



ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი



მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების
კავკასიური ინსტიტუტი

დემოქრატიზაცია საქართველოში

გახე ფაქტოების ჩოლი

სამეცნიერო რედაქტორი – გია ნოღია

თბილისი
2010



ქართველოლოგიის, ჰუმანიტარული და
სოციალური მეცნიერებების ფონდი
რუსთაველის ფონდი

**Rustaveli Foundation
for Georgian Studies, Humanities and Social
Sciences**

აღნიშნული პროექტი განხორციელდა ქართველოლოგიის, ჰუმანიტარული და სოციალური მეცნიერებების ფონდში (რუსთაველის ფონდი) მოპოვებული გრანტის მეშვეობით (№ D 025-08). წინამდებარე პუბლიკაციაში გამოთქმული ნებისმიერი მოსაზრება ეკუთვნის ავტორებს და შესაძლოა არ ასახავდეს ქართველოლოგიის, ჰუმანიტარული და სოციალური მეცნიერებების ფონდის (რუსთაველის ფონდის) შეხედულებებს.

This project has been made possible by financial support from the Foundation for Georgian Studies, Humanities and Social Sciences (Rustaveli Foundation) (№ D 025-08). All ideas expressed herewith are those of the authors, and may not represent the opinion of the Foundation itself.

www.rustaveli.org.ge

© ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი, 2010

ISBN 978-99928-37-33-7

უფასო გამოცემა

წინათქმა 5

გია ნოღია. დემოკრატიზაცია და გარე ფაქტორები:
დემოკრატიული თეორია და საქართველოს მაგალითი 7

არჩილ აბაშიძე. გარე აქტორების როლი კონსტიტუციური
ცვლილებების მიღებისას 51

დავით აფრასიძე. უსაფრთხოების სექტორის განვითარება
საქართველოში და გარე აქტორები 69

გია გოთუა. პოლიტიკური პარტიების საერთაშორისო
დახმარება: პოლიტიკურ პარტიათა წევრების ხედვა 93

David Aphrasidze and David Siroky. Frozen Transitions and
Unfrozen Conflicts, Or What Went Wrong in Georgia? ... 123

წინამდებარე წიგნი იკვლევს თემას, რომელიც ახალია პოლიტიკური მეცნიერებისთვის, თუმცა მის მზარდ ყურადღებას იმსახურებს. თანამედროვე სამყაროში დემოკრატია ლამის უნივერსალურ ნორმად იქცა, რომელსაც ღიად თითქმის არავინ უპირისპირდება. შეიძლება ითქვას, რომ მოხდა დემოკრატიის გლობალიზაცია. ეს იწვევს ერთგვარ პარადოქსს დემოკრატიზაციის, ანუ დემოკრატიული რეჟიმის ჩამოყალიბების პროცესში. ერთი მხრივ, ნორმატიულად, დემოკრატიის სუბიექტი, მისი ექსკლუზიური მფლობელი და სუვერენი არის ხალხი, ანუ მოცემული ქვეყნის მოქალაქეთა ერთობლიობა. ზოგადი პრინციპის დონეზე ამაზე არავინ დავობს. მეორე მხრივ, პრაქტიკულად, დემოკრატიზაციის პროცესში მყოფი ნებისმიერი ქვეყნის შიდაპოლიტიკურ დინამიკაზე მზარდ გავლენას ახდენს საერთაშორისო კონტექსტი, საერთაშორისო თანამეგობრობა, რომლის შიგნითაც წამყვანი ადგილი სწორედ დემოკრატიულ ერებს ეკუთვნით. დემოკრატიის ვზაზე დამდგარი (თუ ამ პრეტენზიის მქონე) ქვეყნების პოლიტიკური მოთამაშეები – ხელისუფლება, ოპოზიცია, საზოგადოებრივი ასოციაციები, ექსპერტები თუ რიგითი მოქალაქეები – დემოკრატიზაციის შიდა პროცესს ასეთ საერთაშორისო კონტექსტში მოიაზრებენ და მას ვერ აცილებენ. განვითარებული ერებისთვის კი “დემოკრატიის დახმარება”, “დემოკრატიის გავრცელება”, რაც საბოლოო ჯამში არადემოკრატიული ქვეყნების გადემოკრატიულებაზე მიმართულ ძალისხმევას ნიშნავს, საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებად იქცა.

კვლევა ამ მიმართულებით, ძირითადად, დემოკრატიული ერების პერსპექტივიდან ხდება: რა კონკრეტული მიზნები და მეთოდები აქვს დემოკრატიის დახმარების თუ გავრცელების პოლიტიკას, რომელი მიზნებია რეალისტური და რომელი – არა, რომელი მეთოდები მუშაობს და

რომელი – არა. ჩვენ, ცხადია, შევისწავლეთ დასავლურ ლიტერატურაში არსებული ხედვები. მაგრამ ჩვენი კვლევა ამოდის სწორედ იმ ქვეყნის პერსპექტივიდან, რომელიც წლების განმავლობაში იღებდა დემოკრატიის დახმარებას სხვადასხვა ფორმით. ჩვენ გვინდოდა გაგვეგო, სახელდობრ, რა გავლენა ჰქონდა – ან ვერ ჰქონდა დასავლეთის დემოკრატიის დახმარებას საქართველოში მისი განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე.

ასეთი მთლიანი სურათის შექმნა საკმაოდ რთული აღმოჩნდა. მკითხველი ნახავს როგორც შედარებით ზოგად (მაგრამ გარდუვალად ზედაპირულ) მონახაზს, რომელიც ეხება როგორც დემოკრატიზაციაზე გარე გავლენების გააზრების თეორიულ პრობლემებს დემოკრატიის კომპარატივისტული კვლევების კონტექსტში, ისე საქართველოს შემთხვევის მიმოხილვით დახასიათებას. დავით აფრასიძის, არჩილ აბაშიძის და გია გოთუას სტატიებში მოცემულია უფრო დაკონკრეტებული და ჩაღრმავებული სურათი იმისა, თუ როგორ და რა სახის გავლენას ახდენდნენ გარე მოთამაშეები დემოკრატიის განვითარების სხვადასხვა ასპექტზე. წიგნში შევიდა აგრეთვე დავით აფრასიძის და ამერიკელი მეკვლევარის, დევიდ სიროკის მეტად საინტერესო სტატია, რომელიც საერთაშორისო კომპარატივისტულ ასპექტში განიხილავს ქართული ნაციონალიზმის გავლენას დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებაზე. ჩვენ გვესმის, რომ კვლევამ შეიძლება დაუკმაყოფილებლობის გრძნობა დატოვოს, და სიამოვნებით მივიღებთ ნებისმიერ შენიშვნას. მაგრამ მაინც ვამაყობთ იმით, რომ პიონერები ვართ ამ სფეროში.

