადასხვა პროექტებს, როგორც მოკლევადიან, ისე საშუალოვადიან ქმედებებს კონფლიქტების პრევენციის, კრიზისებზე რეაგირების და მშვიდობის მშენებლობის მიმართულებით.¹⁶ უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში, ევროკავშირს, მსოფლიოს მასშტაბით დაფინანსებული აქვს 1000-ზე მეტი პროექტი კონფლიქტების პრევენციის, კრიზისებზე რეაგირების, მედიაციის, სამშვიდობო ხელშეკრულებების მხარდაჭერის, გარდამავალი მართლმსაჯულების და სხვა მიმართულებებით.

სტაბილურობის და მშვიდობის ინსტრუმენტი 2014 წლიდან შეიქმნა და მისი მიზანიც კრიზისებზე რეაგირების, კონფლიქტების პრევენციის და მშვიდობის მშენებლობის მიმართულებით პროექტების დაფინანსებაა.¹⁷ ეს მექანიზმი ევროკავშირის საქართველოშიც აქვს გამოყენებული სხვა 70 ქვეყნის მსგავსად, მათ შორის ისეთი პროექტების დაფინანსებით, როგორიც არის ნდობის მშენებლობის ადრეული რეაგირების მექანიზმი (COBERM), კონფლიქტების პრევენცია და ნდობის მშენებლობა მშობლიურ ენაზე დაფუძნებული მულტილინგვური განათლების გზით აფხაზეთში (ორი ფაზა - 2016-2018 და 2019-2022 წლებში).

¹¹ იგივე.

¹² Conflict Prevention, Peace Building, and Mediation, https://www.eeas.europa.eu/eeas/conflict-prevention-peace-building-and-mediation_en

¹³ ERMES, <https://www.coleurope.eu/training-projects/projects/projects-spotlight/ermes-iii-european-resources-mediation-support>

¹⁴ Jafarova, Esmira. 2011. "EU Conflict Resolution Policy Towards the South Caucasus." *Connections: The Quarterly Journal* 10 (3): 63.

¹⁵ Jeppsson, Emilia. 2015. "A Differentiated, Balanced and Patient Approach to Conflict Resolution? The EU's Involvement with Georgia's Secessionist Conflicts beyond the August 2008 War." *EU Diplomacy Papers*: 19.

¹⁶ https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/conflict-prevention-peace-and-stability_en

¹⁷ Sukiasyan 2017, 256.

გარდა ამისა, ევროკავშირში მოქმედებს ისეთი ინსტრუმენტები, როგორიცაა განიარაღების, დემობილიზაციისა და რეინტეგრაციის პოლიტიკა (DDR)¹⁸, ევროკავშირის და ნატოს უსაფრთხოების თანამშრომლობა,¹⁹ ევროპის სამოქალაქო დაცვის და ჰუმანიტარული დახმარების ოპერაციები,²⁰ და სხვ.

უფრო ფართო გაგებით, ევროკავშირის კონფლიქტებში ჩართულობის ინსტრუმენტები რამდენიმე მიმართულებით შეიძლება დაჯგუფდეს: **ფინანსური ინსტრუმენტები**, რომლებიც ევროკავშირის საკმაოდ უხვად აქვს წარმოდგენილი,²¹ მათ შორის, საქართველოშიც, რაც ზოგიერთი მკვლევრის მხრიდან კრიტიკის საგანიც გამხდარა, რადგან არსებობს მოსაზრება, რომ საქართველოს განგრძობადი კონფლიქტები, ევროკავშირის მხრიდან უფრო მეტ პოლიტიკურ ჩართულობას საჭიროებს, ვიდრე ფინანსურს.²² ეკონომიკური რეაბილიტაციის, ჰუმანიტარული დახმარების და ნდობის მშენებლობის პროექტები ის ძირითადი მიმართულებებია, რასაც ევროკავშირი საქართველოში მხარს უჭერს, თუმცა მისი პროაქტიულობა და ჩართულობა აქტიური მოლაპარაკებების პროცესში ნაკლებად შესამჩნევია.²³ **სახელმწიფოებო მექანიზმები**, რომლებიც ევროკავშირში ასოცირების და ინტეგრაციის პროცესებთან არის დაკავშირებული (ENP, EaP) და იმ შემთხვევაში აქვს წარმატების შესაძლებლობა, თუ კონფლიქტის მხარეები მზად არიან ევროკავშირის პირობებისა და მოთხოვნების მისაღებად და ამგვარად კონფლიქტების ტრანსფორმაციისკენ ნაბიჯების გადასადგმელად, საბოლოოდ ევროკავშირში გაწევრიანების მიზნით.²⁴ გარდა ამისა, სხვადასხვა **რბილი ძალის და კონსტრუქციული მექანიზმი**, რომლებიც გულისხმობს სამოქალაქო ჩართულობის გაზრდას კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესში, პოლიტიკურ ელიტებთან თანამშრომლობას და სხვ. **სანქციები**, როგორიცაა სავიზო აკრძალვები, ფინანსური რესურსების გაყინვა, დიპლომატიური ურთიერთობების გაწყვეტა, ემბარგო, ჯარების გაგზავნა, იარაღის მიწოდება და სხვ.

ევროკავშირის ჩართულობა კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესში ხშირად ექცევა მისი საგარეო პოლიტიკური პრიორიტეტების და სხვა აქტორების გავლენის ქვეშ.²⁵ ევროკავშირის სურვილი და მზაობა, ჩართულიყო კონფლიქტების მოგვარების-ტრანსფორმაციის პროცესში, ხშირად განპირობებული იყო რუსეთის ფაქტორით. წევრი სახელმწიფოების ენერგოუსაფრთხოება, რომელიც მეტწილად რუსეთზე იყო დამოკიდებული, გადაწონის რეგიონსა და რეგიონის მიღმა კონფლიქტების მშვიდობიანი გადაწყვეტის ინტერესებს. მაგალითად, 2008 წლის ომამდე ევროკავშირის საქართველოს კონფლიქტებში თავშეკავებული ჩართულობა, რომელიც ძირითადად ეკონომიკური რეაბილიტაციის და ჰუმანიტარული დახმარების პროექტებით შემოიფარგლებოდა,

¹⁸ DISARMAMENT, DEMOBILISATION AND REINTEGRATION OF FORMER COMBATANTS (DDR)

<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet-ddr-2021-12-v2.pdf>

¹⁹ EU-NATO cooperation: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2022-03-24-EU-NATO-COOPERATION-NewLayout.pdf>

²⁰ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/index_en

²¹ EU as a Global Actor, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/inside_draft_EN-2022-02Feb_02.pdf

²² Jeppsson, Emilia. 2015. "A Differentiated, Balanced and Patient Approach to Conflict Resolution? The EU's Involvement with Georgia's Secessionist Conflicts beyond the August 2008 War." EU Diplomacy Papers: 20-23.

²³ German, Tracey C. 2007. "Visibly Invisible: EU Engagement in Conflict Resolution in the South Caucasus." European Security 16 (3-4): 365; Jeppsson, 2015, 21.

²⁴ Tocci, 2008, 883.

