

კულტურულ ურთიერთობათა ცენტრი
კავკასიური
სახლი



THE CENTRE FOR CULTURAL RELATIONS
CAUCASIAN
HOUSE



განთავსებულია და კონფლიქტების კვლევის ინსტიტუტი
INSTITUTE FOR THE STUDY OF NATIONALISM AND CONFLICTS



შეთანხმება ძალის არგამოყენების შესახებ: თბილისი გზაგასაყარზე

NON-USE OF FORCE AGREEMENT: TBILISI AT THE CROSSROADS



Funded by
UK Government

2017

**შეთანხმება ძალის არგამოყენების შესახებ:
თბილისი გზაგასაყარზე**

**ივანე აბრამაშვილი
ზვიად ავალიანი**

2017

თქვენს წინაშეა რეგიონული უსაფრთხოების ერთ-ერთი მექანიზმის, ძალის არგამოყენების საკითხის შესახებ ქართულ საზოგადოებაში არსებული მიდგომების ანალიზისა და შესაძლო გზების დასახვის შესახებ ჩატარებული კვლევა. ამ მასალაზე დაყრდნობით შექმნილი მოხსენება წაკითხული 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 მთავრობის „კონფლიქტის, სტაბილურობისა და უსაფრთხოების ფონდის“ ფინანსური მხარდაჭერით.

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

ავტორები: ივანე აბრამაშვილი, ზვიად ავალიანი

რედაქტორი: ნინო კალანდარიშვილი

თარგმანი: გურამ დუმბაძე

დიზაინი: ქეით გაბრისი

ტირაჟი: 150

ISBN 978-9941-9510-2-2

სარჩევი

შესავალი	4
ქალის არგამოყენება საერთაშორისო სამართალში	5
ქალის არგამოყენების შესახებ შეთანხმების საერთაშორისო კონტექსტი	5
დნესტრისპირეთი – მოლდოვა	5
კოსოვო – სერბეთი.....	6
ჩრდილოეთ კვიპროსი – კვიპროსის რესპუბლიკა.....	8
საერთაშორისო გამომწვევების კონტექსტუალიზაცია საქართველოს კონფლიქტებთან მიმართებაში	9
საქართველო და ქალის არგამოყენების შესახებ ხელშეკრულება	10
2008 წლის აგვისტოს ომი და ახალი რეალობა	11
2012 წლის არჩევნები: ახალი მთავრობა, ახალი მიდგომები?	14
დასკვნა	15

შესავალი

მუქარა და ძალის გამოყენება საერთაშორისო ურთიერთობებში ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკაა, რომელიც ყოველთვის დიდ როლს თამაშობდა ლოკალური, რეგიონული თუ გლობალური პოლიტიკური კლიმატის ფორმირებაში. კონფლიქტების დამანგრეველი ბუნებიდან გამომდინარე, მისი შეკავება საკაცობრიო ამოცანადაა ქცეული. შედეგად, საერთაშორისო საზოგადოება ცდილობს, მაქსიმალურად შეზღუდოს დაპირისპირება და აგრესია მსოფლიო პოლიტიკურ არენაზე.

მოცემული ნაშრომი ორი ნაწილისგან შედგება. პირველის მიზანია, მიმოიხილოს ძალის არგამოყენების ცნება საერთაშორისო სამართალში და სამი კონფლიქტური რეგიონის – დნესტრისპირეთის, კოსოვოსა და ჩრდილოეთ კვიპროსის მაგალითზე შეისწავლოს, თუ რამდენად აქტუალური და მნიშვნელოვანია ძალის არგამოყენების შესახებ შეთანხმება მათი კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესში. მოცემული ქეისები შეიქმნა რამდენიმე გარემოების გათვალისწინებით: სამივე კონფლიქტი მოუგვარებელია, დაპირისპირებულ მხარეებს შორის არსებობს ეთნიკური განსხვავებულობა, სამივე კონფლიქტში შეინიშნება სეცესიონისტური მისწრაფებები და სამივე მათგანი გეოგრაფიულად ევროპის კონტინენტზე ვითარდება; ნაშრომის მეორე ნაწილი ფოკუსირებული იქნება უშუალოდ საქართველოს კონფლიქტებზე და თბილისში არსებულ ხედვებზე, თუ რა როლი აკისრია ძალის გამოყენებლობის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმებას მისი კონფლიქტების მოგვარების პროცესში.

ქალის არგამოყენება საერთაშორისო სამართალში

თანამედროვე საერთაშორისო სამართალში ქალის გამოყენებაზე უარის თქმა რეგულირდება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ქარტიით, რომლის 2(4) მუხლის თანახმად – „გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ყველა წევრი საერთაშორისო ურთიერთობებში თავს იკავებს ქალის, მუქარის ან მისი გამოყენებისაგან, როგორც ნებისმიერი სახელმწიფოს ტერიტორიული ხელშეუხებლობის ან პოლიტიკური დამოუკიდებლობის წინააღმდეგ, ისე გაერთიანებული ერების მიზნებისათვის შეუფერებელი სხვა ნებისმიერი სახით“.¹ წესდება არ განმარტავს, თუ კონკრეტულად რა მოიაზრება „ქალის“ მიღმა, მაგრამ მეორე მსოფლიო ომის დასრულების ფონზე, გაეროს დაარსების ისტორიული კონტექსტიდან გამომდინარე, ფართოდ მიიჩნევა, რომ მოცემული ცნება გულისხმობს შეიარაღებულ თავდასხმას. ამასთან, იმის გამო, რომ ხშირად ხდება „ცეცხლის შეწყვეტის“, „საომარი მოქმედებების განუახლებლობისა“ და „ქალის არგამოყენების“ ცნებების ერთმანეთში არევა, აუცილებელია მათი გამიჯვნა, ვინაიდან პირველი ორი ვინრო, დროებითი ხასიათისაა, მორგებული კონკრეტულ კონფლიქტურ სიტუაციას, მაშინ როცა ამ უკანასკნელს ფართო და ზოგადი დატვირთვა აქვს.

გამომდინარე იქიდან, რომ საერთაშორისო სამართლის მთავარ სუბიექტს წარმოადგენენ სუვერენული სახელმწიფოები, კვლევისთვის აქტუალურია განიმარტოს, თუ რამდენად ვრცელდება ზემოთ მოცემული ლეგალური ჩარჩო „დე ფაქტო“, „თვითალიარებულ“ და „არალიარებულ“ სახელმწიფოებსა თუ სუბიექტებზე. ამ საკითხზე ვრცელი თეორიული დებატების მიუხედავად, მიიჩნევა, რომ *დე ფაქტო* რეჟიმები ნაწილობრივ წარმოადგენს საერთაშორისო სამართლის სუბიექტებს და შეზღუდული სახით აქვთ კონკრეტული უფლებები და ვალდებულებები.² მათზე ვრცელდება ქალის არგამოყენების პრინციპიც³, რასაც გერმანელი აკადემიკოსის, იოჰან ფროვეინის მტკიცებით, საფუძვლად უდევს გაეროს 1970 წლის დეკლარაცია მეგობრული ურთიერთობების შესახებ, გენერალური ასამბლეის 3314-ე რეზოლუცია და სახელმწიფოთა პრაქტიკა.⁴

ქალის არგამოყენების შესახებ შეთანხმების საერთაშორისო კონტექსტი

დნესტრისპირეთი – მოლდოვა

1990-1992 წლების დნესტრისპირეთის ომის პოსტკონფლიქტურ ფაზაში გადასვლის შემდეგ ორ დაპირისპირებულ მხარეს შორის არაერთი ხელშეკრულება გაფორმდა. ამ პერიოდის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი შეთანხმება შედგა 1997 წელს, მოსკოვში, რომელსაც ეუთოსა და რუსეთის მხრიდან წინ უსწრებდა საკმაოდ ინტენსიური მედიაციის პროცესი.⁵

1995 წლის 5 ივლისს მოლდოვის პრეზიდენტმა მირჩა სნეგურმა და დნესტრისპირეთის ლიდერმა იგორ სმირნოვმა ხელი მოაწერეს შეთანხმებას ორმხრივ ურთიერთობებში

¹ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წესდება და საერთაშორისო სასამართლოს სტატუტი. იხ. <http://un-georgia.ge/uploads/UNCharter.pdf>

² Essen, von Jonte. *De-Facto Regimes in International Law, Merkourios – International and European Security Law – Vol. 28/74*, გვ. 49

³ Stürchler, Nikolas. *The Threat of Force in International Law*, Cambridge University Press, 2007. გვ. 124

⁴ Essen, von Jonte... გვ. 37

⁵ *Moldova/Trans-Dniester (1990-present)*, University of Central Arkansas. იხ. <http://uca.edu/politicalscience/dadm-project/europerussiacentral-asia-region/moldovatrans-dniester-1990-present/>

სამხედრო ძალისა და ეკონომიკური სანქციების არგამოყენების შესახებ.⁶ იმდენად აღნიშნული დოკუმენტი არ გამხდარა მხარეებისთვის მნიშვნელოვანი დატვირთვის მქონე, რამდენადაც მომდევნო ვრცელი ხელშეკრულება, რომლის ერთგვარ პრელუდიასაც იგი წარმოადგენდა. სწორედ ახალ ხელშეკრულებას უნდა დაერეგულირებინა ურთიერთობები კონფლიქტის მხარეთა შორის, რომელსაც მოგვიანებით ეწოდა „მემორანდუმი მოლდოვის რესპუბლიკასა და დნესტრისპირეთს შორის ურთიერთობების ნორმალიზაციის საფუძვლების შესახებ“ (იგი ასევე ცნობილია „მოსკოვის“ ან „პრიმაკოვის მემორანდუმის“ სახელით).⁷

მოსკოვის მემორანდუმს ხელი 1997 წლის 8 მაისს მოაწერეს მოლდოვის პრეზიდენტმა ლუჩინსკიმ და დნესტრისპირეთის პრეზიდენტმა სმირნოვმა, გარანტორ მხარეებს კი უკრაინა და რუსეთი წარმოადგენდნენ.⁸ მემორანდუმის მიხედვით მოლდოვის რესპუბლიკისა და დნესტრისპირეთის ურთიერთობები ერთი სახელმწიფოს შიგნით, ყოფილი მოლდოვის სსრ-ის საზღვრებში, უნდა განვითარებულიყო. მხარეები ადასტურებდნენ ერთგულებას გაეროს, ეუთოსა და საერთაშორისო სამართლის ზოგადი ნორმების მიმართ და იღებდნენ პასუხისმგებლობას სამოქალაქო მშვიდობის, სტაბილურობისა და უსაფრთხოების დამყარებაზე. მოლდოვამ და დნესტრისპირეთმა გამოხატეს მზაობა, „უარი თქვან ძალის გამოყენებაზე ან მუქარაზე ძალის გამოყენების შესახებ მათ ორმხრივ ურთიერთობებში. ნებისმიერი უთანხმოება უნდა მოგვარდეს მხოლოდ და მხოლოდ მშვიდობიანი გზით მოლაპარაკებითა და კონსულტაციებით, რუსეთის ფედერაციისა და უკრაინის, როგორც მიღწეული შეთანხმებების შესრულების გარანტორი ქვეყნების დახმარებით; ასევე ეუთოსა და დსთ-ის მხარდაჭერით“.⁹

საინტერესოა, რომ მოსკოვის მემორანდუმით კიშინიოვსა და ტირასპოლს შორის ყალიბდებოდა სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი ურთიერთობები და ამ უკანასკნელის სტატუსი უნდა განსაზღვრულიყო ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე. დნესტრისპირეთი ასევე მონაწილეობდა მოლდოვის რესპუბლიკის საგარეო პოლიტიკის წარმართვაში და მას ენიჭებოდა უფლება, ცალმხრივად დაემყარებინა საერთაშორისო კონტაქტები ეკონომიკურ, სამეცნიერო-ტექნიკურ, კულტურულ და სხვა ორმხრივად შეთანხმებულ სფეროებში.¹⁰

მიუხედავად იმისა, რომ 1997 წლის მემორანდუმი განსხვავებულად იქნა ინტერპრეტირებული კიშინიოვსა და ტირასპოლში, ის მაინც ფუნდამენტურ შეთანხმებად რჩება კონფლიქტის ორ მხარეს შორის, ვინაიდან მან შექმნა მყარი ბაზისი სამომავლო ინიციატივებისა და თანამშრომლობისთვის.