კვლევა არ შედგებოდა, რომ არა რუსთაველის ფონდის დაფინანსება და მისი თანამშრომლების გულისხმიერი დამოკიდებულება. უდიდესი მადლობა მათ. ასევე, მადლობას იმსახურებს ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის ადმინისტრაცია, რომელმაც პირობები შეგვიქმნა კვლევის ჩასატარებლად. პროექტის განხორციელების პროცესში ღირებული პარტნიორი იყო მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი. განსაკუთრებით აღსანიშნავია სტუდენტების (ზოგი მათგან უკვე კურსდამთავრებულია) – რუსუდან ჩხეიძის, ნინო ღამბაშიძის, ზურაბ წიკლაურის წვლილი, რომლებიც კვლევის პროცესში მნიშვნელოვან დახმარებას გვიწვედნენ.

გია ნოდია

დემოკრატიზაცია და გახე ფაქტორები: დემოკრატიული თეორია და საქართველოს მაგალითი

გია ნოდია

რას ნიშნავს „დემოკრატიზაცია“ საქართველოში?

საქართველო – ყოველ შემთხვევაში ჯერჯერობით – ვერ ჩაითვლება წარმატებული დემოკრატიზაციის მაგალითად. თითქმის ყველა სერიოზული ანალიტიკოსი განახილავს მას, როგორც „ჰიბრიდულ რეჟიმს“ – ანუ მმართველობის რეჟიმს, რომელიც დემოკრატიის და ავტოკრატიის ნიშნებს აერთიანებს.¹ სხვა ასეთი ქვეყნებისგან მას, პირველ რიგში, არასტაბილურობისკენ მიდრეკილება გამოარჩევს. დამოუკიდებლობის ოცი წლის მანძილზე საქართველოს ჯერ არ ჰქონია ძალაუფლების კონსტიტუციური ცვლის გამოცდილება – სამაგიეროდ, ორჯერ მოხდა ხელისუფლების იძულებით გაძევება: ერთხელ სისხლიანი და ძალადობრივი გზით (1992 წელს), მეორედ კი – უსისხლო, „ხავერდოვანი“ რევოლუციის მეშვეობით (2003 წ.).²

¹ ასეთ რეჟიმებზე იხ., მაგ., Larry Diamond, “Thinking about Hybrid Regimes”, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 January (April 2002), გვ. 21-35; Steven Levitsky and Lucan Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, იქვე, გვ. 51-65.

² საქართველოს დემოკრატიული ტრანზიციის სირთულეებზე იხ. Jonathan Wheatley, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union*, (Aldershot: Ashgate 2005); Lincoln A. Mitchell, *Uncertain Democracy: U. S. Georgian Policy and Georgia's Rose Revolution* (Philadelphia: University of Philadelphia Press, 2009); Charles King, “Potemkin Democracy”, *The National Interest* 64 (Summer 2001), გვ. 51-69; Charles H. Fairbanks, Jr., “Georgia's Soviet Legacy”, *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 1, (January 2010), გვ. 144-151.

მიუხედავად ამისა, თავის სამეზობლოში საქართველო სტაბილური ლიდერია დემოკრატიულობის ხარისხის თვალსაზრისით. ის სხვა ქვეყნებზე უფრო ჯიუტად და შეუპოვრად უპირისპირდება ძალაუფლების ავტორიტარულ ტენდენციებს. ამის შედეგად ის უფრო თავისუფალი ქვეყანაა, ვიდრე რეგიონის სხვა ქვეყნები (თურქეთის გამოკლებით). ამის გამოვლინებებია სამოქალაქო და პოლიტიკური თავისუფლებების კონსტიტუციური გარანტიები, პოლიტიკური კონკურენციის ღია და საკმაოდ მწვავე ხასიათი, პოლიტიკური და სამოქალაქო ასოციაციების სიმრავლე და მათი უნარი, საჯაროდ იბრძოლონ დასახული მიზნების განსახორციელებლად, სიტყვის თავისუფლების საკმაოდ მაღალი დონე, რაც ინფორმაციისა და განსხვავებული მოსაზრებების ფართო ცირკულაციას უზრუნველყოფს, და ა. შ.³

ამის საფუძველზე ჩამოვყალიბებთ ამ სტატიის და წიგნის ამოსავალ დებულებას: პოლიტიკური რეჟიმის ტრანსფორმაცია, რომელიც საქართველოში 1989 წლიდან მიმდინარეობს, „დემოკრატიზაციის“ ან „დემოკრატიული ტრანზიციის“, „დემოკრატიზე გადასვლის“ ცნებაში თავსდება. ეს დებულება (როგორც საქართველოს, ისე მისი მსგავსი ქვეყნების მიმართ) სულაც არ არის უდავოდ აღიარებული დემოკრატიის ექსპერტების მიერ. რაკი საქართველოს პოლიტიკური რეჟიმი ვერ შეფასდება როგორც „დემოკრატია“ და არც იმის გარანტია არსებობს, რომ მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების შედეგად დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმის ჩამოყალიბება (კონსოლიდაცია) მოხდება, რის საფუძველზე შეიძლება გუწოდოთ შესაბამის პოლიტიკურ პროცესებს „დემოკრატიზაცია“? ამ ცნების გამოყენება არამეცნიერული „ტელეოლოგიზმის“ ნიმუშად შეიძლება ჩაითვალოს: გამოდის, წინასწარ ვვარაუდობთ, რომ პოლიტიკური პროცესები მოცემულ ქვეყანაში (ამ შემთხვევაში – საქართველოში) მაინცდამაინც დემოკრატიული რეჟიმის ჩამოყალიბებამდე მიგვიყვანს. მაგრამ პოლიტიკაში წინასწარ რაიმის თქმა