რუსეთის ფაქტორით იყო განპირობებული. ევროკავშირი უფრო ხოდა პირდაპირი მოლაპარაკებების ფორმატში ჩართვას და ამ ასპარეზს, რუსეთთან პარტნიორული ურთიერთობების შენარჩუნების საჭიროების გამო უფრო სხვა ორგანიზაციას უთმობდა.²⁶ უკრაინა-რუსეთის ომების შემდეგ, ევროკავშირის დამოკიდებულება რუსეთის მიმართ შეიცვალა. 2014 წელს ყირიმის ანექსიის შემდეგ, და 2022 წელს რუსეთის მიერ უკრაინაში წარმოებული სასტიკი ომის ფონზე, ევროკავშირის დამოკიდებულება რუსეთის მიმართ გამკაცრდა და დაწესდა სანქციების არაერთი პაკეტი, მათ შორის, ევროკავშირმა სანქციები დააწესა 1240-ზე მეტი ინდივიდის და 120 კომპანიის წინააღმდეგ, გაიყენა მათი ანგარიშები, ასევე დაწესდა სამგზავრო შეზღუდვები. გარდა ამისა, დაწესდა სანქციების რეჟიმი ეკონომიკის სხვადასხვა სფეროში, მათ შორის, ტრანსპორტის, ფინანსური სექტორის, ენერგოსექტორის, თავდაცვის; შეიზღუდა ხუთი რუსული მედიის სამაუწყებლო საქმიანოები, და ა.შ.²⁷ ამ ფონზე, გაჩნდა შესაძლებლობა, ევროკავშირი უფრო მეტად ჩართულიყო საქართველოს კონფლიქტის რეგიონებშიც, რადგან გეოპოლიტიკური მდგომარეობა, როდესაც ევროკავშირი უფრო ხოდა რუსეთთან დაპირისპირებას, შეიცვალა. მით უფრო, რომ ბოლო პერიოდში ჩანს ევროკავშირის აქტიურობა ყარაბაღის საკითხის გარშემო სომხეთსა და აზერბაიჯანს შორის მიმდინარე კონფლიქტის პროცესში.

ევროკავშირის დიპლომატიური წარმომადგენლობა 130-ზე მეტ ლოკაციაზე, მნიშვნელოვანი უპირატესობაა მისთვის, როგორც გლობალური აქტორისთვის, რათა გავლენა მოახდინოს კონფლიქტურ სიტუაციებზე, რაც გულისხმობს მნიშვნელოვან ადამიანურ და ინფორმაციულ რესურსებს.²⁸ მისი მთავარი სიძლიერე მრავალფეროვან ინსტრუმენტებში, ფინანსურ მექანიზმებსა და რბილი ძალის გამოყენების სხვადასხვა მეთოდებშია,²⁹ რომელთა ეფექტიანი გამოყენება კონფლიქტების ტრანსფორმაციის მნიშვნელოვან რესურსს ქმნის.

2. ევროკავშირის ჩართულობის გამოცდილება კვიპროსში

ევროკავშირის ჩართულობა კვიპროსის განგრძობად კონფლიქტში მუდმივად და განუხრელად ეფუძნებოდა კვიპროსის სუვერენიტეტის და ტერიტორიული მთლიანობის პრინციპებს, თუმცა ამას ხელი არ შეუშლია ევროკავშირისთვის, აქტიურად ყოფილიყო ჩართული როგორც კონფლიქტის მოგვარება-ტრანსფორმაციის, ისე უშუალოდ ჩრდილოეთ კვიპროსის თურქულ რესპუბლიკასთან (TRNC) აქტიური თანამშრომლობის პროცესში. მკვლევარ ჯორჯ კირბისის შეფასებით, ევროკავშირის ჩართულობას შეიძლება ეწოდოს მისი გამუდმებული მცდელობა მიეღწია კვიპროსის კუნძულის გაერთიანებისთვის, მაშინ როცა გაეროს ჩართულობა ორიენტირებული იყო კონფლიქტის მოგვარების მიზანზე, რაც არ გულისხმობს *a priori* კუნძულის გაერთიანებას.³⁰ ევროკავშირის მცდელობა, წევრად მიეღო გაერთიანებული კუნძული გაეროს გენერალური მდივნის, კოფი ანანის გეგმის შესაბამისად, ბერძენი კვიპროსელების უარის გამო, წარმატებით ვერ განხორციელდა. ეს იყო ევროკავშირის უმთავრესი წარუმატებლობა

²⁶ German 2007, 363; Jafarova 2011, 65.

²⁷ EU restrictive measures against Russia over Ukraine (since 2014), European Council, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>

²⁸ Sukiasyan 2017, 246.

²⁹ Claes 2011, 1.

³⁰ Kyris George, 'Sovereignty and Engagement without Recognition: Explaining the Failure of Conflict Resolution in Cyprus' (2018) 17 Ethnopolitics 4, 435.

(ისევე როგორც გაეროსი), რომ მოეგვარებინა კონფლიქტი და გაერთიანებინა კუნძული, ვინაიდან ევროკავშირის წევრობა მიიჩნეოდა მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად, რასაც გავლენა უნდა მოეხდინა მოუგვარებელი კონფლიქტის გადაწყვეტაზე.³¹ შედეგად, ევროკავშირმა წევრად მიიღო კვიპროსის რესპუბლიკა, რომელიც ამ დრომდე გაყოფილი რჩება და მის ჩრდილოეთ ნაწილზე ევროკავშირის კანონები არ ვრცელდება. ევროკავშირის წევრობა განუხრელად ეფუძნებოდა კვიპროსის რესპუბლიკის სუვერენიტეტის აღიარებას.

გაყოფილი კუნძულის გაწევრიანების მიუხედავად, ევროკავშირმა განაგრძო მუშაობა მის ჩრდილოეთ ნაწილთან, რათა შეემცირებინა იზოლაციით გამოწვეული უარყოფითი შედეგები და დახმარებოდა თურქ კვიპროსელებს ევროკავშირის კანონების აღსრულებაში, იმ დროისთვის, როდესაც კუნძული გაერთიანდებოდა.³² ამ მიზნით, ევროკავშირმა, თურქულ ნაწილთან კომუნიკაციისა და თანამშრომლობის შესანარჩუნებლად და გასაღრმავებლად, რამდენიმე ინიციატივა განახორციელა. 2004 წელს, ევროკავშირმა ფრთხილად წარმოადგინა სამი მთავარი ინიციატივა: პირდაპირი ვაჭრობის რეგულაცია, ფინანსური დახმარების რეგულაცია და მწვანე ხაზის რეგულაცია.³³ ეს ინიციატივები გამართლებული იყო რეფერენდუმის შედეგებით, სადაც აშკარად გამოვლინდა თურქი კვიპროსელების პოლიტიკური ნება გაწევრიანებულიყვნენ ევროკავშირში, კუნძულის გაერთიანებასთან ერთად (თურქი კვიპროსელების 65%-მა მხარი დაუჭირა ევროკავშირში გაწევრიანების პირობით კუნძულის გაერთიანებას, მაშინ როცა ბერძენი კვიპროსელების 76%-მა ამაზე უარი განაცხადა).³⁴

პირდაპირი ვაჭრობის შეთანხმება თავიდანვე დაბლოკეს ბერძენმა კვიპროსელებმა იმის შიშით, რომ ეს „ხმელთაშუა ზღვაში ტაივანს“ წარმოშობდა. პირდაპირი ვაჭრობის რეგულაციის მიზანი იყო „უპირატესი რეჟიმის შექმნა კვიპროსის თურქულ ნაწილზე წარმოებული პროდუქტის ევროკავშირის საბაჟო ტერიტორიაზე მოხვედრისას“, რომელიც ტერიტორიულად ჩრდილოეთ კვიპროსში არსებული ფამაგუსტას პორტიდან მოხდებოდა.³⁵ მცოცავი აღიარების შიშის გამო, კვიპროსის რესპუბლიკამ ეს ინიციატივა დაბლოკა. მეორე ინიციატივა ფინანსური დახმარების რეგულაციის შესახებ, დიდი დაბრკოლებების შემდეგ, ორი წლის დაგვიანებით, 2006 წელს დაიწყო. ამ რეგულაციის მიზანია „კვიპროსის გაერთიანების ხელშეწყობა ჩრდილოეთ კვიპროსის ეკონომიკური განვითარების წახალისებით, სადაც განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება ეკონომიკურ ინტეგრაციაზე და კონფლიქტის მხარეებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერებაზე, ასევე ევროკავშირთან თანამშრომლობაზე“.³⁶ ამ რეგულაციის ფარგლებში, ევროკავშირი ჩრდილოეთ კვიპროსს შემდეგი ხუთი მიმართულებით ეხმარება: 1) ინფრასტრუქტურის განვითარება; 2) სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება; 3) კონფლიქტებთან დაკავშირებული საკითხები: ნდობის მშენებლობის პროგრამები, განადმვა; კონფლიქტის დროს დაკარგული ადამიანების პოვნა; 4) საინფორმაციო კამპანია ევროკავშირის შესახებ;

³¹ Sozen Ahmet (ed), *Reflections on the Cyprus Problem: A Compilation of Recent Academic Contributions* (2007), 2-17.