კოსოვო – სერბეთი

კოსოვოს სტატუსი, სერბეთის არაღიარების პოლიტიკა და ეთნიკურად სერბებით დასახლებული მუნიციპალიტეტების სტატუსი პრიშტინასა და ბელგრადს შორის არსებული ურთიერთობების მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორებია. 2008 წელს კოსოვოს მიერ

⁶ Галин, Александр. Доверия не заслуживающие. *იბ.* <http://materik.ru/problem/detail.php?ID=8433>

⁷ Kosienkowski, M. & Schreiber, W. *Moldova: Arena of International Influences*, Lexington Books, 2012. გვ. 223

⁸ Memorandum On the Bases for Normalization of Relations Between the Republic of Moldova and Transdneistria, OSCE. *იბ.* <http://www.osce.org/moldova/42309?download=true>

⁹ იქვე

¹⁰ იქვე

დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ ბალკანეთის ნახევარკუნძულზე ახალი პოლიტიკური დღის წესრიგი ჩამოყალიბდა. შედეგად, კოსოვოელებსა და სერბებს შორის დიალოგმა ორმაგი მნიშვნელობა შეიძინა.

2011 წლის გაზაფხულზე ევროკავშირმა საფუძველი ჩაუყარა ბელგრადსა და პრიშტინას შორის ოფიციალურ დიალოგს, რომელიც ე.წ. „გადაღვრის“ (spill-over) პრინციპზე იყო დაფუძნებული.¹¹ სანყის ეტაპზე მას ჰქონდა ტექნიკური დატვირთვა, რომელიც ეტაპობრივად პოლიტიკურში გადაიზარდა. 2011 წლის მარტიდან 2012 წლის მაისამდე ტექნიკური დიალოგის ფარგლებში არაერთი შეთანხმება იქნა მიღწეული, რომელიც უმეტესად გადაადგილების თავისუფლებას, საგანმანათლებლო დოკუმენტების აღიარებას, სავაჭრო ურთიერთობებსა და სხვა მსგავს საკითხებს ეხებოდა.¹² ათამდე უმაღლესი დონის შეხვედრის შემდეგ, 2013 წლის 19 აპრილს, ბრიუსელში კოსოვოსა და სერბეთს შორის ხელი მოეწერა ისტორიულ ხელშეკრულებას, რომელსაც ეწოდა „პირველი შეთანხმება ურთიერთობების ნორმალიზაციის წარმართველი პრინციპების შესახებ“.¹³ შეთანხმება მოიცავდა 15 პუნქტს, რომელთა უმეტესობა ეხებოდა ეთნიკურად სერბებით დასახლებული, კოსოვოს ჩრდილოეთ ნაწილის ადმინისტრაციულ მოწყობას, თუმცა ხელშეკრულების ქვაკუთხედს წარმოადგენდა მე-14 პარაგრაფი, რომლის მიხედვით „არცერთი მხარე არ დაბლოკავს, ან ნაახალისებს სხვას, დაბლოკოს მეორე მხარის პროგრესი ევროკავშირისკენ მიმავალ მათ საკუთარ გზებზე“.¹⁴ მოცემული დებულება ინტერპრეტაციის ფართო საშუალებას იძლევა, თუმცა ცალსახაა, რომ მასში მოიაზრება მშვიდობიანი თანაცხოვრების საფუძვლებიც, ვინაიდან სწორედ კოსოვოსა და სერბეთის ურთიერთობების ჰარმონიზაცია წარმოადგენს ევროკავშირში მათი განვითარების ერთ-ერთ აუცილებელ წინაპირობას.¹⁵

მიუხედავად მიღწეული წარმატებისა, ცალკე მშვიდობის შესახებ შეთანხმებაზე ხელის მოწერა არაერთხელ დამდგარა პრიშტინისა და ბელგრადის დიალოგის დღის წესრიგში. მოცემული საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია კოსოვოელ პოლიტიკოსებს შორის, რომლებიც სერბეთთან საერთაშორისო სამშვიდობო ხელშეკრულების გაფორმების იდეით გამოდიან,¹⁶ თუმცა არსებობს მოსაზრება, რომ ამ თემის გააქტიურება კოსოვოს პოლიტიკურ ელიტას შიდა მანიპულაციისა და წინასაარჩევნო ლეგიტიმაციისთვის უფრო სჭირდებოდა.¹⁷ თავის მხრივ, სერბეთის საგარეო საქმეთა მინისტრისა და პრემიერ-მინისტრის პირველი მოადგილის ივიცა დაჩიჩის განცხადებით, ბელგრადი გამორიცხავს ყველანაირ შესაძლებლობას ამგვარ საერთაშორისო შეთანხმებაზე ხელის მოწერის შესახებ. მისი თქმით, კოსოვოსთან აქამდე მიღებული ყველა დოკუმენტი სტატუსნეიტრალური იყო და, შესაბამისად, მოცემული ინიციატივის განხორციელება ნაკლებად სავარაუდოა.¹⁸

¹¹ Serbia and Kosovo: Normalisation of relations, European Parliament, 2016. *იხ.* [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579079/EPRS-ATA\(2016\)579079-EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579079/EPRS-ATA(2016)579079-EN.pdf)

¹² იქვე

¹³ Smolar, Piotr. Serbia and Kosovo sign historic agreement, *The Guardian*, 2013. *იხ.* <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/30/serbia-kosovo-historic-agreement-brussels>

¹⁴ First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, 2013

¹⁵ Serbia and Kosovo reach landmark deal, *European Union External Action*. 2013. *იხ.* http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/190413_eu-facilitated_dialogue_en.htm

¹⁶ Tota, Elton. Peace treaty between Serbia and Kosovo, *Independent Balkan News Agency*, 2015. *იხ.* <http://www.balkaneu.com/peace-treaty-serbia-kosovo/>

¹⁷ Foreign minister says no to peace treaty with Kosovo, *Economist Intelligence Unit*, 2014 *იხ.* https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1232242507&Country=Serbia&topic=Politics&subtopic=_3

¹⁸ FM: Serbia won't sign „peace deal with Kosovo“, *B92*, 2014. *იხ.* http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2014&mm=09&dd=02&nav_id=91469

საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ პრიშტინისა და ბელგრადის ურთიერთობების და-
ლაგება მხოლოდ დროის ფაქტორზეა დამოკიდებული, განურჩევლად იმისა, მოენერება
თუ არა კონკრეტულად სამშვიდობო ხელშეკრულებას ხელი, ვინაიდან ევროკავშირის
მიერ მხარდაჭერილი დიალოგის პროცესი ისედაც საკმაოდ ქმედითუნარიანი გამოდგა,
რომელსაც ზურგს უმაგრებს ამ ორი მხარის ევროინტეგრაციის პერსპექტივა.

ჩრდილოეთ კვიპროსი – კვიპროსის რესპუბლიკა

1974 წელს თურქეთის მიერ კვიპროსში ჯარის შეყვანისა და მისი ჩრდილოეთ ტერიტო-
რიის ოკუპაციის შემდეგ კუნძული დღემდე ორ ნაწილად რჩება გაყოფილი დ ჩრდილოე-
თად, რომელსაც არაოფიციალურად „ჩრდილოეთ კვიპროსის თურქეთის რესპუბლიკა“
ენოდება, და სამხრეთად დ ოფიციალური ნიქოზიის მიერ კონტროლირებად ნაწილად.
პირველი მხოლოდ თურქეთის მიერაა აღიარებული, რომელიც კუნძულის ამ ნაწილზე
ჯერ კიდევ 35 000 ჯარისკაცს ტოვებს.¹⁹

თურქული ოკუპაციიდან გამომდინარე, უსაფრთხოების პრობლემა მუდმივად მწვავედ
იდგა კუნძულის თურქულ და ბერძნულ ნაწილებს შორის ურთიერთობაში. სამართლებრივ
დონეზე, მოცემულ საკითხს 1960 წლის „საგარანტიო ხელშეკრულება“ არეგულირებს,
რომლის მიხედვითაც კვიპროსის უსაფრთხოების დაცვა არ წარმოადგენს ექსკლუზიუ-
რად ამ უკანასკნელის შიდასახელმწიფოებრივ საქმეს, არამედ იგი ეხება სამ გარანტორ
სახელმწიფოსაც დ საბერძნეთს, თურქეთსა და ყოფილ კოლონიალურ მმართველ გაერ-
თიანებულ სამეფოს, რომლებსაც ასევე გააჩნიათ ინტერვენციის უფლება.²⁰ მოცემული
ვითარება ბერძენი კვიპროსელებისთვის მიუღებელია, რომლებიც თურქული ჯარების
სრულად გაყვანასა და ინტერვენციის უფლების შეწყვეტას მოითხოვენ. საპირისპიროდ
ამისა, კვიპროსის თურქული მოსახლეობა საკუთარი ფიზიკური დაცულობისთვის კუნ-
ძულზე თურქეთის ჯარების დატოვებას ემხრობა.²¹ აქედან გამომდინარე, კვიპროსის
უსაფრთხოების საკითხი ერთგვარ ჩიხშია შესული, რომელიც, მართალია, 1960 წლის შე-
თანხმებით საერთაშორისო განზომილებაშია გადასული, მაგრამ დიდადაა დამოკიდებუ-
ლი ჩრდილოეთსა და სამხრეთს შორის ორმხრივი ურთიერთობების ნორმალიზებაზე.

კვიპროსის კონფლიქტის დარეგულირების პროცესში განსაკუთრებული როლი გაე-
როსა და მის მიერ წამოყენებულ სამშვიდობო ინიციატივებს დაეკისრა. 2004 წელს გაეროს
მაშინდელი გენერალური მდივნის, კოფი ანანის მიერ შემუშავებული გეგმის მიხედვით
კვიპროსი საკმაოდ ახლოს აღმოჩნდა გაერთიანებასთან, თუმცა კუნძულის ბერძნულმა
მოსახლეობამ იგი რეფერენდუმზე ჩააგდო.²² 2013 წელს დაწყებულმა შიდა პროცესებ-
მა, კონკრეტულად კი კვიპროსის პრეზიდენტად კუნძულის გაერთიანების მომხრე ნიკოს
ანასტასიადის არჩევამ და 2015 წელს, ე.წ ჩრდილოეთ კვიპროსში მისი თანამოაზრის,
მუსტაფა აკინჩის გალიდერებამ სრულიად ახალი, თანამშრომლობაზე ორიენტირებული
პოლიტიკური რეალობა მოიტანა. 2015 წლის მაისში გაეროს ეგიდით შვეიცარიაში სტარ-
ტი აიღო სამშვიდობო მოლაპარაკებათა ახალმა სერიამ, რომელიც საბოლოოდ ერთიანი

¹⁹ Theodoulou, Michael. *Cyprus in 1974: an island divided*, *The National*, 2013 იბ. <http://www.thenational.ae/news/world/europe/cyprus-in-1974-an-island-divided>

²⁰ *Treaty of Guarantee*, 1960

²¹ Lindsay, James, *The Security Dimensions of a Cyprus Solution*, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, *GreeSE Paper No 19*. 2008. გვ.4. იბ. http://eprints.lse.ac.uk/22027/1/GreeSE_No19.pdf

²² Anastasiades says more time needed for Cyprus solution, *Euractiv*, 2016. იბ. <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/anastasiades-says-more-time-needed-for-cyprus-solution/>

კვიპროსის შექმნას ისახავს მიზნად.²³ მიმდინარე დიალოგის ფარგლებში მხარეები შეთანხმდნენ, რომ პირველ ეტაპზე აუცილებელია, გადაიჭრას ტერიტორიული საკითხი, კერძოდ, კუნძულის რა პროცენტი იქნება თითოეული მხარის კონტროლის ქვეშ ფედერაციული მოწყობის შემთხვევაში. შესაბამისად, მხოლოდ დეტალურ რუკაზე ჩამოყალიბების შემდეგ გახდება შესაძლებელი ფინალური სამიტის გამართვა, სადაც გარანტორ მხარეებთან ერთად გადაწყდება, თუ როგორ იქნება უზრუნველყოფილი ერთიანი კვიპროსის უსაფრთხოება.²⁴

აქედან გამომდინარე, საინტერესოა, რომ პირველი ორი შემთხვევისგან განსხვავებით, კვიპროსისთვის უსაფრთხოების საკითხის გადაწყვეტა მისი მრავალწლიანი კონფლიქტის მოგვარების არა სანყის, არამედ ფინალურ, დასკვნით ეტაპს წარმოადგენს.