³ საქართველოს პოლიტიკური რეჟიმის ძლიერ და სუსტ მხარეებზე, დემოკრატიის თვალსაზრისით, იხ. ორგანიზაცია „ფრიდომ ჰაუსის“ ყოველწლიური ანგარიშები საქართველოს შესახებ მის ვებ-გვერდზე www.freedomhouse.org

შეუძლებელია – ყოველ შემთხვევაში, ასეთი წინასწარმეტყველება ვერ იქნება მეცნიერული ღირებულების მქონე.⁴

ეს კრიტიკა ანგარიშგასაწვია. მაგრამ არ არის აუცილებელი, ტერმინ „დემოკრატიზაციაში“ ტელეოლოგიური შინაარსი ჩავდეთ. ის შეიძლება გავიგოთ როგორც დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმის ჩამოყალიბების მცდელობა. სიტყვა „მცდელობა“ კი თავისთავად გულისხმობს, რომ ის შეიძლება წარმატებული ან წარუმატებელი იყოს: შესაბამისად, აზრიანია გამოთქმები „წარუმატებელი დემოკრატიზაცია“ ან „წარუმატებელი დემოკრატიული ტრანზიცია“. ის, რომ რომელიმე ქვეყანა არ არის (ვერ არის) დემოკრატიული, არ ნიშნავს, რომ ამის მცდელობა არ ყოფილა. ამ მიდგომასაც აქვს ნაკლი: ის იძულებულს გვხდის, პოლიტიკური მოთამაშეების მიხნებზე, განზრახვებზე ვისაუბროთ. „წარუმატებელი დემოკრატიზაცია“ არის პროცესი, სადაც წამყვან პოლიტიკურ მოთამაშეებს ამოდრავებდათ განზრახვა დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმის ჩამოყალიბებისა, მაგრამ, ამა თუ იმ მიზეზის გამო, ამ ამოცანის შესრულება ვერ შეძლეს. მაგრამ საიდან ვიცით, რომ მათ მართლაც ჰქონდათ ეს განზრახვა? იქნებ ტყუოდნენ? როგორც წესი, დემოკრატიზაციის დროშით მოქმედ პოლიტიკოსებს ჰყავთ კრიტიკოსები, რომელთა აზრითაც, ისინი მხოლოდ თვალის ასახვევად იყენებენ დემოკრატიულ ღონისძიებებს, სინამდვილეში კი, მხოლოდ ძალაუფლების სიყვარული ამოდრავებთ. პოლიტიკოსთა „ნამდვილ“ განზრახვებზე ლაპარაკს ძალაუხერხებურად გადაგყავართ ფსიქოლოგიური და მორალისტური ვარაუდების სფეროში, ამით კი მეცნიერული მსჯელობის ფარგლებიდან გავდივართ.

მაგრამ დემოკრატიზაციის კვლევების სრულყოფილი „მეცნიერულობა“, თუ ამ სიტყვაში ყველა განსახილველი ფენომენის ობი-

⁴ „დემოკრატიული ტრანზიციის“ ცნების საქართველოს მსგავსი ქვეყნებისთვის მიყენების ყველაზე ცნობილი კრიტიკისთვის იხ. Thomas Carothers, „The End of the Transition Paradigm“, *Journal of Democracy*, Vol 13. No1. (January 2002) გვ. 5-20. იხ. აგრეთვე Richard Rose, William Mishler, Christian Haerpfer, *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies* (Cambridge and Oxford: Polity, 1998), გვ. 7.

ექტურ დაკვირვებადობას და გაზომვადობას ვიგულისხმებთ, ცოტა არ იყოს უტოპიურია. დემოკრატიზაციის კვლევები, განსაზღვრების თანახმად, წინ წამოწევენ, ერთი მხრივ, მოქმედ პირებს, მეორე მხრივ კი ნორმებს და ღირებულებებს, რომელთაც პოლიტიკური ქმედება ეყრდნობა. აქ „სუბიექტური ფაქტორების“ აღიარების და შეფასების გარეშე მსჯელობა შეუძლებელია.

ეს არ ნიშნავს, რომ განწირული ვართ, პოლიტიკოსების სუბიექტურ ზრახვებში ვიქექვით. არსებობს დაკვირვებადი ფაქტები, რომლებიც საშუალებას გვაძლევს, ვთქვათ, რომ „დემოკრატიზაციის მცდელობაზე“ საუბარი საფუძვლიანია. კერძოდ, საქართველოს პოლიტიკურ პროცესებზე თუნდაც ზედაპირული დაკვირვება საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ:

- (1) *ნორმატიული ჩარჩო*, რომელზეც აპელირებდნენ ძირითადი პოლიტიკური მოთამაშეები პოლიტიკური ევოლუციის სხვადასხვა ეტაპზე, განსაზღვრული იყო თანამედროვე ლიბერალური დემოკრატიის ძირითადი იდეებით. იყო სხვა ნორმატიული ჩარჩოებიც (ეროვნული დამოუკიდებლობა, სახელმწიფოს გაძლიერება, სიღარიბის დაძლევა, ეროვნული თვითმყოფადობის შენარჩუნება და ა. შ.), მაგრამ, იშვიათი გამონაკლისის გარდა, ისინი არ განიხილებოდა როგორც დემოკრატიასთან წინააღმდეგობაში მყოფი და, ობიექტურადაც, თავსებადია დემოკრატიულ პრინციპებთან. საზოგადოებრივი გამოკითხვის შედეგებიც მკაფიოდ გვიჩვენებს, რომ დემოკრატიის ნორმატიული ჩარჩოს ძირითადი პარამეტრები საკმაოდ ფართოდ არის გამჭდარი საზოგადოების უდიდესი ნაწილის ცნობიერებაში.⁵
- (2) საქართველოს სხვადასხვა პერიოდის ხელისუფლებებს მიღებული და განხორციელებული აქვთ კონკრეტული პოლიტიკური გადაწყვეტილებები (საკანონმდებლო აქტები, ცვლილებები სახელისუფლებო ორგანოების სტრუქტურაში და ა. შ.), რომლებიც ობიექტურად შესაბამისობაშია აღიარებულ ლიბერალურ-

⁵ ამჟამად იხ. Theodore Hanf, Ghia Nodia, *Lurching to Democracy. From Agnostic Tolerance to Pious Jacobinism: Societal Change and People's Reactions*. (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000).