³² Kyris, 436.

³³ De Vaal Thomas, *Uncertain Grounds*, 55-56.

³⁴ Groom A. J. R, 'No End in Sight in Cyprus.' (2007) 29 *The International History Review* 4, 833-40.; Yakinthou Christalla 'The EU's Role in the Cyprus Conflict: System Failure or Structural Metamorphosis?' (2009) 8:3-4 *Ethnopolitics*, 307-323.

³⁵ Proposal for EC Regulation on special conditions for trade with those areas of the Republic of Cyprus in which the Government of the Republic of Cyprus does not exercise effective control (2004) COM/2004/0466 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004PC0466> accessed 17 February, 2022.

³⁶ Council Regulation (EC) 389/2006 on Regulation establishing an instrument of financial support for encouraging the economic development of the Turkish Cypriot community (2006).

5) კვიპროსის თურქული ნაწილის მომზადება ევროკავშირის კანონმდებლობის შესასრულებლად.³⁷

მესამე მნიშვნელოვანი ინიციატივა ეხება მწვანე ხაზის რეგულაციას, რომლის მიზანი ასევე არის კვიპროსის ჩრდილოეთ ნაწილის ეკონომიკური განვითარება. ის ვაჭრობის ხელშეწყობის მიზნით შემუშავდა, თუმცა ამ რეგულაციის ფარგლებში მხოლოდ ინდივიდუალურ მოვაჭრეებს შეუძლიათ პროდუქციის გატანა ევროკავშირში და ვერ სარგებლობს ფართომასშტაბიანი ბიზნესები, რადგან კვიპროსის რესპუბლიკამ, მცოცავი აღიარების შიშის გამო, ლიცენზირებასთან და დაზღვევასთან დაკავშირებული შეზღუდვების დაწესებით, არ დაუშვა დიდი ტრაილერების მოძრაობა.³⁸ კვიპროსის რესპუბლიკამ ამ შემთხვევაში არ დაუშვა იმ სალიცენზიო და სადაზღვევო დოკუმენტების აღიარება, რომლებიც გაცემული იყო TRNC ორგანოების მიერ, რადგან კვიპროსს არ სურდა ამ დოკუმენტების საფუძველზე კვიპროსის თურქული ნაწილის ტრანსპორტს მთელ ევროპაში გადაეზიდა პროდუქტები.³⁹

ამ ინიციატივების საფუძველზე ევროკავშირი აქტიურ თანამშრომლობაში ჩაერთო არაღიარებულ რესპუბლიკასთან და მიზნად დაისახა კვიპროსის გაერთიანების საფუძვლების მომზადება. ცხადია, ამ ინიციატივების შემუშავება და განხორციელება, კვიპროსის რესპუბლიკის მხრიდან ყველა ეტაპზე წინააღმდეგობებს აწყდებოდა. ჩართულობის ამ დონის მიუხედავად, თურქი კვიპროსელები არ არიან წარმოდგენილნი ევროკავშირის ინსტიტუტებში, მაგალითად, ევროკავშირის საბჭოში, სადაც წარმოდგენილნი არიან ბერძენი კვიპროსელები. თუმცა 2010-2015 წლებში, ევროპარლამენტმა შექმნა „თურქ კვიპროსელებთან მაღალი დონის საკონტაქტო ჯგუფი მეტი პოლიტიკური ჩართულობისთვის ადგილობრივ დონეზე“.⁴⁰

ლიტერატურაში ევროკავშირის „კონცეპტუალური თავიდან არიდების“ დასახასიათებლად, არაღიარებულ რეგიონთან მიმართებით, რამდენიმე მიზეზს გამოყოფენ. პირველ რიგში ეს გამომდინარეობდა *sui generis*⁴¹ არაღიარების დოქტრინიდან ჩრდილოეთ კვიპროსთან მიმართებით, რომელიც ყველაზე დიდ გავლენას ახდენდა ევროკავშირის ჩართულობაზე. მეორე მხრივ, ევროკავშირი მუდმივად თავიდან ირიდებს ოფიციალურ კონტაქტებს არაღიარებული რესპუბლიკის ორგანოებთან ადგილობრივ დონეზე ფინანსური დახმარების რეგულაციის განხორციელებისას. ევროკავშირი არ თანამშრომლობს ოფიციალურ პირებთან, და მას არ ჰყავს გაგზავნილი TRNC-ში ოფიციალური დელეგაცია. ამ მიზნით შექმნილია ევროკავშირის ბრიუსელში დაფუძნებული taskforce, რომელიც მხარს უჭერს და კოორდინაციას უწევს ადგილობრივ პროგრამებს. გარდა ამისა, ევროკავშირმა გახსნა EU კოორდინაციის ცენტრი (EUCC), რომელიც ქმნის შეხვედრების და თანამშრომლობის ფორმატს ადგილობრივ ორგანოებთან იმგვარად, რომ ევროკავშირის ოფიციალურ პირებს არ აქვთ კონტაქტი TRNC ოფიციალურ პირებთან. ევროკავშირი ასევე აძლიერებს ჩართულობას სამოქალაქო საზოგადოებასთან, რაც მისთვის კიდევ ერთი გზაა ადგილობრივ დონეზე არაოფიციალური კომუნიკაციის

³⁷ De Vaal Thomas, *Uncertain Grounds*, 56.

³⁸ Ibid 57.

³⁹ Hatay Mete, Kalimeri Julia, and Mullen Fiona, 'Intra-island Trade in Cyprus: Obstacles, Oppositions and Psychological Barriers' (2008) PRIO Cyprus Center, 8.

⁴⁰ George Kyris 'The European Union in Northern Cyprus: Conceptualizing the Avoidance of Contested States' (2020) 25:2 *Geopolitics*, 349.

⁴¹ *Sui generis* - უნიკალური შემთხვევა, მაგალითი

დასამყარებლად.⁴² მაგალითად, 2018 წელს ევროპის კომისიამ 2.3 მილიონი ევრო გამოყო რვა სამოქალაქო ორგანიზაციის დასაფინანსებლად ჩრდილოეთ კვიპროსში, დემოკრატიის წასახალისებლად, ფუნდამენტური უფლებების და თავისუფლებების დასაცავად, კულტურული მრავალფეროვნების შესანარჩუნებლად და შერიგების პროცესის მხარდასაჭერად.⁴³

კვიპროსში ევროკავშირის ჩართულობის მექანიზმების ანალიზისას შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მაშინაც, როცა მთავარ ღირებულებად მაინც კვიპროსის გაერთიანების საფუძვლების შემზადებას ისახავდა, მისი მიზნები უფრო მეტად კონფლიქტების ტრანსფორმაციაზე იყო ორიენტირებული, მოიცავდა თანამშრომლობის უფრო მოქნილ ფორმატებს და მიზნად ისახავდა იზოლაციის შემცირებას და უკეთესი უფლებრივი და სოციალური გარემოს შექმნას არაღიარებულ რეჟიმში, იმგვარად, რომ ამას არ გამოეწვია ვარაუდები ევროკავშირის მიერ ჩრდილოეთ კვიპროსის აღიარებასთან დაკავშირებით. თავის მხრივ, ამას ხელი შეუწყო თურქი კვიპროსელების ნებადაც, ეთანამშროლათ ევროკავშირის ინსტიტუტებთან იმ პირობებშიც კი, როცა ევროკავშირი უპირობოდ აღიარებდა კვიპროსის რესპუბლიკის სუვერენიტეტს და ტერიტორიულ მთლიანობას.