საერთაშორისო გამოცდილების კონტექსტუალიზაცია საქართველოს კონფლიქტთან მიმართებაში

მოლდოვის, სერბეთისა და კვიპროსის კონფლიქტების ახლოდან გაცნობა უსაფრთხოებისა და მშვიდობის მშენებლობის კუთხით მრავალმხრივი ანალიზის საშუალებას იძლევა.

1997 წლის მოსკოვის მემორანდუმი წარმოადგენს საინტერესო შემთხვევას, ვინაიდან მასში, მშვიდობიანი თანაცხოვრებისა და ურთიერთობების ნორმალიზების მიზნით, ორმხრივად დათმობილი ინტერესები და ამბიციებია ასახული. ერთი მხრივ, კომინიოვმა ხელი მოაწერა დოკუმენტს, სადაც მხარედ დაფიქსირდა დნესტრისპირეთი და თანხმობა განაცხადა, მისთვის რიგი თავისუფლებები მიენიჭებინა, მეორე მხრივ კი ტირასპოლი მზად იყო ამ პრივილეგიებით მხოლოდ და მხოლოდ მოლდოვის რესპუბლიკის საზღვრებში ესარგებლა.

კოსოვოს მაგალითზე დაყრდნობით ნათელია, თუ რაოდენ დიდი სტიმულია ევროინტეგრაციის პერსპექტივა პრიშტინასა და ბელგრადს შორის მშვიდობიანი ურთიერთობების გამყარების პროცესისთვის. ამ ყველაფრის დასტურია ბრიუსელში მიმდინარე მოლაპარაკებების სერია და 2013 წლის ხელშეკრულება.

კვიპროსის ჩრდილოეთ და სამხრეთ ნაწილებს შორის არსებული უსაფრთხოების რისი გამოწვეულია კუნძულზე თურქეთის ოკუპანტი სამხედრო ძალების ყოფნით. მაშინ, როცა არსებულ ვითარებას ნიქოზია სერიოზულ საფრთხედ მიიჩნევს, თურქი ეთნიკური უმცირესობა გარე აქტორს მათი თვითმყოფადობის დამცველად აღიქვამს. თუმცა 2015 წელს დაწყებული მოლაპარაკებები ათწლეულების მანძილზე დაყოფილი კუნძულის გასაერთიანებლად აჩვენებს, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანია დიალოგი, ორმხრივი საზოგადოებრივი დისკურსების ცვლილება და რეალობის ახლებური გააზრება მშვიდობის მშენებლობისთვის, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა მესამე გარეშე ძალა ამ პროცესში ჩარეული.

საბოლოოდ, როგორც ჩანს, მიუხედავად დნესტრისპირეთის, კოსოვოსა და ჩრდილოეთ კვიპროსის კონფლიქტების განსხვავებული ბუნებისა, მაინც შესაძლებელია გარ-

²³ Cyprus peace deal could come this year, confirm Turkey and US, *The Guardian*, 2016. იხ. <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/29/cyprus-peace-deal-could-come-this-year-confirm-turkey-and-us>

²⁴ Cyprus Peace Talks End With Each Side Blaming the Other, *The New York Times*, 2016, იხ. http://www.nytimes.com/2016/11/22/world/europe/cyprus-peace-talks-turkey-greece.html?_r=0

კვეთილი უნივერსალური კანონზომიერებების აღმოჩენა, რომლებიც რელიგანტური და აქტუალური იქნებოდა თბილისის, სოხუმისა და ცხინვალისთვის.

საქართველო და ძალის არგამოყენების შესახებ ხელშეკრულება

ძალის არგამოყენების შესახებ შეთანხმების საკითხი სხვადასხვა სახელწოდებითა თუ ინტერპრეტაციით, ყოველთვის აქტუალური იყო საქართველოს ტერიტორიული კონფლიქტების კონტექსტში.

პირველი სამშვიდობო შეთანხმებები, რომლებიც გულისხმობდა მხარეთა შორის ცეცხლის შეწყვეტას, ძალთა დაშორიშორებასა და კონფლიქტების პოლიტიკური მოგვარების პროცესის დაწყების შესახებ ვალდებულების აღებას, მიღწეულ იქნა ჯერ კიდევ 90-იანი წლების დასაწყისში. ამ ხელშეკრულებებს შორის, მნიშვნელოვნების მხრივ, შეიძლება გამოვყოთ 1992 წ. 24 ივნისის სოჭის შეთანხმება ქართულ-ოსური კონფლიქტის დარეგულირების პრინციპებზე²⁵ და 1994 წ. 24 მაისის მოსკოვის შეთანხმება ცეცხლის შეწყვეტისა და მხარეების დაშორიშორების შესახებ,²⁶ რომელსაც წინ უსწრებდა 1993 წლის დეკემბერში ჟენევაში ქართულ და აფხაზურ მხარეებს შორის მიღწეული ურთიერთგაგების მემორანდუმი²⁷, და 1994 წელს იანვარში, ასევე ჟენევაში, ხელმოწერილ იქნა „კომუნიკე ქართულ და აფხაზურ მხარეებს შორის მოლაპარაკებების შესახებ“,²⁸ სადაც მხარეები კვლავ ადასტურებენ საკუთარ ვალდებულებებს, არ გამოიყენონ ძალა და არ მიმართონ ძალის არგამოყენების მუქარას ერთმანეთის წინააღმდეგ.

მიუხედავად იმისა, რომ მხარეებმა არაერთხელ დაადასტურეს ერთმანეთი ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დარღვევაში, მათი მეშვეობით გარკვეულწილად მოხერხდა კონფლიქტების საომარი ფაზის შეჩერება და პოლიტიკური მოლაპარაკებების პროცესის დაწყება.

აღსანიშნავია, რომ ქართული მხარის აზრით, ეს ხელშეკრულებები თავისთავად გულისხმობდა სამხედრო კონფლიქტის დასრულებას, თუმცა თბილისის მხრიდან ძალის არგამოყენების შესახებ ვალდებულების აღების საკითხი აფხაზურმა და ოსურმა მხარეებმა კვლავ გაააქტიურეს 90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან, როცა პოლიტიკური მოლაპარაკებები სტატუსის განსაზღვრასთან დაკავშირებით ფაქტობრივად ჩიხში შევიდა და ცხადი გახდა, რომ მხარეთა უკომპრომისო პოზიციების პირობებში კონფლიქტის სრულმასშტაბიანი მოგვარების პერსპექტივა უახლოეს მომავალში არ ჩანდა.

ამ ფონზე, სოხუმისა და ცხინვალის განცხადებების თანახმად, აფხაზურ და ოსურ საზოგადოებებში გაიზარდა თბილისის მხრიდან კონფლიქტის სამხედრო გზით გადაჭრის საშიშროების განცდა. უსაფრთხოების თემის აქტუალიზაციას ასევე ხელი შეუწყო დაძაბულობამ გალის რაიონში (1998) და კოდორის ხეობაში (2001). 2003 წლიდან კი სოხუ-

²⁵ Сочинское соглашение о принципах урегулирования Грузинско-Осетинского конфликта от 24 июня 1992 года *იხ.* <http://www.apsny.ge/notes/1127333974.php>

²⁶ Московское соглашение о прекращении огня и разъединении сил от 14 мая 1994 года *იხ.* <http://www.un.org/ru/peacekeeping/missions/past/unotmig/94-583.pdf>

²⁷ Меморандум о понимании между грузинской и абхазской сторонами на переговорах в Женеве, 1993. *იხ.* <http://www.apsny.ge/notes/1127372123.php>

²⁸ Коммюнике о втором раунде переговоров между Грузинской и Абхазской сторонами в Женеве, 1994 *იხ.* <http://www.apsny.ge/notes/1128820425.php>

მი და ცხინვალის მუდმივად გამოხატავდნენ უკმაყოფილებას საქართველოს სამხედრო ბიუჯეტისა და სამხედრო ძალის ზრდის გამო და განიხილავდნენ ამ პროცესს, როგორც თბილისის რევანშისტული განწყობის მტკიცებულებას.

ამ პერიოდიდან მოყოლებული, უსაფრთხოების თემამ კვლავ წამყვანი ადგილი დაიკავა ქართულ-აფხაზურ და ქართულ-ოსურ ურთიერთობებში. სოხუმი და ცხინვალის თბილისისგან მოითხოვდა ძალის არგამოყენების ვალდებულების აღებას, რასაც, მათი განცხადებით, უნდა შეექმნა უსაფრთხოების უფრო ეფექტიანი მექანიზმები კონფლიქტის ზონაში, თუმცა, მიუხედავად რამდენიმე მცდელობისა, მხარეებმა ვერ შეძლეს შეთანხმებების მიღწევა.

2008 წლის აგვისტოს ომი და ახალი რეალობა

2008 წლის აგვისტოს ომმა ფუნდამენტურად შეცვალა საქართველოს ტერიტორიული კონფლიქტების კონფიგურაცია: ომის დროს და მას შემდეგ რუსეთის ფედერაცია დე იურე ჩაერთო კონფლიქტში, როგორც მხარე, განახორციელა სამხედრო ინტერვენცია არა მხოლოდ კონფლიქტურ ზონებში, არამედ საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე, მოახდინა საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაცია და ცალმხრივად აღიარა აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დამოუკიდებლობა. მათთან გაფორმებული ხელშეკრულებების საფუძველზე განალაგა ამ ტერიტორიებზე სამხედრო ბაზები და სამხედრო ინფრასტრუქტურა.^{29, 30}

შესაბამისად, 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ შეიცვალა უსაფრთხოების კონტექსტიც, კერძოდ, მან გადაინაცვლა რუსულ-ქართული კონფლიქტის განზომილებაში, ხოლო რუსეთი გახდა კონფლიქტის მთავარი მხარე საქართველოსათვის. ნიშანდობლივია, რომ 2008 წლის 12 აგვისტოს საფრანგეთის, საქართველოსა და რუსეთის პრეზიდენტების მიერ ხელმოწერილი შეთანხმება³¹ ეხება ცეცხლის შეწყვეტას, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, რუსეთს შორის, და არა აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთს შორის, რაც, თავისთავად, რეგიონში უსაფრთხოების პრობლემის განმსაზღვრელ ძირითად მოთამაშეებზე მიუთითებს.

2008 წლის 12 აგვისტოს საქართველოსა და რუსეთის ფედერაციას შორის მიღწეული შეთანხმებიდან გამომდინარე, ჩამოყალიბდა ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიების ფორმატი, სადაც ერთ-ერთ მთავარ მიმართულებას წარმოადგენს უსაფრთხოების თემატიკა და ძალის არგამოყენების შესახებ მხარეთა შეთანხმების საკითხი. ე.წ. „ჟენევის პროცესი“ მიზნად ისახავს უსაფრთხოების კომპლექსური მექანიზმებისა და უსაფრთხოების გარანტიების შემუშავებას მთლიანად რეგიონისათვის, ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური დაპირისპირების ზონების ჩათვლით, რაშიც, თავისთავად იგულისხმება აფხაზური და სამხრეთოსური მხარეების ინტერესების გათვალისწინება და პასუხისმგებლობის წილის განსაზღვრა.³²

²⁹ Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия, 2008 гб. <http://kremlin.ru/supplement/199>

³⁰ Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия, 2008 гб. <http://www.kremlin.ru/supplement/200>

³¹ Меморандум о выполнении „плана Медведева – Саркози“, 2008. гб. <http://ru.reuters.com/article/topNews/idRU-ANT86388420080908>

³² Диалоговый процесс по гарантиям безопасности в контексте грузино-абхазского конфликта, InternationalAlert, 2009, გვ. 23

2008 წლიდან დღემდე ჟენევის ფორმატში გაიმართა 38 შეხვედრა,³³ თუმცა ძალის არგამოყენების შესახებ შეთანხმების მიღწევა ვერ მოხერხდა. ამასთანავე, ფორმატის მთელი ისტორიის მანძილზე აფხაზური და ოსური მხარეები თბილისთან ნებისმიერ კონკრეტულ საკითხზე (მათ შორის ჰუმანიტარულ საკითხებზე) საუბრის დაწყების წინაპირობად, როგორც წესი, ითხოვდნენ (და ითხოვენ),³⁴ რომ ამ უკანასკნელმა ძალის არგამოყენების შესახებ ხელშეკრულება გააფორმოს სოხუმთან და ცხინვალთან. თავის მხრივ, თბილისი ძალის არგამოყენების შესახებ ვალდებულების აღებას ითხოვს მოსკოვისგან, რომელსაც ქართული მხარე დღეს კონფლიქტის რეალურ და ძირითად მხარედ მიიჩნევს.