დემოკრატიულ ნორმებთან და რომელთა სხვაგვარი კონცეფტუალნიზაცია, თუ არა როგორც დემოკრატიული რეფორმებისა, ლოგიკურად რთულია. ამ შეფასებას ვერ შეცვლის ვერც ვარაუდები იმის თაობაზე, რომ გადაწყვეტილების მიმღებებს დემოკრატიის უანგარო სიყვარულისგან განსხვავებული სუბიექტური მოტივები ამოძრავებდა ან, რომ ესა თუ ის გადაწყვეტილება ამ მისი განხორციელების წესი „სრულყოფილად დემოკრატიული“ არ ყოფილა.

- (3) პოლიტიკური პროცესები, კრიტიკულ მომენტებში მაინც, მიმდინარეობდა *ფართო საზოგადოებრივი მობილიზაციის* ფონზე, ხოლო საზოგადოებრივი მობილიზაციის ფაქტი, საზოგადოების ფართო ფენების მონაწილეობა კრიტიკული ან გადამწყვეტი ფაქტორი იყო გარდამტეხი პოლიტიკური პროცესების შედეგების განსაზღვრისთვის. აგრეთვე, მეტად მნიშვნელოვანია, რომ წარმატებული საზოგადოებრივი მობილიზაცია უმეტესად დემოკრატიული ღონისძიებების გამოყენებით ხდებოდა.
- (4) თუმცა საქართველოს პოლიტიკურ ტრანსფორმაციას ვერ განვიხილავთ როგორც დემოკრატიის ხარისხის განუხრელ ზრდას, განვითარების დაახლოებით ოცწლიან პერიოდში მოხდა გარკვეული *დემოკრატიული ნორმების* (საჯარო პოლიტიკური კონკურენციის ლეგიტიმურობის აღიარება, ძირითადი სამოქალაქო თავისუფლებების დაცვა, დამოუკიდებელი სამოქალაქო ასოციაციების საქმიანობა და ა. შ.) საკმაოდ მყარი *ინსტიტუციონალიზაცია*.

ყოველივე ეს საკმარისია იმის სათქმელად, რომ საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების განხილვა „დემოკრატიზაციის“ კონცეფტუალურ ჩარჩოში სრულიად ლეგიტიმურია. ამ მიდგომის მართებულობა არ არის დამოკიდებული იმაზე, რამდენად წარმატებულად თუ წარუმატებლად განვიხილავთ ამ პროცესის შედეგებს.

დემოკრატიზაცია და დასავლეთი: დემოკრატიზაციის
სამართაშორისო კონტექსტი

საქართველოს კიდევ ერთი გამორჩეული თვისება (არა მხოლოდ მის სამეზობლოში, არამედ გლობალური მასშტაბითაც) არის ის, რომ, მრავალ სხვა ჰიბრიდულ რეჟიმთან შედარებით, ის გამოკვეთილად ორიენტირებული, დასავლურ სამყაროზე, როგორც განვითარების მოდელზე. ეს „პროდასავლურობა“ არის არა მხოლოდ ხელისუფლების პრაგმატული, მიმდინარე პოლიტიკური კონიუნქტურით ნაკარნახევი არჩევანი, არამედ ქართული საზოგადოებრივი აზრის დომინანტური თვისება, რომელიც საკმაოდ სტაბილური რჩება პოლიტიკური რეჟიმების ცვლილების მიუხედავად. სხვა ამბავია, რამდენად შეიძლება საქართველო „დასავლურ საზოგადოებად“ ან „ევროპის ნაწილად“ ჩაითვალოს ობიექტური სოციალურ-ეკონომიკური მახასიათებლებით. არც ექსპერტებს და არც ე. წ. „რიგით მოქალაქეებს“ არა აქვთ ცალსახა პოზიცია ამ საკითხში. ზოგადად ძნელია, საზოგადოების „დასავლურობა“ თუ „ევროპულობა“ ობიექტურად გაზომო.⁶ მაგრამ ეს არანაირად არ ცვლის იმ ვითარებას, რომ პოლიტიკურად არასტაბილურ საქართველოში ერთი რამ (აქამდე მაინც) საკმაოდ მყარი იყო: საქართველოს ეროვნული პროექტია, დასავლური საზოგადოების ნაწილი გახდეს.

მეორე მხრივ, დასავლეთის ნაწილად ყოფნა დღეს წარმოუდგენელია იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყანა დემოკრატიული არ არის. ეს კორელაცია საკმაოდ ახალია. ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის შუა ხანებში ცივილიზაციური „დასავლურობა“ თავსებადი იყო ავტორიტარულ პოლიტიკურ რეჟიმთან, თუმცა უკვე ამ დროს ევროპის და ამერიკის წამყვან სახელმწიფოებს მყარი არჩევანი ჰქონდათ გაკეთებული დემოკრატიის სასარგებლოდ. უფრო ადრე, მეორე მსოფლიო ომამდე, დემოკრატია არა მხოლოდ გლობალურად, არამედ ევროპაშიც გამონაკლისს შეადგენდა. მაგრამ მე-20 საუკუნის ბოლოს, დე-

⁶ 2006 წელს გამოკითხულთა 64,8% ემხრობოდა საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანებას, მაგრამ მხოლოდ 32,8 მიიჩნევდა თავს ევროპულად – იხ. „ქართული საზოგადოების ღირებულებები“ (თბილისი, ფონდი ღია საზოგადოება-საქართველო, 2006), გრაფ. 27 და 29.

მოკრატიზაციის ე. წ. „მესამე ტალღის“ შედეგად, რომელმაც სამხრეთ ევროპის, ლათინური ამერიკის, ნაწილობრივ – აღმოსავლეთ აზიის, მოგვიანებით კი – ყოფილი კომუნისტური ბლოკის ქვეყნები მოიცვა,⁷ დემოკრატია სრულად გაბატონდა დასავლეთში, როგორც კულტურულ-გეოგრაფიულ რეგიონში. დასავლური და ამავე დროს არადემოკრატიული ქვეყანა ერთგვარ აბერაციად იქცა.