3. ევროკავშირის ჩართულობა საქართველოს კონფლიქტურ კონტექსტებში

ევროკავშირის ჩართულობა საქართველოს კონფლიქტურ სიტუაციებში ჯერ კიდევ 90-იან წლებში იწყება, სამხედრო კონფლიქტების შემდეგ, თუმცა გაეროს ჩართულობის ინტენსივობა უფრო მაღალი იყო და ევროკავშირი მხოლოდ ჰუმანიტარული და ეკონომიკური განვითარების პროგრამებით შემოიფარგლებოდა. მაგალითად, 1999 წელს ევროკომისიამ სამხრეთ ოსეთის/ცხინვალის რეგიონის ტერიტორიაზე ეკონომიკური რეაბილიტაციის პროგრამები წამოიწყო, რომელსაც იმ დროს აქ მივლინებული ეუთოს მისია ახორციელებდა.⁴⁴ აგვისტოს ომამდე, ევროკავშირი ცდილობდა საქართველოს კონფლიქტების მოგვარებას და მისი მიდგომა ეფუძნებოდა ოთხ მთავარ მიზანს: 1) პრევენცია; 2) ტრანსფორმაცია; 3) მართვა და 4) მოგვარება.⁴⁵ თუმცა, როგორც ბრუნო კოპიეტერსი აღნიშნავს, საქართველოს და ევროკავშირის პერსპექტივებს შორის იყო დროითი აცდენა - ევროკავშირს ეშინოდა საქართველოს მოუთმენლობის კონფლიქტების მოგვარებასთან დაკავშირებით, რასაც, შესაძლოა, ძალადობრივი ესკალაცია მოჰყოლოდა, მაშინ როცა ევროკავშირი უფრო მომთმენ მიდგომებს არჩევდა.⁴⁶ ამ მიზნებისკენ სწრაფვაში ევროკავშირს შეეძლო გაეთვალისწინებინა გაეროს ჩართულობის წარმატებები და მარცხები აფხაზეთში. არაღიარების პოლიტიკასთან დაკავშირებული შიშები ევროკავშირის ჩართულობის თანმდევი გავლენა იყო ყოველთვის, რომელიც განაპირობებდა ყველა ტიპის საერთაშორისო მონაწილეობას კონფლიქტების მოგვარების პროცესში, მათ შორის, მედიაციის და კონფლიქტების მოგვარების სხვა ინიციატივებში, ისევე როგორც ჰუმანიტარულ და ეკონომიკურ პროექტებშიც.

⁴² Ibid.

⁴³ 'The European Commission has launched a EUR 2 million call for proposals to support Civil Society Organisations (CSOs) in the Turkish Cypriot community', *Abbilgi.eu* (Nicosia, 23 July 2020) <https://www.abbilgi.eu/en/the-european-commission-has-launched-a-eur-2-million-call-fo.html> accessed 17 February, 2022.

⁴⁴ ICG, *Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly* (Europe Report N°183, 7 June 2007) 20.

⁴⁵ Coppieters (2007) 5.

⁴⁶ Ibid.

გაეროს ჩართულობის მსგავსად, ევროკავშირის ნებისმიერი ქმედება, დაკავშირებული საქართველოს კონფლიქტურ რეგიონებთან, ემყარებოდა საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის და სუვერენიტეტის განუხრელი აღიარების პრინციპებს. ამიტომაც, ევროკავშირი მუდმივად საგანგებო სიფრთხილეს იჩენდა დე ფაქტო ორგანოებთან კომუნიკაციის დროს.⁴⁷ მიუხედავად ამისა, ევროკავშირი კვლავ ყველაზე მსხვილი დონორია კონფლიქტის რეგიონებში რეაბილიტაციის, ჰუმანიტარული დახმარების პროექტების დაფინანსებით, რაც, საბოლოოდ, კონფლიქტის მხარეებს შორის ნდობის აღდგენას ისახავს მიზნად, ისევე როგორც დე ფაქტო არაღიარებული რესპუბლიკების ტერიტორიებზე მცხოვრები ხალხების მდგომარეობის გაუმჯობესებას.⁴⁸ თუმცა, ხშირად, კონფლიქტის რეგიონებში სხვადასხვა პროექტის განხორციელება საერთაშორისო აქტორების მხრიდან საჭიროებს დე იურე სახელმწიფოს ნებართვას და თანხმობას, რადგან ასეთი თანხმობის არარსებობის პირობებში არსებობს რისკი, რომ საერთაშორისო აქტორის ქმედება შეფასდეს ქვეყნის შიდა საქმეებში ჩარევად.⁴⁹ არაღიარების პოლიტიკის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, ევროკავშირი დამოუკიდებლად არ განსაზღვრავს კონფლიქტის რეგიონებთან მიმართებით თავის პოლიტიკას. კოპიეტერსი აღნიშნავს, რომ ამ კონტექსტში, ევროკავშირის აქტივობები 2007 წელს, ტრანსფორმაციული პოლიტიკების მიმართ საქართველოს შიშების გამო, ადგილობრივი სამოქალაქო აქტორების მხარდაჭერისკენ უფრო იყო მიმართული, ვიდრე ოფიციალურ უწყებებთან თანამშრომლობისკენ. მისივე თქმით, საქართველოს მთავრობა ცდილობდა სრულად გაეკონტროლებინა ევროკავშირის ჩართულობა, რაც ევროპის სამეზობლო და საპარტნიორო პოლიტიკის (ENP) ფარგლებში იყო დაგეგმილი ტრანსფორმაციული პოლიტიკის დასაწერად. გარდა ამისა, მკვლევრების კრიტიკის საფუძველი ხდება ის ფაქტიც, რომ ეკონომიკური რეაბილიტაციის და ჰუმანიტარული დახმარების პროექტები მეტწილად კონფლიქტის რეგიონებში მცხოვრებ ეთნიკურ ქართველებს მიემართებოდათ, რაც ინტერეთნიკურ თანამშრომლობასა და ნდობის მშენებლობის პროცესზე დადებითად არ აისახებოდა.⁵⁰ კრიტიკის საგანი ხდება ის ფაქტიც, რომ კონფლიქტის რეგიონებში ჩართულობის პროექტების დაგეგმვისას, არც ევროკავშირი და არც საქართველოს ხელისუფლება არცერთ ეტაპზე არ ითვალისწინებდნენ იმ გარემოებას, რომ კონფლიქტები ამ რეგიონებთან მიმართებით ეთნიკურ იდენტობებს და წარსულ უსამართლობებს უკავშირდებოდა, ამიტომ, ნდობის მშენებლობის პროცესისთვის მხოლოდ ეკონომიკური რეაბილიტაციის და განვითარების პროგრამები საკმარისი არ იქნებოდა.⁵¹ ამგვარი მიდგომა გამომდინარეობდა მკაცრი არაღიარების პოლიტიკიდან, რაც ნაკლებ ყურადღებას უთმობდა იმ ადამიანების რეალურ საჭიროებებს, რომლებიც განაგრძობდნენ არაღიარებულ პოლიტიკური სისტემებში ცხოვრებას. შესაბამისად, ჰუმანიტარული მდგომარეობა და ადამიანის უფლებები ასევე პოლიტიკულ და კონფლიქტების მოგვარებასთან უშუალოდ დაკავშირებულ საკითხებად გადაიქცა.

2008 წლის ომის შემდეგ, ევროკავშირი საქართველოს კონფლიქტების მოგვარებაში ჩართული მთავარი საერთაშორისო აქტორი გახდა.⁵² გაეროს სადამკვირვებლო მისიის

⁴⁷ Ibid, 17.

⁴⁸ EC, *European Neighborhood and Partnership Instrument*, Georgia, Country Strategic Paper (2007-2013) 34-35.

⁴⁹ Coppieters (2007) 17.

⁵⁰ ICG, *Make Haste Slowly*, 20, Coppieters (2007), 18-19.

⁵¹ Coppieters (2007) 19.

⁵² Jeppsson Emilia, 'A Differentiated, Balanced and Patient Approach to Conflict Resolution? The EU's Involvement with Georgia's Secessionist Conflicts beyond the August 2008 War' (2015) 6 EU Diplomacy Paper.