ძალის არგამოყენების შესახებ ხელშეკრულების ნომერ პირველ საკითხად გამოტანა აფხაზური და ოსური მხარეების მიერ მაშინ, როცა 2008 წლის შემდეგ თავად სოხუმისა და ცხინვალის განცხადებით მათი უსაფრთხოება უკვე უზრუნველყოფილია რუსეთის ფედერაციის სამხედრო ძალით,³⁵ ქართულ საზოგადოებაში ტოვებს შთაბეჭდილებას, რომ რეალურად ხელშეკრულების თემა დღეისათვის გადაქცეულია ერთგვარ პოლიტიკურ ინსტრუმენტად, როგორც საკუთარი სტატუსის/ლეგიტიმაციის დაფიქსირების, ასევე მოლაპარაკებების პროცესის პარალიზებისთვის.

ქართულ მხარეს აქვს რამდენიმე არგუმენტი, თუ რატომ არ აწერს ხელს შეთანხმებას უშუალოდ სოხუმთან და ცხინვალთან.

1. რუსეთის ფაქტორი. მხოლოდ სოხუმთან და ცხინვალთან ხელშეკრულების გაფორმება მაშინ, როცა რუსეთის ფედერაცია არ აპირებს ძალის არგამოყენების ვალდებულების აღებას საქართველოსთან მიმართებაში, თბილისის მხრიდან იქნება 2008 წლის შემდეგ დამდგარი რეალობის იგნორირება და იმის აღიარება, რომ კონფლიქტის ძირითად მხარეებს წარმოადგენენ სწორედ სოხუმი და ცხინვალი და არა რუსეთის ფედერაცია.

„2008 წლის შემდეგ რუსეთი უკვე ფორმალურადაც კონფლიქტის მხარედ გვევლინება და დღეს ასეთი ხელშეკრულების გაფორმება იქნებოდა დაბრუნება წარსულში. ეს იქნებოდა რუსეთის გაყვანა კონფლიქტიდან“.³⁶ – ასეთია, მაგალითად, საქართველოს ყოფილი ხელისუფლების მთავრობის ერთ-ერთი მაღალჩინოსნის კომენტარი ხელშეკრულების თემაზე. აღსანიშნავია, რომ მსგავს პოზიციას იზიარებს ქართული პოლიტიკური და აკადემიური ელიტის დიდი ნაწილი.^{37, 38}

2. უკვე აღებული ვალდებულებები. ქართული მხარისთვის არადაამაჯერებელია საჯაროდ გაჟღერებული არგუმენტები იმასთან დაკავშირებით, რომ უშუალოდ სოხუმთან და ცხინვალთან ხელშეკრულების გაფორმების გარეშე თბილისი პერმანენტულ საფრთხეს წარმოადგენს მათთვის. თბილისში თვლიან, რომ უსაფრთხოების კონტექსტში თბილისს უკვე არაერთხელ აქვს აღებული ვალდებულება ძალის არგამოყენებასთან დაკავშირებით და ეს ვალდებულება დაფიქსირებულია უფრო მაღალ პოლიტიკურ დონეზე, ვიდრე

³³ 2017 წლის იანვრის მდგომარეობით

³⁴ МИД Абхазии: подписать заявление на встрече в Женеве по Закавказью вновь не удалось, ТАСС, 2016. იხ. <http://special.tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3873640>

³⁵ Рауль Хаджимба: внешняя безопасность Абхазии гарантирована, Sputnik, 2015. იხ. <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150122/1013678812.html>

³⁶ ამონარიდი კვლევის სამუშაო ინტერვიუდან

³⁷ ჟენევაში რუსეთი პოზიციას არ იცვლის, 24 საათი, 2013. იხ. <http://24saati.ge/news/story/41122-zhenevashi-ruse-ti-pozitsias-ar-itsvlis>

³⁸ სოსო ცინცაძე: სეპარატისტებთან თავდაუსხმელობის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმება მათ არაპირდაპირ აღიარებას ნიშნავს, GHN, 2010. იხ. <http://www.ghn.ge/print.php?print=14455>

უშუალოდ ქართულ-აფხაზური ან ქართულ-ოსური შეთანხმება შეიძლება ყოფილიყო.

უპირველეს ყოვლისა, ქართული მხარე აქ გულისხმობს ჯერ კიდევ პრეზიდენტ სააკაშვილის მიერ აღებულ ვალდებულებას, რომელიც დაფიქსირებულია მის მიმართვებში გაეროს, ეუთოს, ნატოსა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებისადმი; შემდეგ პრეზიდენტ სააკაშვილის (2010 წლის 23 ნოემბრის) სიტყვას სტრასბურგში³⁹, ასევე, 2013 წლის 7 მარტს მიღებულ საპარლამენტო რეზოლუციას საგარეო პოლიტიკურ კურსის შესახებ,⁴⁰ სადაც პარლამენტმა ერთხმად დაადასტურა თბილისის ვალდებულება ძალის არგამოყენებასთან დაკავშირებით, დაბოლოს – ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებას, სადაც საგანგებოდ არის დაფიქსირებული მხარეთა ვალდებულება კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარების კუთხით⁴¹ და ხაზგასმულია შერიგების, როგორც კონფლიქტების მოგვარებაში უმთავრესი ევროპული პრინციპის, ერთგულება.

3. მოსკოვის მიერ სოხუმსა და ცხინვალთან გაფორმებული ხელშეკრულებები. უსაფრთხოების არგუმენტი კიდევ უფრო არადაამაჯერებელი გახდა თბილისისთვის მას შემდეგ, რაც რუსეთის ფედერაციამ ხელი მოაწერა სოხუმთან „მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ“, ხოლო ცხინვალთან „მოკავშირეობისა და ინტეგრაციის“ შესახებ შეთანხმებას, რომელთა ფარგლებშიც საკუთარი თავი გამოაცხადა მათი უსაფრთხოების გარანტიორად და ეს არაერთხელ დაადასტურეს სოხუმსა⁴² და ცხინვალშიც.⁴³

აქ აუცილებელია განვმარტოთ, რომ თბილისში, ცხადია, არ აღიარებენ ამ ხელშეკრულებებს, როგორც იურიდიული ძალის მქონე სამართლებრივ დოკუმენტებს, მაგრამ განიხილავენ მათ, როგორც პოლიტიკურ აქტს და დე ფაქტო რეალობის ნაწილს. რომელიც კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს რუსეთის ფედერაციის მხრიდან ძალის არგამოყენების ვალდებულების აღების საჭიროებას და ნიველირებას უკეთებს სოხუმისა და ცხინვალის მიერ სხვადასხვა დონეზე გაცხადებულ საქართველოდან მომავალი საფრთხის აქტუალობას.

4. სტატუსის საკითხი. ქართული მხარე პრობლემას ხედავს იმაშიც, თუ რა სტატუსით შეიძლება დაფიქსირდნენ ხელშეკრულებაში აფხაზური და ოსური მხარეები. ბუნებრივია, ქართული მხარე ვერ გააფორმებს სოხუმთან და ცხინვალთან ისეთ შეთანხმებას, რომელიც ქართულ (და საერთაშორისო) საზოგადოებაში აღქმული იქნება, როგორც აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის აღიარებისკენ გადადგმული ნაბიჯი. მეორე მხრივ, თბილისში არსებობს ეჭვი, რომ რეალურად სოხუმსა და ცხინვალში შეთანხმება სჭირდებათ სწორედ თბილისის მხრიდან გარკვეული ლეგიტიმაციის მოსაპოვებლად. ასე, მაგალითად, საქართველოს ყოფილი ხელისუფლების ერთ-ერთი წარმომადგენელი თვლის, რომ „როცა ცხინვალისა და სოხუმიდან დღეს საუბრობენ ხელშეკრულების აუცილებლობაზე, მათ შეიძლება ჰქონდეთ ერთადერთი მოტივა-

³⁹ ЕС приветствует обещание Тбилиси о неприменении силы, Civil.ge, 2010. იხ. <http://civil.ge/rus/article.php?id=21421>

⁴⁰ Принятая по обоюдному согласию резолюция по внешней политике, Civil.ge, 2013. იხ. <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=24539>

⁴¹ „საქართველო-ევროკავშირი სასოცირების შესახებ“ გზამკვლევი. თბ. 2014. გვ. 11

⁴² სოხუმთან გაფორმებული ხელშეკრულების მეექვსე პუნქტის თანახმად, «В случае совершения акта агрессии (вооруженного нападения) против одной из Договаривающихся Сторон другая Договаривающаяся Сторона предоставляет ей необходимую помощь, включая военную, а также оказывает поддержку находящимся в ее распоряжении средствами» იხ. <http://kremlin.ru/supplement/4783>

⁴³ «Российская Федерация обеспечивает оборону и безопасность Республики Южная Осетия, включая защиту и охрану государственной границы Республики Южная Осетия.» იხ. <http://kremlin.ru/supplement/4819>

ცია – მათ სურთ რაღაც ტიპის ლეგიტიმაციის მოპოვება, რაც შემდგომ, შესაძლოა, აქციონ სხვა ტიპის ლეგიტიმაციად“. ⁴⁴

ამასთან, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, თბილისი ჟენევის პროცესში, თავის მხრივ, მუდმივად მოუწოდებს რუსეთს, აიღოს ვალდებულება ძალის არგამოყენებასთან დაკავშირებით საქართველოსთან მიმართებაში. იმავეს მოუწოდებს მოსკოვს ევროკავშირი⁴⁵ და სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციები, თუმცა რუსეთის ფედერაცია, მიუხედავად იმისა, რომ 2008 წლიდან უკვე ფორმალურადაც წარმოადგენს კონფლიქტის მხარეს და რეალურად გააჩნია კონფლიქტის განახლებისთვის საკმარისი სამხედრო-პოლიტიკური პოტენციალი, ამ კონტექსტში არ განიხილავს საკუთარ თავს, როგორც კონფლიქტის მონაწილეს და აცხადებს, რომ ეს საკითხი უშუალოდ თბილისსა და სოხუმს და თბილისსა და ცხინვალს შორის უნდა გადაწყდეს⁴⁶.

შესაბამისად, საკითხი გამუდმებით უბრუნდება საწყის წერტილს და იქმნება ჩაკეტილი წრე.

2012 წლის არჩევნები: ახალი მთავრობა, ახალი მიდგომები?

აღსანიშნავია, რომ ამ ჩაკეტილი წრის გარღვევა ვერ მოხერხდა, მიუხედავად იმისა, რომ 2012 წელს საქართველოს ხელისუფლებაში მოვიდა ძალა, რომელიც სერიოზულად განსხვავდება წინამორბედი ხელისუფლებისგან კონფლიქტებისადმი მიდგომის საკითხში.