საქართველოს დემოკრატიზაციის მცდელობები (ცხადია, აქ არ ვთვლით 1918-21 წლების საქართველოს რესპუბლიკის პერიოდს) სწორედ ამ დროს თანხვდება. შესაბამისად, კორელაცია „დასავლურ არჩევანსა“ და „დემოკრატიულ არჩევანს“ შორის მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელიც გავლენას ახდენს მისი პოლიტიკური ტრანსფორმაციის ხასიათზე. ის უკეთ გავგვაგებინებს „გარე აქტორების“ (ანუ დასავლეთის) როლს საქართველოს დემოკრატიზაციის პროცესებში.

გარე აქტორები დემოკრატიზაციაში: ლიბერალიზმის დილემა

მე-20 საუკუნის დასასრულიდან ფართოდ ვრცელდება შეხედულება, რომ გარე აქტორები სერიოზულ როლს თამაშობენ ან შეუძლიათ ითამაშონ მოცემული ქვეყნის დემოკრატიზაციაში. ყალიბდება „დემოკრატიის დახმარება“, როგორც საგარეო დახმარების ერთ-ერთი ნაირსახეობა. შესაბამისად, საქართველოშიც დამკვიდრდა მოსახრება, რომ გარე მოთამაშეების ერთობლიობა, რომელსაც შეიძლება კოლექტიურად ვუწოდოთ „დასავლეთი“ ან „საერთაშორისო თანამეგობრობა“, სერიოზულ გავლენას ახდენს საქართველოს შიგნით მიმდინარე დემოკრატიზაციის პროცესებზე.

⁷ იხ. Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991). მაიკლ მაფოლი პოსტ-კომუნისტურ დემოკრატიზაციებს იმდენად განხვავებულად თვლის, რომ მათ დემოკრატიზაციის „მეოთხე ტალღაში“ აერთიანებს. იხ. Michael McFaul, “The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World”, *World Politics*, Vol. 54, No. 2 (Jan 2002), pp. 212-244.

2003 წელს მომხდარი „ვარდების რევოლუციის“ საზოგადოებრივი რეცეფცია – როგორც საქართველოში, ისე მის ფარგლებს გარეთ – უმაღლესი წერტილი იყო გარე აქტორების როლის შეფასების მხრივ. დასავლეთში ბევრმა მიიჩნია ის „დემოკრატიის დახმარების“ განსაკუთრებით წარმატებულ შემთხვევად მსოფლიო მასშტაბით. „ვარდების რევოლუცია“ და მის შედეგად მოსული მიხეილ სააკაშვილის ხელისუფლება განსაკუთრებით მჭიდროდ დაუკავშირეს ჯორჯ ბუშის ადმინისტრაციას, რომლისთვისაც დემოკრატიის გავრცელება მსოფლიოს სხვადასხვა ნაწილში საგარეოპოლიტიკური კურსის ქვაკუთხედად იქცა. თბილისში სტუმრობისას ჯორჯ ბუშმა საქართველო „დემოკრატიის შუქურად“ გამოაცხადა, რაშიც იგულისხმებოდა არა მხოლოდ საქართველოს დემოკრატიზაციის წარმატებები, არამედ ისიც, რომ საქართველომ მაგალითი უნდა მისცეს რეგიონის სხვა ქვეყნებს და დემოკრატიის შემდგომი გავრცელების ფორპოსტად იქცეს.

გარე მოთამაშეების როლის აღიარება მხოლოდ დადებითი კუთხით არ ხდებოდა. რეჟიმის შიდა კრიტიკოსები მას ახსნათებდნენ როგორც „სოროსულს“, ცნობილი ამერიკელი ფილანტროპის ჯორჯ სოროსის სახელის მიხედვით, რომელიც ცნობილია ყოფილ კომუნისტურ ქვეყნებში დემოკრატიული ჯგუფების მხარდაჭერით. ამით ხაზი ესმებოდა შესაბამისი პოლიტიკური ძალების არააუთენტურობას, „არაეროვნულობას“, მთლიანი „რევოლუციური“ პროცესის გარედან (ძირითადად, აშშ-იდან) თავსმოხვეულობას და არაორგანულობას. მეტიც, ამერიკის განსაკუთრებული როლი ვარდების რევოლუციაში – რეალური თუ წარმოსახვითი – ნეგატიური კომენტარების საგანი გახდა არა მარტო რუსეთში (ვისგანაც ასეთი ნეგატივიზმი შედარებით უფრო მოსალოდნელი იყო როგორც მისი ავტორიტარული წყობის, ისე დასავლეთისადმი უარყოფითი განწყობის გამო), არამედ ევროპაში და მთლიანად დასავლეთშიც, განსაკუთრებით, მემარცხენე წრეებში. ეს, ნაწილობრივ, შეიძლება დაფუძვნიროთ პრეზიდენტ ჯორჯ ბუშის განსაკუთრებულ არაპოპულარობას და, უფრო ფართოდ, ანტიამერიკანიზმის ფართოდ გავრცელებულ დაავადებას, რომლის გადრმავებას ხელი შეუწყო ბუშის პოლიტიკამ.

თუნდაც საქართველოს მაგალითი გვიჩვენებს, რომ გარე აქტორების მონაწილეობას ქვეყნის დემოკრატიზაციაში უკავშირდება მნიშვნელოვანი დილემა, რის გამოც უარყოფით დამოკიდებულებას მის მიმართ ვერ ავხსნით მხოლოდ ავტორატი მმართველების შიშით დემოკრატიზაციის ახალ-ახალი „ტალღის“ წინაშე ან მავანთა ანტიამერიკანიზმით თუ „შეთქმულების თეორიებით“ გატაცებით. ამ დილემის ძირი თვით დემოკრატიის არსშია.