ვადის ამოწურვის შემდეგ, ამ მიმართულებით ევროკავშირმა აიღო ლიდერობა.⁵³ ევროკავშირმა კრიტიკული როლი შეასრულა საქართველოსა და რუსეთს შორის ექვსპუნქტიანი ცეცხლის შეწყვეტის შეთანხმების გაფორმებაში და საქართველოში მიაღწინა თავისი სადამკვირვებლო მისია (EUMM).⁵⁴ EUMM არის შეუიარაღებელი, სამოქალაქო მისია, რომლის მოვალეობაცაა შეიარაღებული ქმედებების პრევენცია, და უსაფრთხო ცხოვრების მხარდაჭერა ადმინისტრაციული საზღვრის ორივე მხარეს მცხოვრები ადამიანებისთვის აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში; ასევე, კონფლიქტის მხარეებს შორის ნდობის მშენებლობა და ევროკავშირის პოლიტიკის შესახებ ინფორმაციულობის გაზრდა.⁵⁵ ევროკავშირის წევრი 25 ქვეყნის 200-ზე მეტი დამკვირვებელია მივლენილი საქართველოში ამ მიზნით, და მისი მანდატი მოიცავს საქართველოს მთელ ტერიტორიას. EUMM ხშირად წარმატებულ მისიად სახელდება იმ როლის გამო, რასაც ის სწევს გამოძიების და ინფორმაციის გაზიარების მიმართულებით, ასევე, სტაბილიზაციის და დეესკალაციის მხარდაჭერის საქმეში, თუმცა გეოგრაფიული შეზღუდვების გამო, მისი საქმიანობა მაინც ლიმიტირებული რჩება.⁵⁶ დე ფაქტო ადმინისტრაციების მიერ დაწესებული შეზღუდვის გამო, მათ არ აქვთ წვდომა აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის/ცხინვალის რეგიონის ტერიტორიაზე.

გარდა ამისა, ევროკავშირმა საქართველოში წარგზავნა სპეციალური წარმომადგენელი სამხრეთ კავკასიაში (EUSR), რომლის ერთ-ერთი მისიაც იყო საქართველოს კრიზისულ სიტუაციებზე მუშაობა და კონფლიქტების მოგვარებაში მონაწილეობა. EUSR-ის მანდატი ასევე 2008 წლის ომის შემდეგ განისაზღვრა. მისი მთავარი ამოცანაა ევროკავშირის პოზიციის მომზადება ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებების პროცესში და ის არის ამ მოლაპარაკებების ფორმატის ერთ-ერთი თანათავმჯდომარე, გაეროსთან და ეუთოსთან ერთად. EUSR-ის ამოცანას ასევე წარმოადგენს ცეცხლის შეწყვეტის შეთანხმების მონიტორინგი.⁵⁷ მისი როლი ასევე კრიტიკულია დე ფაქტო ორგანოებთან რეგულარული ვიზიტებით კონტაქტის შენარჩუნებაში.⁵⁸

კიდევ ერთი მექანიზმი, რომელიც ევროკავშირმა 2008 წლის შემდეგ აამოქმედა, იყო ევროპის სამეზობლო და საპარტნიორო ინსტრუმენტი (ENPI) და სტაბილურობის ინსტრუმენტი (IFS), რითაც ევროკავშირი კიდევ უფრო ჩაერთო საქართველოს კონფლიქტების მოგვარების პროცესში. ესენია ფინანსური ინსტრუმენტები, რომლებიც კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესში სხვადასხვა პროექტს უწევენ ფინანსურ მხარდაჭერას, მაგრამ მათი განხორციელება მხოლოდ აფხაზეთის ტერიტორიაზე იყო შესაძლებელი, რადგან სამხრეთ ოსეთის დე ფაქტო ადმინისტრაცია არ რთავდა ევროკავშირს ამ პროექტების მხარდაჭერის ნებას.⁵⁹ პროექტების ძირითადი ნაწილი ეხებოდა რეაბილიტაციის და რეკონსტრუქციის საკითხებს, ნდობის მშენებლობას, ასევე, იძულებით გადაადგილებული პირების და კონფლიქტის რეგიონებში ადამიანების ცხოვრების პირობების გაუმჯობესებას. 2014 წელს ENPI ჩაანაცვლა ევროპის სამეზობლო

⁵³ Merlingen Michael, Ostrauskaite Rasa, 'EU Peacebuilding in Georgia: Limits and Achievements', in S. Blockmans, J. Wouters & T. Ruys (eds.), *The European Union and Peacebuilding* (T.M.C. Asser Press, 2010) 270.

⁵⁴ Popescu, 86-92.

⁵⁵ EC Joint Action 2008/736/CFSP on the EUMM in Georgia (September 2008) Article 2 and 3.

⁵⁶ Jeppsson 2015, 22.

⁵⁷ EC Joint Action 2008/760/CFSP on appointing the European Union Special Representative for the crisis in Georgia", *Official Journal of the European Union*, (25 September 2008) L259, 16.

⁵⁸ Jeppsson 2015, 20.

⁵⁹ European Union Delegation to Georgia, *EU Assistance to People Affected by Conflict in Georgia*, (Tbilisi, October 2011) 4-5.

ინსტრუმენტმა (ENI), რომლის ფარგლებშიც, კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობისთვის ბიუჯეტი აღარ გამოიყოფოდა. ევროკავშირის დაფინანსება აფხაზეთში ხელს უწყობდა მისი სრული იზოლაციის თავიდან არიდებას, მაგრამ საბოლოო ჯამში ევროკავშირის მხარდაჭერილი პროექტები მაინც მცირემასშტაბიანი ნდობის მშენებლობის პროექტები იყო, რაც მარგინალური აღმოჩნდა და მნიშვნელოვანი წარმატებისთვის არ მიუღწევია.⁶⁰

EUMM-მა, მანდატის შეზღუდულობის და კონფლიქტის რეგიონებში დაშვების არარსებობის პირობებში, ვერ შეძლო მიეღწია კონფლიქტების ტრანსფორმაციის რაიმე დონისთვის და ნდობის მშენებლობის მიმართულებით ხელშესახები შედეგებისთვის. მისიამ ასევე ვერ შეძლო პოზიტიური გავლენა მოეხდინა ადამიანების ცხოვრების პირობების გაუმჯობესებაზე კონფლიქტის რეგიონებში და მის მიმდებარედ და დაეცვა მათი უსაფრთხოება, თუმცა შესაბამისი მექანიზმი, IPRM-ის სახით, ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებებზე ჯერ კიდევ 2009 წლის თებერვალში შეიქმნა. ინციდენტების პრევენციის და რეაგირების მექანიზმი (IPRM) ხშირად სახელდება ჟენევის მოლაპარაკებების მთავარ მიღწევად უკანასკნელი 14 წლის განმავლობაში.⁶¹ IPRM-ის შეხვედრები ტარდება როგორც აფხაზეთის, ისე სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიაზე, ერგნეთსა და გალში, ადმინისტრაციულ საზღვართან ახლოს, სადაც მონაწილეობენ EUMM-ის წარმომადგენლები.⁶² 2019 წლის შემდეგ გალის მიმართულებით ინციდენტების პრევენციის და რეაგირების მექანიზმის (IPRM) შეხვედრები შეჩერებულია. ამ მექანიზმის მიზანია დროული და ეფექტიანი რეაგირება მოახდინოს კონფლიქტის ზონაში და მის მიმდებარედ ადამიანების უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე. ეს შეხვედრები, როგორც წესი, ყოველთვიურად ტარდება, სადაც ყველა მხარე საერთაშორისო მედიატორებთან ერთად განიხილავს ისეთ საკითხებს, როგორიც არის ადამიანების უკანონო დაკავება გამყოფ ხაზებთან, წვდომა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტებზე, სამხედრო და საწვრთნელი აქტივობები და სხვ.