2012 წლის ოქტომბერში მოსულ ხელისუფლებას, რომელიც რუსეთთან პრაგმატულ საგარეო პოლიტიკაზე აკეთებს აქცენტს, იმთავითვე უფრო მოქნილი პოზიცია ჰქონდა კონფლიქტების მოგვარებასთან დაკავშირებით. ამის ერთ-ერთ გამოვლენად შეიძლება ჩაითვალოს თუნდაც „რეინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის“ სახელწოდების შეცვლა და „რეინტეგრაციის“ „შერიგებით“ ჩანაცვლება, რაც შერიგებაზე ორიენტირებული პოლიტიკური ნების დემონსტრირება იყო აფხაზური და ოსური საზოგადოებების მიმართ. სახელის შეცვლის პარალელურად სოხუმის მხრიდან ფაქტობრივად აღარ ისმის თბილისის მიმართ ბრალდებები და ფაქტო ხელისუფლების მიერ კონტროლირებად ტერიტორიებზე მომხდარ სხვადასხვა ინციდენტებზე. სამხრეთ ოსეთის მიმართულებით ბორდერიზაციისა და და ფაქტო სტრუქტურების მხრიდან გამყოფი ხაზის გადაკვეთისთვის მოქალაქეთა უკანონო დაკავების ფონზე იმატა სამედიცინო და სხვა ჰუმანიტარული საჭიროებებისათვის მომართვიანობის რიცხვმა. ხელისუფლების მხრიდან მეტი ღიაობისა და არსებული რეალობის პრაგმატულად აღქმის მანიშნებელია „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის“ რევიზიის პროცესის ინიცირება⁴⁷ და 2016 წლის ახალი მონვევის პარლამენტში ამ თემის პირველადი განხილვის საკითხად დასახელება.⁴⁸

⁴⁴ ამონარიდი კვლევის სამუშაო ინტერვიუდან

⁴⁵ ЕС призывает Россию выступить с обещанием неприменения силы в отношении Грузии, Civil.ge, 2012 ივ. <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=23112>

⁴⁶ Тбилиси обвиняет Москву в нежелании гарантировать Грузии неприменение силы, Interfax.ru, 2014, ივ. <http://www.interfax.ru/world/367821>

⁴⁷ ეკა ბესელია – „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ კანონთან დაკავშირებით საქართველო საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან კრიტიკას იღებს, IPN, 2016. ივ. <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/408409-eka-beselia-okupirebuli-teritoriebis-shesakheb-kanonthan-dakavshirebith-saqarthvelo-saerthashoriso-organizaciebisgan-kritikas-ighebs.html?ar=A>

⁴⁸ იქვე

აქვე აღსანიშნავია ისიც, რომ სახელმწიფო მინისტრის აპარატის სახელის შეცვლას არ მოჰყოლია კონფლიქტებთან მიმართებაში წინა ხელისუფლების პირობებში შემუშავებული სტრატეგიული დოკუმენტების განახლება და ახალი ხედვების წერილობითი სახით გასაჯაროება, რაც შესაძლებელია ახალი მმართველი გუნდის შიგნით შერიგების პოლიტიკის საკვანძო მიდგომების მიმართ კონსენსუსის არქონის და/ან კონფლიქტების საკითხების არააქტუალურად აღქმითაც იყო გამოწვეული.

2012 წლიდან უფრო მოქნილი გახდა თბილისის პოზიცია სოხუმთან და ცხინვალთან ძალის არგამოყენების შესახებ შეთანხმების თემასთან დაკავშირებითაც. ასე, მაგალითად, თუ 2008 – 2012 წლებში ქართული მხარე კატეგორიულად გამორიცხავდა რაიმე შეთანხმების გაფორმებას სოხუმთან და ცხინვალთან⁴⁹ (რადგან საერთოდ არ აღიარებდა მათ, როგორც კონფლიქტის მხარეებს), 2012 შემდეგ ქართული მხარე არ არის წინააღმდეგი, გარკვეული ხელშეკრულება გააფორმოს მათთან, ოღონდ მხოლოდ მას შემდეგ, რაც უსაფრთხოების საკითხი მოგვარდება რუსეთსა და საქართველოს შორის, რაც გათვალისწინებულია 2008 წლის 12 აგვისტოს შეთანხმებით და რისთვისაც შეიქმნა ჟენევის ფორმატი.⁵⁰

*„ჩვენ მზად ვართ, მეორე დღესვე მოვანეროთ ხელი ხელშეკრულებას აფხაზებთან და ოსებთან მას შემდეგ, რაც ხელი მოეწერება ხელშეკრულებას რუსეთთან ძალის არგამოყენების შესახებ. ნაციონალური მოძრაობის მთავრობისგან განსხვავებით ჩვენ ვეუბნებით აფხაზებს და ოსებს, რომ მზად ვართ, ამ საკითხზე ვიმსჯელოთ. ჩვენ პატივს ვცემთ მათ მოსაზრებას და გვინდა გავაქარწყლოთ მათი შიშები, მით უმეტეს, რომ ამ შიშის არავითარი საფუძველი არ არსებობს, ოღონდ ამ ხელშეკრულებებზე საუბარი შეიძლება დავინწყოთ მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ხელი მოეწერება ხელშეკრულებას რუსეთთან“.*⁵¹ – აცხადებს „ქართული ოცნების“ მთავრობის ერთ-ერთი (ყოფილი) წარმომადგენელი.

ამ კომენტარში აშკარად იკვეთება კონფლიქტებისადმი მიდგომებში მომხდარი ცვლილებები, რასაც ადგილი ჰქონდა 2012 წ. არჩევნების შედეგად „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ. მაგრამ აქვე უნდა ხაზგასმით აღინიშნოს, რომ მიუხედავად ქართული მხარის მიდგომებში 2012 წლის შემდეგ მომხდარი ცვლილებებისა, რუსეთის ფედერაციას, თავის მხრივ, არ შეუცვლია დამოკიდებულება საკითხისადმი, არ გადაუდგამს შემხვედრი ნაბიჯები და მეტიც – სწორედ 2012 წლის შემდეგ გაფორმდა ხელშეკრულებები მოსკოვსა და სოხუმს, ასევე მოსკოვსა და ცხინვალს შორის, რომლებმაც დიდი უკმაყოფილება გამოიწვია თბილისში და კიდევ უფრო გაართულა მოლაპარაკებების პროცესი.

დასკვნა

კვლევის პროცესში ნათელი გახდა, რომ არსებულ რეალობაში ქართული მხარე საკმაოდ რთულ პირობებშია ჩაყენებული: ის ან უნდა შეეგუოს, რომ მხარეთა დღევანდელი პოზიციების პირობებში სტატუს-კვოს ცვლილება მოსალოდნელი არ არის და დაელოდოს საერთაშორისო გეოპოლიტიკური ვითარების ცვლილებას, რაც უფრო ხელსაყრელ ნიადაგს შექმნის პოლიტიკური დიალოგისთვის, ან ნდობის აღდგენისა და კონფლიქტ-

⁴⁹ ვაშაძე ძალის არგამოყენების შესახებ ხელშეკრულებაზე საუბრობს, *Civil.ge*, 2010. იხ. <http://civil.ge/geo/article.php?id=22614>

⁵⁰ პაატა ზაქარეიშვილი: აფხაზების შანსია რუსეთი ან ევროპა საქართველოს საშუალებით, *Netgazeti.ge*, 2014. იხ. <http://netgazeti.ge/opinion/33842/>

⁵¹ ამონარიდი კვლევის სამუშაო ინტერვიუდან

ბის რეალური მოგვარების პროცესის დაწყების პერსპექტივის გაჩენისათვის წავიდეს პოლიტიკურ კომპრომისზე და ხელი მოაწეროს ძალის არგამოყენების შეთანხმებას მხოლოდ სოხუმთან და ცხინვალთან გარკვეული წინადათქმებით.

მიუხედავად იმისა, რომ ოფიციალურად ეს საკითხი პოლიტიკურ დღის წესრიგში არ დამდგარა, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ საქართველოს დღევანდელ ხელისუფლებაში ამგვარი კომპრომისის იდეა არ გამოირიცხება და ეს საქართველოს მხრიდან მხოლოდ ნდობის აღდგენის და არა სხვა, მაგ. აფხაზებისა და ოსების უსაფრთხოების საჭიროების აღიარების დემონსტრირებად განიხილება, ოღონდ იმ პირობით, თუ ძალის არგამოყენებასთან ერთად მხარეები შეთანხმდებიან სხვა საკვანძო საკითხებზეც. ანუ ძალის არგამოყენების თემა უფრო ფართო შეთანხმების ნაწილად შეიძლება განიხილებოდეს:

„ნებისმიერი ფორმატი და შეთანხმება, სადაც მხარეები მხარეების სტატუსით იქნებიან წარმოდგენილი, ჩვენთვის მნიშვნელოვანია, მაგრამ, თუ ჩვენ გავაფორმებთ ხელშეკრულებას სოხუმთან და ცხინვალთან, ამ ხელშეკრულებაში არ უნდა იყოს საუბარი მხოლოდ ძალის არგამოყენების შესახებ. აქ უნდა იყოს პუნქტების მთელი ჩამონათვალი, მათ შორის ეკონომიკური საკითხები და სხვა“⁵² – აცხადებს საქართველოს დღევანდელი ხელისუფლების ერთ-ერთი წარმომადგენელი.

აღსანიშნავია, რომ, რაკი 2012 წლიდან დღემდე ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური შეთანხმების მიღწევა ვერ მოხერხდა, ეს გვაფიქრებინებს, რომ რეალურად დღეს სოხუმსა და ცხინვალშიც არ არის საკმარისი მოტივაცია ფართომასშტაბიანი შეთანხმების მისაღწევად, რომლის ერთ-ერთი ასპექტიც შეიძლებოდა ყოფილიყო ძალის არგამოყენების საკითხი. იქმნება შთაბეჭდილება, რომ სოხუმსა და ცხინვალში არ არიან მზად იმ საკითხებზე სასაუბროდ, რომლებიც ქართული მხარისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია (მაგალითად, დევნილების თემა და ა.შ.) ან შესაძლებელია, რომ ძალის არგამოყენების ხელშეკრულების თემამ მათ საზოგადოებებში, არსებული რეალობის გათვალისწინებით, დაკარგა აქტუალობა, როგორც უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინსტრუმენტმა, და ამჟამად მხოლოდ მოლაპარაკებების პროცესის პედალირებისა და/ან პოლიტიკური სტატუსის ინსტრუმენტად გამოიყენება.

შესაძლებელია თუ არა, რამე შეიცვალოს ამ მიმართულებით უახლოეს მომავალში?

ერთი მხრივ, ამისთვის არსებობს რამდენიმე პოზიტიური წინაპირობა:

- საქართველოს ხელისუფლების პოლიტიკა, რომელიც, წინამორბედი ხელისუფლებისგან განსხვავებით, გაცილებით პრაგმატული და მოქნილია კონფლიქტებთან მიმართებაში.
- ქართულ საზოგადოებასა და საზოგადოებრივ აზრში მომხდარი ცვლილებები ევროპეიზაციისა და ევროპული ღირებულებების მიმღებლობის, კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარების უალტერნატივობის კუთხით.
- ქართული საზოგადოების უკომპრომისოდ განწყობილმა ნაწილმა 2008 წელს დაკარგა კონფლიქტების უახლოეს მომავალში მოგვარების იმედი და ინტერესიც ამ საკითხის მიმართ. აქედან გამომდინარე, ეტაპობრივად, თავად კონფლიქტების თემამაც ქართულ საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ დისკურსში გარკვეულწილად მეორე პლანზე გადაინაცვლა⁵³. ხოლო ნაციონალური

⁵² ამონარიდი კვლევის სამუშაო ინტერვიუდან

⁵³ წულაძე, ზაზა. ტერიტორიული მთლიანობა – ეკონომიკური პრობლემების ტყვეობაში, ამერიკის ხმა, 2016. იხ. <http://www.amerikiskhma.com/a/ndi-georgia-polls/3279380.html>

მოძრაობის პოლიტიკურმა მარცხმა, რომელიც ტერიტორიულ კონფლიქტებთან მიმართებაში საზოგადოების უკომპრომისო ნაწილის განწყობებს გამოხატავდა, ასევე გარკვეულწილად „გამოათავისუფლა“ სივრცე ალტერნატიული ხედვებისა და მიდგომებისთვის.

- ორმხრივი და მრავალმხრივი დიალოგის პროცესებში მონაწილეობის შედეგად ქართულ საექსპერტო და სამოქალაქო სივრცეში დაგროვილი ანალიტიკური პოტენციალი, რომელიც არსებული ჩაკეტილი წრის გარღვევაზეა ორიენტირებული.⁵⁴

ამ ფაქტორების ერთობლიობა გვაძლევს შესაძლებლობას, ვივარაუდოთ რომ თბილისში დღეს არსებობს გარკვეული წინაპირობები იმისათვის, რომ ქართულ საზოგადოებაში დაიწყოს სერიოზული მსჯელობა და შიდა დისკუსიები სოხუმთან და ცხინვალთან შესაძლო ფართო ფორმატის შეთანხმების დოკუმენტების ტექსტის თაობაზე გარკვეული წინადატემებით, რაც რუსეთ-საქართველოს შორის უსაფრთხოების შესაბამისი დოკუმენტის შემუშავებასთან იქნება დაკავშირებული. ხოლო უშუალოდ ძალის არგამოყენების საკითხები შეიძლება იყოს ამ ფართომასშტაბიანი შეთანხმების დოკუმენტის ერთ-ერთი ნაწილი.