დემოკრატია, პოპულარული განსაზღვრების თანახმად და სიტყვის ეტიმოლოგიიდან გამომდინარე, ხალხის ძალაუფლებაა. ეს ყველაფერი იცის. მაგრამ „ხალხის ძალაუფლება“ ზოგადი ნორმატიული პრინციპია, რომლის კონკრეტული ინტერპრეტაცია სხვადასხვაგვარი შეიძლება იყოს და სწორედ ეს ინტერპრეტაცია განსაზღვრავს დემოკრატიის, როგორც რეალურად მოქმედი პოლიტიკური რეჟიმის, არსს. მინიმალისტური, ე. წ. „შუმპეტერიანული“ ინტერპრეტაციის თანახმად, ხალხს პერიოდულად ეძლევა საშუალება შეცვალოს ხელისუფლება არჩევნების მეშვეობით და სწორედ ეს აქცევს რეჟიმს დემოკრატიულად.⁸ ამ შემთხვევაში „ხალხი“ და „ამომრჩეველი“ სინონიმებია. დემოკრატიის გაფართოებულ ინტერპრეტაციებში, რომელთაც მისი მომხრეები „სუბსტანციურს“ ან „მინაარსობრივს“ უწოდებენ ხოლმე, ხალხის ძალაუფლება მუდამდებია, უპირველეს ყოვლისა, იმით, რომ სხვადასხვა სოციალური ჯგუფი აყალიბებს, გამოხატავს და მეტ-ნაკლები წარმატებით იცავს მრავალგვარ და ხშირად ურთიერთსაწინააღმდეგო ინტერესს. იქმნება მექანიზმები (არჩევნები მხოლოდ ერთ-ერთია ამ მექანიზმთა შორის), რომელიც უზრუნველყოფს, რომ ეს ინტერესები სათანადოდ წარმოდგენილი და გათვალისწინებული იყოს ხელისუფლების პოლიტიკაში. ამ ჯგუფებისა და მათი ორგანიზაციის ფორმების მრავალფეროვნებას მოიცავს ცნება „სამოქალაქო საზოგადოება“, ასე რომ, გადაჭარბება არ იქნება იმის თქმა, რომ დემოკრატიის გაფართოებულ განსაზღვრებაში „ხალხის“ სრული სინონიმი თუ არა, მისი თვითგამოხატვის უპირატესი მოდუსი სწორედ სამოქალაქო საზოგადოებაა.

⁸ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper Perennial, pp. 269-273.

ორივე ამ შემთხვევაში შენარჩუნებულია ძირითადი აზრი: დემოკრატიის არსია გარკვეული ურთიერთობა ხალხსა და ხელისუფლებას შორის, და ამ დროს არა აქვს გადამწყვეტი მნიშვნელობა, რანაირად განვსაზღვრავთ „ხალხს“: როგორც „ამომრჩეველს“ თუ როგორც „სამოქალაქო საზოგადოებას“. ეს ურთიერთობა პირდაპირი და ექსკლუზიურია: ეს ამ ხალხის ხელისუფლებაა და მხოლოდ ამ ხალხს აქვს უფლება, დემოკრატიულ კონტროლს დაუქვემდებაროს მისივე მთავრობა. როგორ უნდა ჩაერთოს თუ ჩაერიოს ამ ექსკლუზიურ, ინტიმურ ურთიერთობაში „მესამე ძალა“, ანუ გარე მოთამაშე? რა მხრიდან უნდა შეაღწიოს მან ამ ურთიერთობაში და რა შემთხვევაში უნდა ჩავთვალოთ ასეთი ჩართვა ლეგიტიმურად თვით დემოკრატიის ლოგიკის თანახმად?

დემოკრატიის დახმარების ზოგადი გამართლება რამდენიმე არგუმენტით შეიძლება. დღევანდელ სამყაროში დემოკრატია საყოველთაოდ აღიარებული საზოგადო სიკეთის სტატუსი შეიძინა: მეტიც, შეიძლება ითქვას, პოლიტიკურ დონეზე ის „სიკეთის“, კარგი და სამართლიანი რეჟიმის სინონიმად იქცა. ლიბერალური დემოკრატია თანამედროვე ეპოქის უნივერსალური სამოქალაქო რელიგიაა და, როგორც ასეთს, აშკარა იდეოლოგიური მოწინააღმდეგეები თითქმის აღარ დარჩა. ბევრი ისეთი ქვეყანაც კი, ვისაც ობიექტური კრიტერიუმებით „დემოკრატიის“ წოდება არ ეკუთვნის (მაგალითად, „ფრიდომ ჰაუსის“ აღიარებულ თავისუფლების რეიტინგებში სათანადო ქულებს ვერ ღებულობს),⁹ სწორად დემოკრატიულობაზე პრეტენზიას აცხადებს (ოღონდ სპეციფიკური სახის დემოკრატიად მიიჩნევენ თავს). აქედან გამომდინარე შეგვიძლია ვიგულისხმოთ, რომ ადამიანები, ვინც არადემოკრატიულ ქვეყნებში ცხოვრობენ, სერიოზულ დეპრივაციას განიცდიან: დემოკრატიის ნაკლებობა იმის მსგავსი გაჭირვებაა, როგორც სიღარიბე ან ძალადობრივი კონფლიქტი. შესაბამისად, გულგრილობა დემოკრატიის ნაკლებობის მიმართ მორალურად თითქმის ისევე მიუღებე-

⁹ დემოკრატიის რეიტინგის შეფასებები და მათი მეთოდოლოგია იხ. ვებ-საიტზე www.freedomhouse.org

ლი ხდება, როგორც, ვთქვათ, მიწისძვრის მსვერპლთა გასაჭირის გულთან ახლოს არმიტანა.¹⁰

როგორც ვთქვი, ასეთი მიდგომა შედარებით ახალია: ის მე-20 საუკუნის დასასრულიდან, ანუ დემოკრატიზაციის „მესამე ტალღის“ წარმატებიდან იწყება. ამ დროიდან, განსაკუთრებით კი, კომუნისტური ბლოკის თვითგანადგურების შემდეგ, დემოკრატია განვითარებული სამყაროს ნორმად იქცევა. რაკი, პრაქტიკულად, ყველა განვითარებული ქვეყანა დემოკრატიულია, ლოგიკური ჩანს დასკვნა, რომ არსებობს პოზიტიური კორელაცია დემოკრატისა და განვითარებას შორის: არადემოკრატიულობა ქვეყნის არასაკმარისი განვითარების, ერთი მხრივ, გამოხატულება, მეორე მხრივ კი მიზეზიც შეიძლება იყოს. შესაბამისად, ავტორიტარიზმი ან დემოკრატის დეფიცეტი *განვითარებლობის* ერთ-ერთ გამოვლენად (და, შესაძლოა, წყაროდაც) განიხილება. დემოკრატის დახმარება ისეთივე მორალური იმპერატივია, როგორც ზოგადად ნაკლებ განვითარებული სამყაროს დახმარება განვითარებულის მხრიდან.