ევროკავშირი ერთგული რჩება სახელმწიფოს სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობის, საზღვრების ურღვევობის და კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარების პრინციპების მიმართ.⁶³ ამავე დროს, EU-მ აქტიურად დაიწყო საკუთარი როლის გადააზრება დე ფაქტო რეჟიმებთან ჩართულობის გასაძლიერებლად. ამ ფონზე, EUSR-ის ინიციატივით შემუშავდა ახალი პოლიტიკა, რომელიც ცნობილია სახელით, „ჩართულობა აღიარების გარეშე“ (NREP).⁶⁴ NREP-ის მთავარი მიზანია იყო ამ რეგიონების დეიზოლაცია, თუმცა სამართლებრივი აღიარების მინიჭების გარეშე, თუნდაც იმპლიციტურად, და იმ გზით, რომ არ დაზიანებულიყო სახელმწიფოს სუვერენიტეტი და ტერიტორიული მთლიანობა. ამიტომ, ყოველ საერთაშორისო ჩართულობას, მათ შორის, ევროკავშირის მხრიდან, უნდა გაეგვლო ამგვარი მყიფე შუალედური ხაზი და ამასთანავე შეესრულებინა ჩართულობის მთავარი მიზნები. NREP-ის ინიციატივა პირველად 2009 წლის დეკემბერში ევროკავშირის პოლიტიკური და უსაფრთხოების საბჭოს მიერ იქნა მხარდაჭერილი

⁶⁰ Jeppsson 2015, 21.

⁶¹ Macharashvili Nana, Basilaia Ekaterine, Samkharade Nikoloz, 'Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Georgia' (TSU, 2017) 30.

⁶² EUMM, *Opportunities for IN-person Dialogue*, (6 Bulletin for the EUMM, August, 2018) https://eumm.eu/data/file/6440/The_EUMM_Monitor_issue_6_ENG.pdf accessed 8 November, 2019.

⁶³ Charter of the United Nations, (adopted 24 October 1945 1) UNTS XVI, art 2.

⁶⁴ Jeppsson, 21.

სამხრეთ ოსეთთან და აფხაზეთთან მიმართებით.⁶⁵ ამ გადაწყვეტილების მთავარი მიზანი იყო გაეხსნა პოლიტიკური და სამართლებრივი სივრცე არაღიარებულ სახელმწიფოებთან მეტი თანამშრომლობისთვის. NREP ეფუძნება ორ მთავარ მიმართულებას: ⁶⁶ დეიზოლაციას და კონფლიქტების ტრანსფორმაციას.

ამ პოლიტიკის განხორციელებას ევროკავშირი პირველად აფხაზეთში შეუდგა, რათა ის საჩვენებელ მაგალითად ექცია სამხრეთ ოსეთისთვის, რომელიც აგვისტოს ომის შემდეგ, უფრო მეტად თვითიზოლირებულია საერთაშორისო ჩართულობის მიმართ. ევროკავშირმა დაისახა შემდეგი მიზნები: 1) გაზარდოს ევროკავშირის მექანიზმები და ბერკეტები ორივე რეგიონში, იმის გათვალისწინებით, რომ ჩართულობის ნაკლებობა უფრო მეტად უბიძგებს ამ რეგიონებს რუსეთის გავლენებისკენ; 2) დაუჭიროს მხარი ალტერნატიულ პოლიტიკურ ნარატივს კონფლიქტების მოსაგვარებლად; 3) მოახდინოს ამ რეგიონების დეიზოლაცია და ნარატივების დივერსიფიკაცია.

NREP-ის ფარგლებში, ევროკავშირს, რამდენიმე ინიციატივა ჰქონდა აფხაზეთთან მიმართებით.⁶⁷ პირველ რიგში, ჰუმანიტარული დახმარების და მხარდაჭერის მიწოდება კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობისთვის; ასევე, 2011 წლამდე EU-ს სპეციალური წარმომადგენელი რეგულარულად სტუმრობდა აფხაზეთს და ჰქონდა მნიშვნელოვანი საკომუნიკაციო ხაზი დე ფაქტო ადმინისტრაციასთან. გარდა ამისა, იყო ინიციატივა, რომ გახსნილიყო სოხუმში ევროკავშირის საინფორმაციო ოფისი სოხუმში, რომელიც ჯერ კიდევ 2008 წელს გაჩნდა, მაგრამ ომის შემდეგ ეს ინიციატივა შეფერხდა. ევროკავშირი ასევე მსჯელობდა საგანმანათლებლო სტიპენდიების გაზრდაზე აფხაზი, ქართველი და ოსი სტუდენტებისთვის, ასევე, სამოქალაქო საზოგადოებასთან სისტემურ კომუნიკაციზე. ევროკავშირში ასევე განიხილებოდა ე.წ. smart visa პოლიტიკა, რომელიც უნდა შეემუშავებინათ მის წევრ ქვეყნებს მობილობის გასაზრდელად და დეიზოლაციისთვის, ვინაიდან კონფლიქტის რეგიონებში სამოგზაუროდ ძირითადად რუსული პასპორტები გამოიყენება, რომლებიც საერთაშორისო სამართლის დარღვევით არის გამოცემული.⁶⁸ იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოს მიერ შეთავაზებული ნეიტრალური დოკუმენტები ნაკლებად არის მიღებული კონფლიქტის რეგიონების მოსახლეობაში, ევროკავშირი სხვადასხვა პრაგმატულ გზაზე ფიქრობდა: დროებით გადაწყვეტად შემოთავაზებული იყო თბილისში დაფუძნებული საელჩოების და საკონსულოების მიერ ვიზების გაცემა რუსულ პასპორტებში (რომელიც კონფლიქტის ორივე მხარის შეთანხმებას საჭიროებდა). გრძელვადიან გადაწყვეტილებად კი, ევროკავშირის მიერ სტატუს ნეიტრალური სამგზაგრო დოკუმენტების შექმნა მოიაზრება. არცერთი ეს მექანიზმი არათუ არ შემუშავებულა, მათზე არსებითი მუშაობა და დელიბერაცია კი არ დაწყებულა არც ეროვნულ და არც საერთაშორისო დონეზე. მეტიც, 2022 წელს, ევროპარლამენტმა მხარი დაუჭირა გადაწყვეტილებას, რომლის მიხედვითაც ევროკავშირი უკრაინისა და საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე რუსეთის მიერ გაცემულ პასპორტებსა და

⁶⁵ Fischer Sabine, *The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia*, (European Union Institute for Security Studies, 1-2 December 2010).

⁶⁶ Ibid, 5-9. Sabou, Alexandra. 2017. "The EU 'Engagement without Recognition' Policy in Its Eastern Neighborhood de Facto States. The Case of Abkhazia and South Ossetia." *Studia Universitatis Babeş-Bolyai Studia Europaea* 62 (1): 127.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Littlefield Scott, 'Citizenship, Identity and Foreign Policy; The Contradictions and Consequences of Russia's Passport Distribution in the Separatist Regions of Georgia.' (2009) 61 *Europe-Asia Studies* 8, 1461-82; Natoli Kristopher, 'Weaponizing Nationality: An Analysis of Russia's Passport Policy in Georgia.' (2010) 28 *Boston University International Law Journal*, 389-417.

სამგზავრო დოკუმენტებს არ აღიარებს.⁶⁹ ევროპარლამენტის განცხადებით, ამ საკითხზე ევროპულ საბჭოთან გაიმართებოდა მოლაპარაკებები და საბოლოო გადაწყვეტილება შემდეგ გახდებოდა ცნობილი. 2022 წლის 8 დეკემბერს ევროპის საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ არ აღიაროს უკრაინასა და საქართველოში გაცემული რუსული სამგზავრო დოკუმენტები, რაც საბჭომ მიიჩნია როგორც პასუხი რუსეთის ყოვლად გაუმართლებელ აგრესიაზე უკრაინის წინააღმდეგ.⁷⁰ მიუხედავად იმისა რომ ცალკეულ ქვეყნებს ისედაც ჰქონდათ შემუშავებული არაღიარების პოლიტიკა ამ მიმართულებით, ევროკავშირის მხრიდან ამგვარი ნაბიჯი იზოლაციის პოლიტიკის წამახალისებლად შეიძლება ჩაითვალოს და კონფლიქტის რეგიონის მაცხოვრებლებისთვის რუსეთი ერთადერთ ალტერნატივად დატოვოს იზოლაციის შემცირების მიზნით.⁷¹ იმ შემთხვევაში, თუ ევროკავშირი ალტერნატიულ მექანიზმს შემოიღებს ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტების სახით, მაშინ ეს გადაწყვეტილება, შესაძლოა, წინადადებული ნაბიჯიც აღმოჩნდეს. თუმცა ამის წინაპირობები ჯერ არ ჩანს.