თუმცა აქაც ხაზგასასმელია ის, რომ ასეთი ფართომასშტაბიანი შეთანხმების მიღწევის პროცესი შეუძლებელია კონფლიქტში ჩართული ყველა მხარის მხრიდან ურთიერთკომპრომისებისა და არგუმენტების რელევანტურობის გარეშე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, იმ პირობებში, როცა ქართული მხარის მხრიდან ძალის არგამოყენების დოკუმენტის საჭიროება მხოლოდ ნდობის აღდგენის პროცესის ნაწილია, მთლიანად პროცესი ცალმხრივი მოტივაციის რეალიზაციის კონტრპროდუქტიულობის დემონსტრაციად შეიძლება გადაიქცეს.

შესაბამისად, ერთი მხრივ, თბილისში არსებული მმართველი ძალის უალტერნატივობის პირობებში, რაც მოქმედების მეტ თავისუფლებას აძლევს ხელისუფლებას გაბედული ნაბიჯების გადასადგმელად, მაგრამ ამ ნაბიჯების შესაძლებლობას მხოლოდ მის პოლიტიკურ ნებაზე დამოკიდებულს ხდის, ხოლო მეორე მხრივ, საზოგადოების მხრიდან კონფლიქტების მშვიდობიანი გზით მოგვარების უპირობო მხარდაჭერის მიუხედავად, დადგება თუ არა საბოლოოდ ეს საკითხი თბილისის პოლიტიკურ დღის წესრიგში, დამოკიდებული იქნება არა მხოლოდ ქართულ საზოგადოებასა და საქართველოს ხელისუფლებაზე, არამედ კონფლიქტის სხვა მხარეების ნებაზე: აფხაზური და ოსური საზოგადოებების მოტივაციაზე; რუსეთის ფედერაციის პოზიციასა და გლობალურ გეოპოლიტიკურ კონტექსტზე, რომელიც სულ უფრო და უფრო მეტ გავლენას ახდენს საქართველოში არსებულ კონფლიქტებზე.

⁵⁴ კავკასიური სახლი & ნაციონალიზმისა და კონფლიქტების კვლევის ინსტიტუტი. კონფლიქტები საქართველოში: მიმდინარე ეტაპის თავისებურებები და ამოცანები, 2015. იხ. <http://regional-dialogue.com/wp-content/uploads/2014/06/Conflicts-in-Georgia.pdf>

**NON-USE OF FORCE AGREEMENT:
TBILISI AT THE CROSSROADS**

**IVANE ABRAMASHVILI
ZVIAD AVALIANI**

2017

This research analyses the approaches of Georgian society towards one of the mechanisms of regional security – the non-use of force - and tries to find the ways out of the existing situation. 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 authors and do not necessarily reflect the official views of the UK government.

Authors: Ivane Abramashvili, Zviad Avaliani

Editor: Nino Kalandarishvili,

Translator: Guram Dumbadze

Designer: Kate Gabrys

Print Run: 150

ISBN 978-9941-9510-2-2

CONTENTS

INTRODUCTION	22
PRINCIPLE OF NON-USE OF FORCE IN INTERNATIONAL LAW	23
INTERNATIONAL CONTEXT OF NON-USE OF FORCE AGREEMENT	23
Transnistria – Moldova	23
Kosovo – Serbia	24
Northern Cyprus – Cyprus Republic.....	25
CONTEXTUALIZATION OF INTERNATIONAL EXPERIENCE INTO GEORGIAN CONFLICTS	26
GEORGIA AND THE NON-USE OF FORCE AGREEMENT	27
2008 war and the new reality.....	27
2012 parliamentary elections: new government, new approaches?	30
CONCLUSION	31

INTRODUCTION

The threat or use of force has been a longstanding phenomenon in international relations and a main factor to shape local, regional or global political climate. Because of the destructive nature of conflicts, countering and preventing the use of force has become an overriding imperative and strategic challenge for the international community. The world has realized that concerted and sustained efforts are necessary to contain and prevent conflicts and military aggressions around the world.

Following research is made up of two sections. The first one looks into the non-use of force principle, as enunciated in international law, and analyses its significance – and potential impact – in the conflict transformation process, illustrated by three conflicts: Transnistria, Kosovo and Northern Cyprus. These three cases were selected because they share some common traits: they involve an ethnic dimension, remain unresolved, share secessionist intentions, and take place in the same geographic area – the European continent.

The second part of the article is focused on the ongoing conflicts in Georgia and the current visions in Tbilisi on what role the non-use of force commitment can play in the conflict resolution process.

PRINCIPLE OF NON-USE OF FORCE IN INTERNATIONAL LAW

The contemporary international law explicitly prohibits the threat or use of force in international relations. This principle is enshrined in Article 2(4) of the United Nations Charter which states that:

“All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations”.¹

Although the Charter does not provide a clear definition of what can be counted as a use of force, given the historical context of the creation of the United Nations, which emerged in the wake of the World War II, most scholars have interpreted Article 2(4) as prohibiting military intervention. Besides, it is important to distinguish between the terms “truce”, “cessation of hostilities” and “non-use of force” as they are often confused. The first two are limited, temporary measures applied to a particular conflict situation, while the latter has a broader meaning and scope.

A widely-held assumption is that only sovereign states are subjects of international law. It was therefore important for the purpose of the research to determine to what extent, if at all, the above specified legal framework is applicable to “de-facto”, “self-proclaimed” and “unrecognized” territorial entities. There has been a long theoretical debate in the international political science about the issue, with some scholars arguing that *de facto* regimes also have rights and obligations under international law.² Citing the 1970 UN Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States, UN General Assembly Resolution 3314 and international practice,³ Professor Jochen Frowein (Germany) argues that the no-threat or non-use of force principle⁴ is applicable to *de facto* regimes as well.

INTERNATIONAL CONTEXT OF NON-USE OF FORCE AGREEMENT

Transnistria – Moldova

The region of Transnistria broke away from Moldova after a brief 1990-92 war. In the following years, Chisinau and Tiraspol reached a number of significant agreements. One of the most important, the so-called Moscow Memorandum, was signed in 1997 in the Russian capital after extensive mediation efforts of Russia and OSCE.⁵

On 5 July 1995, the former president of Moldova Mircea Snegur and Transnistrian leader Igor Smirnov signed an agreement to abstain from the threat or use of military force and economic sanctions in mutual relations.⁶ However, the parties did not give much significance to this document, as it was viewed as a prelude to a more comprehensive treaty to govern relations between Moldova and Transnistria – the Memorandum on the Principles of Normalizations of Relations between the Republic of Moldova and Transnistria (also known as Moscow Memorandum or Primakov Memorandum).⁷

¹ *The Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice*. Available at: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>

² Essen, von Jonte. *De-Facto Regimes in International Law, Merkourios - International and European Security Law - Vol. 28/74*, p. 49

³ Stürchler, Nikolas. *The Threat of Force in International Law*, Cambridge University Press, 2007. p. 124

⁴ Essen, von Jonte... p. 37

⁵ *Moldova/Trans-Dniester (1990-present)*, University of Central Arkansas. Available at: <http://uca.edu/politicalscience/dadm-project/europerussiacentral-asia-region/moldovatrans-dniester-1990-present/>

⁶ Галин, Александр. *Доверия не заслуживающие*. Available at: <http://materik.ru/problem/detail.php?ID=8433>

⁷ Kosienkowski, M. & Schreiber, W. *Moldova: Arena of International Influences*, Lexington Books, 2012. p. 223

The Moscow Memorandum was signed on 8 May 1997 by former Moldovan president Petru Lucinschi and Igor Smirnov, and also by Ukraine and Russia as guarantors of its implementation.⁸ Under the Memorandum, the parties agreed to continue the “establishment between them of state-legal relations” and pledged to respect Moldova’s territorial integrity within the 1990 internationally recognized borders of the Moldovan Soviet Republic. The parties also reaffirmed their commitment to the principles of the UN, OSCE, and generally recognized norms of international law, and assumed responsibility for securing peace, stability and security. The parties pledged not to resort to the use of force or the threat of force in their mutual relations. According to the Memorandum, “Any differences shall be resolved exclusively by peaceful means, through negotiations and consultations with the assistance and mediation of the Russian Federation and Ukraine, as guarantor States for the fulfillment of agreements achieved; of the OSCE and the assistance of the CIS”.⁹

The most significant part of the Moscow Memorandum is Chisinau’s and Tiraspol’s mutual commitment to establish “state-legal” relations between them and define the status of Transnistria on the “principles of mutually agreed decisions, including the division and delegation of competencies, and mutually assured guarantees”. In addition, the Memorandum states that “Transnistria shall participate in the conduct of the foreign policy of the Republic of Moldova – a subject of international law – on questions touching its interests. Decision of such questions shall be taken by agreement of the Parties. Transnistria has the right to unilaterally establish and maintain international contacts in the economic, scientific-technical and cultural spheres, and in other spheres by agreement of the Parties”.¹⁰

Although Chisinau and Tiraspol interpreted the 1997 Memorandum differently, it still remains as a significant agreement which created a solid basis for future initiatives and cooperation.

Kosovo – Serbia

The status of Kosovo, Serbia’s non-recognition policy and the status of Kosovo’s Serb-populated municipalities are the main factors that determine current relations between Pristina and Belgrade. Kosovo’s unilateral declaration of independence in 2008 created a new political reality in the Balkans, which underscored the need for and importance of dialogue between Serbia and Kosovo.

In the spring of 2011, the European Union launched a high-level negotiations process between Belgrade and Pristina based on the so-called “spill-over” principle.¹¹ This dialogue has gradually evolved from “technical” to “political” in terms of the level and content of the talks. In the period from March 2011 to May 2012, in the framework of the technical dialogue, the parties agreed a wide range of practical issues, including freedom of movement, mutual recognition of travel documents, car registrations, university diplomas, exchange of civil registry and cadastre records, and customs and trade relations.¹² After about a dozen high-level talks, Serbia and Kosovo signed a landmark agreement in Brussels on 19 April 2013, which is known as The First Agreement on Principles Governing the Normalization of Relations.¹³ The 15-point agreement provided for Association/Community of Serb majority municipalities in northern Kosovo. But the most important of all is the 14th point, which stipulates that

⁸ *Memorandum on the Bases for Normalization of Relations Between the Republic of Moldova and Transdneistria, OSCE.* Available at: <http://www.osce.org/moldova/42309?download=true>

⁹ *ibid.*

¹⁰ *ibid.*

¹¹ *Serbia and Kosovo: Normalisation of relations, European Parliament, 2016.* Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579079/EPRS_ATA\(2016\)579079_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579079/EPRS_ATA(2016)579079_EN.pdf)

¹² *ibid.*

¹³ *Smolar, Piotr. Serbia and Kosovo sign historic agreement, The Guardian, 2013.* Available at: <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/30/serbia-kosovo-historic-agreement-brussels>

“neither side will block, or encourage others to block, the other side’s progress in their respective EU paths”.¹⁴ Although this provision is open to different interpretations, there is little doubt that its main objective is to ensure peaceful and stable relations between Serbia and Kosovo, as Brussels made it clear that their EU accession is directly proportional to the normalization of their relations.¹⁵

Despite the progress, there were repeated calls during the talks for a special peace treaty between Belgrade and Pristina, mainly from Kosovar politicians seeking to secure an internationally binding legal agreement with Serbia.¹⁶ Some experts think, however, that their statements were intended mainly for domestic consumption, “in the context of the jockeying for political power following the recent elections”.¹⁷ Serbia’s foreign minister and first deputy Prime Minister Ivica Dacic ruled out the possibility of an international peace agreement between Serbia and Kosovo. In his words, all earlier agreements with Pristina had been “status-neutral” and this initiative is unlikely to be implemented.¹⁸

In the end, it can be said that the normalization of relations between Pristina and Belgrade depends only on the factor of time, no matter whether a peace agreement is concretely signed or not, because the dialogue process supported by European Union proved efficient enough, which is backed by the prospect of European integration of these two sides.