დემოკრატის დახმარება გარე მოთამაშეების მიერ საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთი კომპონენტია და, ბუნებრივია, მხოლოდ მორალურ იმპერატივს ვერ დაეყრდნობა: მას ეკონომიკური ინტერესის კომპონენტიც ახლავს. პირველ რიგში, ასეთი ინტერესის საფუძველს დემოკრატიული მშვიდობის თეორია იძლევა, რომლის საფუძველი მე-18 საუკუნის გერმანელი ფილოსოფოსის იმანუელ კანტის თეორიაშია და რომლის შეჯამება ჩვეულებრივ ხდება ფრაზით: დემოკრატიული სახელმწიფოები ერთმანეთში არ ომობენ. ხოლო მშვიდობა, სტაბილობა მსოფლიოს სხვადასხვა ნაწილში გან-

¹⁰ აი, მაგალითად, როგორ ახასიათებს ამერიკელი მკვლევარი მაიკლ მაგალი (რომელსაც პრეზიდენტმა ბარაკ ობამამ შემდეგ თავის ადმინისტრაციაში რუსეთის მიმართ პოლიტიკის კოორდინირება ჩააბარა) დემოკრატის როლს თანამედროვე მსოფლიოში: „დემოკრატია, როგორც საერთაშორისო ნორმა, დღეს უფრო ძლიერია, ვიდრე ოდესმე და თავად დემოკრატის ფართოდ განიხილავენ, როგორც მმართველობის იდეალურ ფორმას. ამასთანავე, დემოკრატის თითქმის უნივერსალური მიმზიდველობა აქვს მსოფლიოს ყველა ეთნიკური ჯგუფის, რელიგიის და რეგიონის ადამიანებს შორის“ – Michael McFaul, “Democracy Promotion as a World Value”, *The Washington Quarterly*, 28:1 (winter 2004-05), გვ. 148.

ვითარებული დემოკრატიული ქვეყნების უპირველესი ბუნებრივი ინტერესია. მასასადამე, რაც უფრო გაფართოვდება დემოკრატიული ქვეყნების არეალი, რაც უფრო მეტი სახელმწიფო გახდება დემოკრატიული, მით უფრო შემცირდება მსოფლიოში ომებისა და კონფლიქტების აღბათობა.¹¹ და პირიქით: რაკი ავტორიტარული რეჟიმები და არადემოკრატიული იდეოლოგიების მატარებლები მიდრეკილნი არიან აგრესიული პოლიტიკისადმი, ისინი შეიძლება ან განვითარებულ დემოკრატიულ ერებს დაესხნენ თავს (როგორც ავტორიტარული ქვეყნების მიერ მხარდაჭერილმა ტერორისტულმა ჯგუფებმა აირჩიეს სამიხნედ ამერიკის შეერთებული შტატები და ზოგიერთი ევროპული დემოკრატია), ან მათ შორის კონფლიქტები დემოკრატიული ერების მოსაგვარებელი ხდება (როგორც, მაგალითად, 1990-იანი წლების ბალკანეთის ომები).

ზოგიერთი ავტორი უფრო მზაკერული სახის ეგოისტურ ინტერესებს ხედავს დემოკრატიის დახმარების პროგრამების უკან.¹² მათი აზრით, დემოკრატიის დახმარება ნიღაბია, რითაც დასავლეთის პოლიტიკოსები ნაკლებ განვითარებულ ქვეყნებს მათთვის მისაღებ რეჟიმებს ახვევენ თავს, ნამდვილი მოტივი კი ძალაუფლებისთვის ან ეკონომიკური ინტერესებისთვის ბრძოლაა. ასეთი ავტორები, როგორც წესი, უარყოფენ რომელიმე ქვეყნის დემოკრატიზაციის პროცესში გარე მოთამაშეების რაიმე სახით ჩართულობის ლეგიტიმურობას.

¹¹ ედვარდ მენსფილდის და ჯაკ სნაიდერის აზრით, ეს ლოგიკა ნაკლოვანია: ჩამოყალიბებული, კონსოლიდირებული დემოკრატიები არ არიან ომებისკენ მიდრეკილი. მაგრამ, რაც შეეხება ახალ, უმწიფარ დემოკრატიებს, სადაც პოლიტიკური მონაწილეობის გაფართოებას თან არ ხდევს კანონის უზენაესობის და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების განვითარება, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის კულტურის დამკვიდრება, ისინი პირიქით, უფრო მეტად არიან მიდრეკილი ომებისკენ, ვიდრე თუნდაც მყარი და სტაბილური ავტორიტარული რეჟიმები. შესაბამისად, სნაიდერი ეჭვის თვლით უყურებს დემოკრატიის მხარდაჭერის მორალურ-პოლიტიკურ იმპერატივსაც. – Edward Mansfield and Jack Snyder, “Democratization and War,” *International Security* 1995, Vol. 20(1), გვ. 5-38; Jack Snyder, *From Voting to Violence* (New York, London: W.W. Norton & Co, 2000).

¹² იბ., მაგალითად, Gerald Sussman, “The Myths of ‘Democracy Assistance’: US Political Intervention in Post-Soviet Eastern Europe”, *Monthly Review*, December 2006, გვ. 15-26.

მოდერნიზაციის თეორია: ბარეღან დემოკრატიზაციის შეუძლებლობა

გარე აქტორების როლის გასამართლებლად არ არის საკმარისი მორალურ-პოლიტიკური იმპერატივები: აუცილებელია იმის გააზრება, როგორ არის შესაძლებელი, გარედან მოხდეს გავლენა მოცემული ქვეყნის დემოკრატიზაციაზე. ამასთან დაკავშირებით განვიხილავთ ორ მიდგომას დემოკრატიზაციის პროცესისადმი, რომელიც ყველაზე ფართოდ გამოიყენება თანამედროვე მეცნიერებაში, და გავაანალიზებ, რა შედეგები გამოიმდინარეობს მათგან დემოკრატიზაციაში გარე მოთამაშეების მონაწილეობის კუთხით.