NREP-ის მიმართ კრიტიკა მის ნაკლებ წარმატებასთან დაკავშირებით, სწორედ მცოცავი აღიარების შიშიდან გამომდინარეობს, რის გამოც ევროკავშირის ინსტიტუტები ხშირად მიმართავენ თბილისს ცალკეულ ქმედებებზე მწვანე შუქის მისაღებად და მხოლოდ მას შემდეგ იწყებოდა კომუნიკაცია დე ფაქტო ადმინისტრაციებთან.⁷² როგორც გაეროს და ეუთოს მისიებს აკრიტიკებდნენ მკვლევრები, ისეთივე კრიტიკა მიემართება ევროკავშირსაც, საქართველოს მიმართ მიკერძოებულობის გამო.⁷³ მიუკერძოებელი მესამე მხარის როლის შესრულება კი, კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესში კრიტიკული მნიშვნელობის შეიძლება იყოს, როცა ამას კონფლიქტის მხარეები ანიჭებენ დიდ მნიშვნელობას. გარდა ამისა, NREP-ს აკლდა კონკრეტული პოლიტიკური ხედვა და გეგმა, თუ როგორ წარმოედგინა ევროკავშირის მისი ჩართულობის გაზრდა კონფლიქტის რეგონებში. ი⁷⁴

ევროკავშირის ჩართულობის მექანიზმებს კიდევ უფრო დიდი ბარიერი ექმნებათ კონფლიქტის რეგონებში, სადაც ადგილობრივ სამოქალაქო ორგანიზაციებს ეზღუდებათ დასავლეთიდან ფინანსური რესურსების მიღება. აფხაზეთის დე ფაქტო საგარეო საქმეთა მინისტრის, ინალ არძინბას ინიციატივით აფხაზეთის კანონმდებლობის რუსეთის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის მიზნით შემუშავდება „უცხოეთის აგენტების“ შესახებ კანონი, რომლის საფუძველზეც სამოქალაქო ორგანიზაციების საქმიანობა განსაკუთრებულ კონტროლს დაექვემდებარება იმის შესამოწმებლად, თუ საიდან იღებენ ისინი რესურსებს. არძინბამ კონკრეტული კრიტიკა გამოთქვა ევროკავშირის NREP პოლიტიკის მიმართ, იგი მიიჩნევს, რომ ამ პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართული ორგანიზაციები სადაზვერვო ფუნქციებს ასრულებენ და მათი მთავარი მიზანია აფხაზეთის საზოგადოების რბილი ინტეგრაცია ქართულ საზოგადოებაში ჰუმანიტარული დახმარების, კონფერენციების, საგანმანათლებლო ტრენინგების, ახალგაზრდებთან

⁶⁹ <https://publika.ge/evrokavshiri-saqartvelo-ukrainis-okupirebul-nawilebshi-rusul-pasportebis-aghar-aghiares-evroparlamentis-gadawyvetileba/>

⁷⁰ Council adopts decision not to accept Russian documents issued in Ukraine and Georgia, Council of Europe. 8 December, 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/08/council-adopts-decision-not-to-accept-russian-documents-issued-in-ukraine-and-georgia/>

⁷¹ “პასპორტებზე ევროკავშირის სანქცია არაფერს შეცვლის” – განწყობები აფხაზეთში, 30 ოქტომბერი, 2022. <https://netgazeti.ge/news/638938/>

⁷² Kucera Joshua, ‘Georgia Thwarts EU Engagement with Abkhazia’ *EurasiaNet* (2017); See also Jeppsson, 22.

⁷³ Kvarchelia Liana, ‘Perceptions of the EU in Abkhazia and prospects for the EU-Abkhazia engagement’ (2012) Conciliation Resources, 8.

⁷⁴ Sabou 2017, 134; (German 2007, 358).

აქტიური მუშაობის გზით.⁷⁵ ეს კანონი ასევე აამოქმედდა ცხინვალის დე ფაქტო ადმინისტრაციამაც. აქედან გამომდინარე, ევროკავშირის ჩართულობის პროგრამები კონფლიქტის რეგიონებში კიდევ უფრო დიდი გამოწვევის წინაშე დადგა.

დასკვნა და რეკომენდაციები

საქართველოში ევროკავშირის ჩართულობის მექანიზმების ანალიზისას, მკვლევრები ხშირად აღნიშნავენ, რომ საჭიროა ყოვლისმომცველი ქმედებები, რადგან განგრძობადი კონფლიქტები უფრო მეტ ჩართულობას საჭიროებენ ევროკავშირის მხრიდან, ვიდრე ფინანსური დახმარებაა. საჭიროა მეტი პოლიტიკური ქმედებები, ეკონომიკური რეაბილიტაციის, ჰუმანიტარული დახმარების და ნდობის მშენებლობის პროექტებთან ერთად. ეს ასევე გულისხმობს მეტ პოლიტიკურ აქტიურობას მოლაპარაკებების პროცესში.⁷⁶ საქართველოში ევროკავშირის ჩართულობა ასევე იმსახურებს კრიტიკას მხოლოდ „რბილი უსაფრთხოების ზომების“ მიღების გამო, რომელიც მიმართულია გრძელვადიანი შედეგებისკენ, მაგრამ მისი პირდაპირი ჩართულობა კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესში ნაკლებია.⁷⁷ კიდევ ერთი მკვლევარი აღნიშნავს, რომ ევროკავშირის პროფილი საერთაშორისო კონფლიქტების მართვაში, კონკრეტულად კი საქართველოს შემთხვევაში მისი გრძელვადიანი და განუხრელი მხარდაჭერა არაღიარების პოლიტიკის მიმართ, ასუსტებს ევროკავშირის როლს კონფლიქტების ტრანსფორმაციის მიმართულებით.⁷⁸ იმ ფონზე, როდესაც უკრაინაში მიმდინარე ომის შემდეგ შეცვლილ გეოპოლიტიკურ კონტექსტში აღიარების რისკები ისედაც მკვეთრად დაბალია, ჩართულობის და დეიზოლაციის პოლიტიკის მიმართულებით ახალი პარადიგმებისა და პროგრამების შემუშავება განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია.

ევროკავშირის ჩართულობის პოლიტიკას კრიტიკის საგანი ხდება ასევე არასწორად შერჩეული დროის და საქართველოს მთავრობის დამოკიდებულების გამო. NREP პოლიტიკა ევროკავშირმა აგვისტოს ომის შემდეგ გამოაცხადა და ითვალისწინებდა ჩართულობის პროექტების განხორციელებას თბილისის ნებართვით. ეს იმთავითვე მიუღებელი იყო დე-ფაქტო ადმინისტრაციებისთვის და უნდობლად შეხვდნენ ამ ინიციატივებს, როგორც მორიგ „პოლიტიკურ სატყუარას“.⁷⁹ მეორეს მხრივ, საქართველოს ხელისუფლების მიერ 2010 წელს შემუშავებული ჩართულობის სტრატეგია განუხორციელებელ დოკუმენტად რჩება, მცირე გამოწვევებით. ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან დე-იზოლაციის და მეტი ჩართულობის მიმართულებით ნაკლები ინტერესი ასევე აისახება ევროკავშირის აქტიურობის ხარისხზეც.⁸⁰ 2014 წლის შემდეგ შექმნილი გეოპოლიტიკური მდგომარეობა და კრიზისები უკრაინასა და სირიაში სამხრეთ კავკასიის მიმართ ევროკავშირისთვის ყურადღების მოდუნების კიდევ ერთი საფუძველი გახდა.