Northern Cyprus – Cyprus Republic

The Turkish invasion of Cyprus in 1974 led to the partition of the island into two separate entities – the unrecognized Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC), which unilaterally declared independence in 1983, and the internationally recognized Greek Cypriot administration. TRNC is heavily reliant on Turkey, the only country to recognize its independence, for economic survival and security—around 35,000 Turkish troops are stationed in Northern Cyprus today.¹⁹

Because of the Turkish occupation, the problem of security has always been pressing matter in relations between the island’s Turkish and Greek parts. According to three 1960 treaties – the Treaty of Alliance, Treaty of Establishment and Treaty of Guarantee²⁰—territorial integrity and security of the Republic of Cyprus is jointly guaranteed by Greece, Turkey and the United Kingdom. Most importantly, the treaties allowed Greece and Turkey to station military forces on the island, granted Britain sovereign bases in Cyprus, and gave Britain, Greece and Turkey a right of intervention. This situation is unacceptable for the Greek Cypriots, who are demanding to pull out the Turkish troops from the island completely and abolish the right of intervention. In contrast, Turkish Cypriots insist that any settlement must safeguard their physical security as a community and that this can only be achieved with the continued Turkish military presence on the island, protected under binding international agreements. In this context, the two communities remain fundamentally at odds with one another over the issue of security.²¹ Although the Cyprus problem requires international action under the 1960 treaties, it is

¹⁴ *First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations*, 2013

¹⁵ *Serbia and Kosovo reach landmark deal*, European Union External Action. 2013. Available at: http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/190413__eu-facilitated_dialogue_en.htm

¹⁶ Tota, Elton. *Peace treaty between Serbia and Kosovo*, Independent Balkan News Agency, 2015. Available at: <http://www.balkaneu.com/peace-treaty-serbia-kosovo/>

¹⁷ *Foreign minister says no to peace treaty with Kosovo*, Economist Intelligence Unit, 2014 Available at: <https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1232242507&Country=Serbia&topic=Politics&subtopic=-3>

¹⁸ *FM: Serbia won't sign "peace deal with Kosovo"*, B92, 2014. Available at: <http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2014&mm=09&dd=02&nav-id=91469>

¹⁹ Theodoulou, Michael. *Cyprus in 1974: an island divided*, The National, 2013 Available at: <http://www.thenational.ae/news/world/europe/cyprus-in-1974-an-island-divided>

²⁰ *Treaty of Guarantee*, 1960

²¹ Lindsay, James, *The Security Dimensions of a Cyprus Solution*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No 19. 2008, p.4. Available at: <http://eprints.lse.ac.uk/22027/1/GreeSE-No19.pdf>

obvious that no solution can be reached without normalization of relations between the island's north and south.

UN-sponsored peace talks play a key role in the conflict resolution process. The so-called Annan Plan (named after UN Secretary General Kofi Annan), proposed by UN in 2004, brought the problem very close to its solution, but the Greek Cypriots rejected the blueprint in a referendum.²² However, prospects for a comprehensive settlement were given fresh impetus by the 2013 election of Nicos Anastasiades as the Greek Cypriot President and the coming to power in 2015 of his Turkish Cypriot counterpart, Mustafa Akinci. Their arrival heralded a new political climate focused on cooperation and dialogue, as both believed that a deal was possible and were committed to achieving the goal. A new round of UN-brokered Cyprus talks began in May 2015 in Switzerland, aiming at the final reunification of the divided island.²³ The parties agreed that resolving the territorial problem, i.e. what percentage of territory would remain under each side's control – a key sticking point in the negotiations process – should precede all other issues. Once the territorial boundaries are agreed and mapped, the parties and the international mediators will be able to convene an international summit to negotiate and sign a final unification deal and new security guarantees for the unified Cyprus.²⁴

The Cyprus case is thus different from the other two in that it puts aside the security issue for the final stage of the conflict resolution process instead of addressing it at the start.

CONTEXTUALIZATION OF INTERNATIONAL EXPERIENCE INTO GEORGIAN CONFLICTS

The Moldova, Serbia and Cyprus cases provide ample data for analyzing various aspects of security and peacebuilding.

The 1997 Moscow Memorandum is a unique document as it reflects both sides' willingness and readiness to compromise and cede part of their "turf" for the sake of peace and normalized relations. Chisinau signed a document where Transnistria was mentioned as one of the parties and agreed to grant some freedoms to it, while Tiraspol was ready to use these privileges only within the boundaries of the Republic of Moldova.

The Kosovo example shows that the EU membership prospect can become a powerful stimulus for rapprochement, with the 2013 agreement between Belgrade and Pristina and the ongoing Brussels talks being a vivid illustration.

The Turkish military presence on Cyprus is the main reason of the current deadlock, as long as it remains on one hand a serious security risk for Nicosia, and on the other, a security guarantee for the Turkish Cypriot community. However, the negotiations that began in 2015 to unify an island that has been divided for decades demonstrate how dialogue, a change in bilateral public discourses, and a new understanding of the reality for the peace-building process are important regardless of whether a third external force is involved in the process.

Finally, it seems that despite the differences between the nature of the conflicts in Transnistria, Kosovo and Northern Cyprus, it is nevertheless possible to discover certain universal patterns that could be relevant and important for Tbilisi, Sukhumi and Tskhinvali.

²² Anastasiades says more time needed for Cyprus solution, *Euractiv*, 2016. Available at: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/anastasiades-says-more-time-needed-for-cyprus-solution/>

²³ Cyprus peace deal could come this year, confirm Turkey and US, *The Guardian*, 2016. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/29/cyprus-peace-deal-could-come-this-year-confirm-turkey-and-us>

²⁴ Cyprus Peace Talks End With Each Side Blaming the Other, *The New York Times*, 2016. Available at: http://www.nytimes.com/2016/11/22/world/europe/cyprus-peace-talks-turkey-greece.html?_r=0

GEORGIA AND THE NON-USE OF FORCE AGREEMENT

The non-use of force commitment – in different forms and interpretations - has always been a significant issue in the context of the territorial conflicts in Georgia.

First peace agreements – on ceasefire, separation of the armed forces and the start of the political dialogue – were signed by the conflicting parties as early as at the beginning of the 90s. Two of them stand out clearly as the most important ones: the 24 June 1992 agreement on the main principles of conflict settlement in South Ossetia²⁵ and the 24 May 1994 Moscow agreement on ceasefire and separation of the armed forces.²⁶ Two other documents also played a significant role: a memorandum of understanding signed by the Abkhazian and Georgian delegations in Geneva in December 1993²⁷ and a communiqué to start Abkhaz-Georgian talks, signed also in Geneva in January 1994,²⁸ whereby the conflicting parties reaffirmed their commitment to abstain from the threat or use of force in mutual relations.

Although the parties repeatedly accused each other of violating the terms of the agreements, these documents to a certain extent helped to end the hostilities and bring the parties to the negotiations table.

It is noteworthy that from Tbilisi's viewpoint, all these agreements implied that the conflict was over. Nevertheless, since the late 90s, when the talks on political status of the breakaway territories had actually stalled and the hope of achieving peace and sustainable settlement faded away due to the conflicting parties' unwillingness to compromise, Sukhumi and Tskhinvali renewed their push for a non-use of force agreement with Tbilisi.

Against this background, according to statements by Sukhumi and Tskhinvali, fears have increased in the Abkhazian and Ossetian societies that Tbilisi might attempt to resolve the conflicts by force. The escalation of tensions in the Gali district (1998) and Kodori Gorge (2001) made the problem of security even more imperative. After 2003, Sukhumi and Tskhinvali repeatedly voiced their displeasure with the increases in the Georgian defense budget and military buildup and viewed this process as a proof of Tbilisi's revanchist sentiments.

Since then, security issues have again taken a prominent place in the Georgian-Abkhaz and Georgian-Ossetian relations and Sukhumi and Tskhinvali have repeatedly tried, albeit in vain, to secure a legally binding non-use of force agreement with the Georgian government, claiming that it would create an efficient mechanism of regional security.

2008 war and the new reality

The 2008 war fundamentally changed the configuration of the territorial conflicts in Georgia. During and after the war Russia became a de facto party to the conflict. Russian forces invaded and occupied large Georgian territories, far beyond the conflict zones. In addition, Moscow unilaterally recognized Abkhazia and South Ossetia as independent and signed strategic treaties with them, which included, among other things, provisions for Russian military presence (military bases and other military infrastructure) in these regions.^{29, 30}

²⁵ 1992 Sochi agreement on the main principles of the Georgian-Ossetian conflict settlement. Available in Russian: <http://www.apsny.ge/notes/1127333974.php>

²⁶ 1994 Moscow agreement on ceasefire and separation of armed forces. Available in Russian: <http://www.un.org/ru/peace-keeping/missions/past/unomig/94-583.pdf>

²⁷ Меморандум о понимании между грузинской и абхазской сторонами на переговорах в Женеве, 1993. Available in Russian: <http://www.apsny.ge/notes/1127372123.php>

²⁸ Коммюнике о втором раунде переговоров между Грузинской и Абхазской сторонами в Женеве, 1994 Available in Russian: <http://www.apsny.ge/notes/1128820425.php>

²⁹ Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия, 2008 Available in Russian: <http://kremlin.ru/supplement/199>

³⁰ Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия, 2008 Available in Russian: <http://www.kremlin.ru/supplement/200>

The war has also added a new dimension to the security context, the Russian-Georgian confrontation, and made Russia a direct party to the conflict. This reality was reflected in the six-point ceasefire plan agreed by presidents of Georgia, France and Russia on 12 August 2008,³¹ which explicitly called for secession of hostilities between Georgia and Russia, not Abkhazia or South Ossetia, and thus confirmed that just Moscow and Tbilisi were the main security actors in the region.

The 12 August 2008 ceasefire agreement paved the way for the Geneva International discussions. Security-related issues, including prevention of the threat or use of force, are one of the main topics of the Geneva international discussions, which aims to develop integrated security mechanisms and security guarantees for the entire region, including Abkhaz-Georgian and Georgian-Ossetian conflict zones. These security mechanisms are supposed to take into account Abkhazia's and South Ossetia's interests and, at the same time, define their share of responsibility.³²

In all, 38 rounds of talks have been held in Geneva since 2008.³³ However, a non-use of force agreement is still nowhere in sight. Since the first days of the Geneva process, Sukhumi and Tskhinvali have required an agreement as a precondition for any talks (including on humanitarian problems) with Tbilisi.³⁴ For its part, Tbilisi is seeking a formal commitment from Moscow that Russia will not use force against Georgia, as the Georgian side considers the Russian Federation a real and main party to the conflict today.

Sukhumi's and Tskhinvali's insistence that the non-use of force agreement with Tbilisi is the number-one priority at a time when after 2008, according to their own statements, Abkhazia's and South Ossetia's security is guaranteed by the Russian military presence, gives the Georgian society an impression that in reality the issue of the agreement has become a kind of political tool to bolster their own standing/legitimacy or/and undermine the negotiations process.³⁵

The Georgian side has put forward several arguments to explain why it has refused to sign non-use of force agreements directly with Sukhumi and Tskhinvali:

1. Russian factor. The idea that security can be ensured by non-use of force agreements with Sukhumi and Tskhinvali at a time when Moscow is refusing to commit itself to not using force against Georgia is wishful thinking and a denial of the post-2008 reality. By signing such agreements, Georgia will actually admit that it has no conflict with Russia, only with Sukhumi and Tskhinvali.

*"Russia has formally become a party to the conflict after 2008 and such an agreement will be in fact a step backwards, a return to the past. It will take Russia out of the conflict equation"*³⁶ – says former high-ranking official of the previous government. It should be noted that this position is echoed by a considerable part of the Georgian political establishment and academia.^{37, 38}

2. Existing commitments. Tbilisi is not convinced by Sukhumi's and Tskhinvali's argument that without such a commitment Georgia will pose a permanent "existential"

³¹ Меморандум о выполнении «плана Медведева - Саркози», 2008. Available in Russian: <http://ru.reuters.com/article/topNews/idRUANT86388420080908>

³² Диалоговый процесс по гарантиям безопасности в контексте грузино-абхазского конфликта, *International Alert*, 2009, p. 23

³³ *As of January, 2017*

³⁴ МИД Абхазии: подписать заявление на встрече в Женеве по Закавказью вновь не удалось, *TACC*, 2016. Available in Russian: <http://special.tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3873640>

³⁵ Пауль Хаджимба: внешняя безопасность Абхазии гарантирована, *Sputnik*, 2015. Available in Russian: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150122/1013678812.html>

³⁶ A quote from an interview with a respondent, conducted during the research.