⁷⁵ ოკუპირებული აფხაზეთი: იერიში სამოქალაქო სექტორსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებზე. <https://gfsis.org/ge/blog/view/1498>

⁷⁶ German 2007, 365.

⁷⁷ Jafarova 2011, 67.

⁷⁸ Jeppsson 2015, 27.

⁷⁹ ვანო აბრამიშვილი, აფხაზეთის და ოსების ჩართულობის გადასარჩენად, აღიარების გარეშე. ნეტგაზეთი, 4 დეკემბერი, 2018. <https://netgazeti.ge/news/326077/>

⁸⁰ იგივე.

კრიტიკის კიდევ ერთი საგანია ის გარემოებაც, რომ ევროკავშირის ინსტიტუტების და მექანიზმების მრავალფეროვანი წარმომადგენლობა საქართველოში შეიძლება გამოწვევაც კი იყოს: შემდეგი მექანიზმების კომბინაცია - EUR, EU დელეგაცია, EUMM, ევროკომისია, და ევროპის საგარეო ქმედების სერვისი (EEAS) საბოლოოდ იწვევს ნაკლებ ურთიერთშეთანხმებულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და უფრო ართულებს ეფექტიან კოორდინაციას ამ მექანიზმებს შორის, რაც, საბოლოო ჯამში, გამოწვევაა ევროკავშირის საერთო სტრატეგიის შესაქმნელად ამ კონკრეტულ ვითარებაში.⁸¹

ცხადია, ჩვენ ვიაზრებთ, რომ კონფლიქტების ტრანსფორმაციასთან და კონფლიქტის რეგიონებში ადამიანის უფლებების დაცვასთან დაკავშირებული პოლიტიკის გატარება პირველ რიგში საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობის სფეროა და ამ მიმართულებით რეკომენდაციების პირველადი ადრესატი სწორედ სახელმწიფოა, თუმცა, საქართველოს კონტექსტში ევროკავშირის მუშაობის გამოცდილების ანალიზისა და საქართველოში ოკუპაციისა და კონფლიქტების მიმართულებით შექმნილი კრიზისული მდგომარეობის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, ევროკავშირმა და მისმა წარმომადგენლობამ და სხვა მექანიზმებმა საქართველოში გაითვალისწინოს შემდეგი რეკომენდაციები:

- ევროკავშირმა დაიწყოს საქართველოში კონფლიქტებთან დაკავშირებით მოქმედი საკუთარი მექანიზმების, პოლიტიკებისა და პროგრამების ეფექტიანობის გადააზრება და შეიმუშავოს მონიტორინგის დამოუკიდებელი ანგარიში. მნიშვნელოვანია მონიტორინგის ეს პროცესი დემოკრატიული და ინკლუზიური კონსულტაციების რეჟიმში წარმართოს, მათ შორის, მშვიდობის მშენებლობაში ჩართულ ექსპერტულ წრეებთან და ორგანიზაციებთან აქტიური განხილვების გზით;
- ევროკავშირის ჩართულობით მაღალ პოლიტიკურ დონეზე შეიქმნას საქართველოს დეოკუპაციის მხარდამჭერი პროცესი, რომელიც უკრაინის მხარდაჭერის კვალდაკვალ, საგარეო პოლიტიკურ დღის წესრიგში საქართველოს დეოკუპაციისა და აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დეანექსიზაციის საკითხს აქტიურად დააყენებს;
- ევროკავშირის მხარდაჭერით დაიწყოს მუშაობა ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებების (GID) ფორმატში თანათავმჯდომარეების წარმომადგენლობის პოლიტიკური და დიპლომატიური დონის გასაძლიერებლად და მოლაპარაკებების პროცესში სახალხო დამცველის ინსტიტუტებს შორის დიალოგის პლატფორმის გასაჩენად;
- ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებების (GID) პროცესში გაძლიერდეს სამოქალაქო ორგანიზაციებთან, განსაკუთრებით, ქალთა ორგანიზაციებთან ინკლუზიური, დემოკრატიული და რეგულარული კონსულტაციების პროცესი, შეიქმნას სამუშაო შეხვედრების ფორმატი რომელიც სამოქალაქო ორგანიზაციებს რეალური გავლენის საშუალებას მისცემს მოლაპარაკებების პროცესზე;
- შემუშავდეს „ჩართულობა აღიარების გარეშე“ (NREP) პოლიტიკის განხორციელებისთვის განახლებული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, სადაც კიდევ უფრო მეტად გაძლიერდება კონფლიქტის რეგიონებში ადამიანის უფლებათა დაცვის ხელშეწყობის პრიორიტეტი და ამ მიზნით ფინანსური და სხვა სახის

⁸¹ Panchulidze, Elene. 2020. "Limits of Co-Mediation: The EU's Effectiveness in the Geneva International Discussions." *EU Diplomacy Papers*: 21.

მხარდაჭერა კონფლიქტის რეგიონებისა და გამყოფი ხაზის სოფლების მაცხოვრებლებისთვის;

- ევროკავშირის მხარდაჭერით შეიქმნას საქართველოს ხელისუფლებასა და აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის რეგიონების დე ფაქტო ადმინისტრაციებს შორის პირდაპირი და რეგულარული დიალოგის პლატფორმები, რომლის მიზანიც იქნება კონფლიქტის რეგიონებსა და მის მიმდებარედ, გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს მცხოვრები ადამიანების საჭიროებებსა და გამოწვევებზე რეაგირება, მათ შორის, გადაადგილების, ვაჭრობის, ჯანდაცვის, განათლებისა და სხვა სერვისებზე ხელმისაწვდომობის, ასევე სხვა უფლებრივ და სოციალურ საკითხებზე;
- კონფლიქტის რეგიონებში მცხოვრები ადამიანების ევროპაში მობილობის გასაზრდელად შეიქმნას საერთაშორისო ორგანიზაცი(ებ)ის ეგიდით გაცემული ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტი, რომელიც აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში მცხოვრებ ადამიანებს ევროპის ქვეყნებში გადაადგილების სამართლებრივ შესაძლებლობას მისცემს;
- საქართველოს ხელისუფლებასთან, ასევე აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის/ცხინვალის რეგიონების დე ფაქტო ადმინისტრაციებთან, დაიწყოს აქტიური მოლაპარაკებები და კომუნიკაცია ამ რეგიონებში უფლებრივი მდგომარეობის შემსწავლელი მისიის ავტორიზების შესახებ, რომელიც წარმოადგენს ყოვლისმომცველ ანგარიშს ამ რეგიონებში არსებული მდგომარეობის შესახებ;
- ასოცირების შეთანხმებისა და დღის წესრიგის განხორციელების ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში კიდევ უფრო მეტად გაძლიერდეს კონფლიქტის რეგიონებში და გამყოფი ხაზის სოფლებში ადამიანური უსაფრთხოებისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხები;
- დაიგეგმოს სამუშაო პროცესები აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის/ცხინვალის რეგიონების დე ფაქტო ადმინისტრაციებთან ამ რეგიონებში ევროკავშირის ფინანსურ ინსტრუმენტებზე წვდომის გასაძლიერებლად და იმ ბარიერების მოსახსნელად, რაც ადგილობრივ სამოქალაქო ორგანიზაციებს უწესდებათ ევროკავშირის და სხვა დასავლელი აქტორების მიერ მხარდაჭერილ პროექტებში მონაწილეობაზე;
- საქართველოში ევროკავშირის ინსტიტუტებთან და მექანიზმებთან შეიქმნას სამშვიდობო პოლიტიკაზე მომუშავე სამოქალაქო ორგანიზაციების, მათ შორის, ქალთა ორგანიზაციების კონსულტირების რეგულარული (მინიმუმ წელიწადში 2-ჯერ), ინკლუზიური და დემოკრატიული პლატფორმა.