³⁷ Russia is not changing its position in Geneva, *24 Hours*, 2013. Available in Georgian: <http://24saati.ge/news/story/41122-zhe-nevashi-ruseti-pozitsias-ar-itsvlis>

³⁸ Soso Tsitsadze: Signing non-use of force agreement with separatists means their indirect recognition, *GHN*, 2010. Available in Georgian: <http://www.ghn.ge/print.php?print=14455>

threat to them. The Georgian side points out that it has already assumed an obligation to abstain from threat or use of force and this obligation is on a higher political level than agreements with Abkhazia and South Ossetia would provide.

Here Georgian side means high-level political statements of ex-president Mikheil Saakashvili in his addresses to UN, OSCE, NATO and other international organizations, his 23 November 2010 speech in Strasbourg,³⁹ the Georgian parliament's 7 March 2013 resolution on foreign policy priorities,⁴⁰ which included a non-use of force commitment, and EU-Georgia association agreement, which states that "Parties reiterate their commitment to peaceful conflict resolution."⁴¹ The agreement also emphasizes commitment to reconciliation as the main European principle of conflict resolution.

3. Moscow's strategic treaties with Abkhazia and South Ossetia. The Abkhazian and South Ossetian arguments have become even less convincing for Tbilisi after Russia signed a Strategic Partnership and Alliance Treaty with Sukhumi⁴² and Alliance and Integration Treaty with Tskhinvali.⁴³ In these treaties, Russia declared itself a guarantor of security for both Abkhazia and South Ossetia and this was repeatedly confirmed by Sukhumi and Tskhinvali.

It should be emphasized that Tbilisi, of course, does not recognize these treaties as legal and valid. Nevertheless, it has taken them into account as a political act and part of the de facto reality. From the Georgian perspective, these treaties underscore the need for a binding non-use of force agreement with Moscow and invalidate Sukhumi's and Tskhinvali's claims about the Georgian danger.

4. The problem of status. Another concern for Georgia is the uncertainty about what status Abkhazia and South Ossetia will have in a non-use of force agreement. Tbilisi will never sign a document that can be perceived by the Georgian society (and international community) as a step towards recognizing Abkhazia's and South Ossetia's independence. In addition, there is a widespread feeling in Tbilisi that Sukhumi and Tskhinvali are so intent on getting this agreement because they view it as a way to win certain recognition and legitimacy from Georgia. According a former government official, "*When they are talking from Sukhumi and Tskhinvali about the need for the agreement, they can have only one motivation – they want to get a certain type of legitimacy which they may transform afterwards into another type of legitimacy*".⁴⁴

In addition, as mentioned above, at almost every round of the Geneva discussions Tbilisi is reiterating its demand for a binding non-use of force agreement with Moscow. The European Union⁴⁵ and other international organizations are also urging Russia to commit itself to not using force against Georgia. However, although Russia has formally become a party to the conflict since 2008 and has enough military and political capabilities to provoke a new war, the Russian government insists that Russia does not view itself as a party to the conflict in this context and says that Tbilisi needs to sort out security problems only with Sukhumi and Tskhinvali.⁴⁶

³⁹ *EU Hails Tbilisi's Non-Use of Force Pledge*, *Civil.ge*, 2010. Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22899>

⁴⁰ *Parliament Adopts Bipartisan Resolution on Foreign Policy*, *Civil.ge*, 2013. Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=25828>

⁴¹ *Guide to EU – Georgia Association Agreement*, Tbilisi, 2014, p.11

⁴² *Under Article 6 of Russia-Abkhazia strategic partnership and unity treaty, in case of an armed attack (military aggression) against one party, the other party will provide assistance by taking any action it deems necessary, including the use of armed force.* Full text available at: <http://kremlin.ru/supplement/4783>

⁴³ *Russian Federation guarantees defense and security of the Republic of South Ossetia, including protection of the state borders of the Republic of South Ossetia.* Full text available at: <http://kremlin.ru/supplement/4819>

⁴⁴ A quote from an interview with a respondent, conducted during the research.

⁴⁵ *EU Calls on Russia for Non-Use of Force Pledge Vis-à-Vis Georgia*, *Civil.ge*, 2012 Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24492&search>

⁴⁶ *Тбилиси обвиняет Москву в нежелании гарантировать Грузии неприменение силы*, *Interfax.ru*, 2014, Available in Russian: <http://www.interfax.ru/world/367821>

As a result, the discussion about the problem invariably goes back to square one, being locked in an endless circle.

2012 parliamentary elections: new government, new approaches?

Although the new Georgian government, which came to power in 2012 parliamentary elections, adopted a fundamentally different approach to conflict settlement from that of its predecessor, it was unable to break this vicious circle.

The new government opted for a more pragmatic policy towards Moscow and a more flexible stance on the conflict resolution process. One of the indications of the policy change is the government's decision to rename the office of the minister for reintegration by replacing the word "reintegration" with "reconciliation", an apparent message for Sukhumi and Tskhinvali intended to demonstrate the new government's political will for reconciliation and settlement. Another visible change is that the once frequent allegations by Sukhumi and Tskhinvali about the "Georgian trace" in security incidents in the conflict zones have all but stopped after 2012. In South Ossetia, despite the ongoing "borderization" and detentions of local residents by de facto authorities for "illegally crossing the state border", more and more people have applied for Georgian healthcare or humanitarian assistance programs. In another sign of a softer and more pragmatic stance, the Georgian government made first steps towards revising the law on the occupied territories⁴⁷. The newly elected parliament has already announced its intention to debate potential amendments to the law as a priority issue.⁴⁸

It is noteworthy, however, that apart from renaming the minister's office, the government has made no attempt to change its predecessor's key policy documents on conflict resolution. New policy documents to support the new vision were not produced either. It somehow seems that the new ruling elite is still divided over what path to choose and/or may not regard the issue as a priority.

After 2012 Tbilisi has also adopted a more flexible approach to the problem of non-use of force agreements with Abkhazia and South Ossetia. In 2008-2012 the Georgian position was uncompromising – no agreements with Sukhumi or Tskhinvali as long as they are not real parties to the conflict.⁴⁹ After 2012, Tbilisi has somewhat softened its stance, signaling that it was prepared to accept such agreements on certain conditions, but only after getting formal assurances from Russia that it will not use force against Georgia, a key point of the 12 August 2008 ceasefire agreement and a major objective of the Geneva negotiations.⁵⁰

*"We are ready to sign the agreements with Abkhazia and South Ossetia the very next day after signing an agreement with Moscow on not using force. Unlike the United National Movement's government, we are telling the Abkhaz and Ossetians that we are willing to talk to them about the problem. We respect their position and would like to calm their fears, especially as these fears are totally unfounded. However, we will talk about these agreements with them only after a similar agreement is signed with Moscow"*⁵¹ – says one of the former officials of the Georgian Dream's government.

This comment illustrates the change of policy after the Georgian Dream came to power in 2012. It should be emphasized, however, that despite conciliatory messages from Tbilisi, Moscow does

⁴⁷ Eka Beselia – Georgia is criticized by international organizations about the "Law on Occupied Territories," IPN, 2016. Available in Georgian: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/408409-eka-beselia-okupirebuli-teritoriebis-shesakheb-kanonthan-dakavshirebith-saqarthvelo-saerthashoriso-organizaciebisgan-kritikas-ighebs.html?ar=A>

⁴⁸ *ibid.*

⁴⁹ FM on Tbilisi's Stance on Non-Use of Force Treaty, Civil.ge, 2010. Available: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22213>

⁵⁰ Paata Zakareishvili: Chances for Abkhazia is either Russia or Europe through Georgia, Netgazeti.ge, 2014. Available in Georgian: <http://netgazeti.ge/opinion/33842/>

⁵¹ A quote from an interview with a respondent, conducted during the research

not seem to have any intention of changing its position in this issue. Moreover, right after 2012, the Kremlin signed strategic unity treaties with both Sukhumi and Tskhinvali, frustrating the new Georgian government and making a compromise even harder to achieve.

CONCLUSIONS

The research found that the current situation offers little solace to the Georgian government. Tbilisi is facing a difficult dilemma: either accept the status quo and abandon efforts to change it for the time being in the hope that the global geopolitical situation may change in the future, opening up new opportunities for political dialogue, or make a political compromise for the sake of rebuilding trust and creating a real prospect of peaceful settlement, and agree to sign non-use of force agreements only with Abkhazia and South Ossetia, on certain conditions.

Although this issue has not yet been officially brought into the political agenda, it cannot be ruled out that the incumbent Georgian government will indeed make such a compromise but only as a demonstration of political goodwill and desire to restore confidence rather than a response to Abkhazia's and South Ossetia's security concerns. However, the compromise will be possible only as part of a wider deal that will address other key issues too.

“Any format or agreement where signatories will have a relevant status is important for us. But if we say ‘yes’ to agreements with Sukhumi and Tskhinvali, they should not be only about abstaining from the use of force. They should cover a wide range of issues, including economic and other problems”⁵² – emphasized the current government's representative.

However, the fact that since 2012 the parties have been unable to find common ground suggests that neither Sukhumi nor Tskhinvali have enough motivation today to sign a comprehensive treaty with Georgia which would include, along with other provisions, a commitment to abstain from the use of force. It seems that the *de facto* Abkhaz and South Ossetian leaders are not prepared to talk about the issues that are vitally important for Tbilisi (for instance, repatriation of IDPs, etc) or, in view of the current circumstances, the non-use of force commitment from Georgia as a security mechanism is not imperative for them any longer and they are simply eager to exploit the theme for political purposes (for instance, to influence the negotiations process or preserve their political status).

Are there any chances for the current status-quo to change in the near future?

There are a number of positive factors to believe that changes are not unlikely:

- The current Georgian government's conflict-resolution policy is more pragmatic and flexible than that of its predecessor.
- The Georgian public opinion has become more pro-European and receptive to European values, and increasingly supportive of the peaceful resolution of the conflicts as the only viable option.
- The 2008 war dashed hopes of the most irreconcilable and radical part of the Georgian society for a rapid conflict resolution and diverted its attention to elsewhere. As a result, the theme of conflicts has been gradually sidelined in the Georgian political discourse,⁵³ while the political downfall of the United National Movement, which used to favor radical approaches to the conflict resolution, has opened a window of opportunity for alternative ideas and proposals.

⁵² A quote from an interview with a respondent, conducted during the research

⁵³ Tsuladze, Zaza. *Territorial integrity surrounded by economic problems*, VOA, 2016, Available in Georgian: <http://www.amerikishma.com/a/ndi-georgia-polls/3279380.html>

-
- Participation in the bilateral and multilateral dialogue has greatly improved the analytical ability of the Georgian expert community and civil sector organizations to look for and identify potential ways to break the vicious circle.⁵⁴

The combination of these factors can be seen as an indication that there are already certain pre-conditions in Tbilisi today to start serious discussions in the Georgian society about the possibility, format and content of a comprehensive agreement with Sukhumi and Tskhinvali, on certain conditions, which will depend on the preparation of a respective security document between Georgia and Russia, while the non-use of force issues can be one of the components of this comprehensive agreement.

It should be again underlined that such a comprehensive deal can succeed only with mutual compromises and convincing arguments from all involved parties. Otherwise, as long as Tbilisi views such an agreement only as a confidence building measure, the process may only demonstrate that satisfying motivation of only one party is a counterproductive strategy.

While the ruling party's unchallenged hegemony gives the government more latitude for bold decisions, it is still dependent on its political will. In addition, the Georgian society is firmly in favor of peaceful conflict settlement. However, these two factors alone are not enough to propel the issue to the fore of the Georgian political agenda. Much will depend on the willingness and readiness of other stakeholders – motivations of Abkhaz and Ossetian societies and Moscow's position – and the global geopolitical context, which in recent years has had an increasingly strong impact on conflicts in Georgia.

⁵⁴ *Caucasian House & Institute for the Study of Nationalism and Conflicts. Conflicts in Georgia: Ongoing Challenges and Ways to Solution, 2015. Available at: <http://regional-dialogue.com/wp-content/uploads/2014/06/Conflict-in-Georgia.-ENG.pdf>*