პირველი მათგანი ცნობილია დემოკრატიზაციაში „მოდერნიზაციის თეორიის“ სახელით. ეს თეორია განსაკუთრებით გავრცელებული იყო 1950-60-იან წლებში. მისი ძირითადი თეზისი ისაა, რომ დემოკრატიას აქვს აუცილებელი სტრუქტურული, სოციალური წინაპირობები, რომელთა გარეშე დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმი ვერ იარსებებს. ასეთი წინაპირობები ახასიათებს მოდერნიზებულ, განვითარებულ ერებს: შეიძლება ითქვას, დემოკრატიის წინაპირობები და მოდერნიზაციის ნიშნები დაახლოებით თანხვედრა ერთმანეთს.¹³ ეს თეორია არ გვეუბნება, კონკრეტულად როგორ და რანაირად შეიძლება შეიქმნას დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმი, როგორია დემოკრატიასზე გადასვლის მექანიზმი. ის უფრო ნეგატიურ თეზისს გვთავაზობს: რა შემთხვევაშია *შეუძლებელი*, ქვეყანაში სტაბილური დემოკრატია დამყარდეს. თუ ქვეყანა აკმაყოფილებს წინაპირობებს, ის შეიძლება იყოს ან არც იყოს დემოკრატიული. მაგრამ ამ წინაპირობების გარეშე მას დემოკრატიის შანსიც არა აქვს.

სხვადასხვა ავტორს შეიძლება სხვადასხვა წარმოდგენა ჰქონდეს დემოკრატიის სტრუქტურულ წინაპირობებზე, მაგრამ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ისინი პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და სოციალურ-კულტურული ხასიათისაა. ჩამონათვალი შეიძლება ასეთი

¹³ Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1 (March 1959), გვ. 69-105.

იყოს: (1) სახელმწიფო მკაფიოდ განსაზღვრული საზღვრებით, რომლის მაცხოვრებლებს მყარი კონსენსუსი აქვთ იმაზე, რომ მოცემულ პოლუტიკურ ერთეულს მიეკუთვნებიან; (2) სახელმწიფო ძალაუფლების ქმედუნარიანი ინსტიტუტები, რომლებიც მოცემული საზღვრების შიგნით უზრუნველყოფენ მონოპოლიას ძალის ლეგიტიმურ გამოყენებაზე და საზოგადოებრივი სიკეთების წარმოებას პოლიტიკური ხელმძღვანელობის გადაწყვეტილებების საფუძველზე და არსებული კანონმდებლობის ფარგლებში; პრაქტიკულად, ეს ნიშნავს, რომ ქვეყანას ჰყავს მართვადი და კომპეტენტური ჯარი, სამართალდაცვის სისტემა და ბიუროკრატია; (3) საკმარისად განვითარებული თანამედროვე საბაზრო ეკონომიკა, რომლის საფუძველზე ყალიბდება საკმაოდ დიდი, ქალაქში მცხოვრები საშუალო კლასი; (4) საჯარო ასოციაციათა ქსელი, რომელიც საზოგადოებრივი ინტერესებისა და განწყობების მრავალფეროვნებას გამოხატავს; (5) განსხვავებულ მოსაზრებათა შეწყნარების კულტურა – სასურველია, რომ მას მხარს უჭერდეს ტრადიციულად დომინანტური რელიგია, თუკი ასეთი არსებობს. რელიგიურ ტრადიციათა სიმრავლის შემთხვევაში აუცილებელია მათი ურთიერთშეწყნარება; (6) მიდრეკილება და უნარი, საზოგადოებაში არსებული კონფლიქტები გადაწყდეს მხოლოდ მშვიდობიანი მეთოდებით („მშვიდობის კულტურა“). ეს არ გამორიცხავს იმას, რომ მარგინალური და ექსტრემისტული ჯგუფების მიმართ ძალა იყოს გამოყენებული, ოღონდ შეზღუდული ფორმით და კანონის ფარგლებში. ცხადია, სხვადასხვა ავტორს სხვადასხვა კონკრეტული ჩამონათვალი ექნება და ზემოთ ნათქვამს არა აქვს ექსკლუზიურობის პრეტენზია: მაგრამ ის წარმოდგენას იძლევა იმაზე, თუ რა იგულისხმება „დემოკრატიის სტრუქტურულ წინამძღვრებში“.

საზოგადოებები, ვინც ამ პირობებს ან მათ დიდ ნაწილს ვერ აკმაყოფილებს, შეგვიძლია დავახასიათოთ როგორც „ჩამორჩენილი“. შესაბამისად, მოდერნიზაციული მიდგომის ძირითადი დასკვნა შეიძლება ჩამოვყალიბოთ ფორმულით: ჩამორჩენილ საზოგადოებაში დემოკრატია შეუძლებელია.

მიუხედავად იმისა, თავისთავად მართებულია ჩავთვალოთ თუ არა ამ თეორიას, მას თან ახლავს მორალური პრობლემა. მოდერნიზაციის

თეორია ადვილად შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ავტორიტარული რეჟიმების გასამართლებლად. თუ მოცემული საზოგადოება, ობიექტური ინდიკატორების მიხედვით, „ჩამორჩენილია“ და არა აქვს დემოკრატიის „შანსი, მას ორი არჩევანი რჩება: ან მეტ-ნაკლებად სტაბილური ავტორიტარული რეჟიმი, ან ქაოსი და არეულობა, რასაც თანამედროვე პოლიტიკური მეცნიერება, ჩვეულებრივ, „არშემდგარი სახელმწიფოს“ სინდრომად ნათლავს.¹⁴ უკეთესია, თუ ავტორიტარული რეჟიმი ზრუნავს ქვეყნის განვითარებაზე, რითაც საბოლოო ჯამში ეხმარება იმ წინაპირობების შექმნას, რაც, განვითარების შემდგომ ეტაპებზე, შესაძლებელს გახდის პოლიტიკურ დემოკრატიასაც. ყველა ქვეყანა არ არის ამდენად იღბლიანი: ბევრი დიქტატორი ნაკლებ ზრუნავს ქვეყნის განვითარებაზე, ფლანგავს ქვეყნის რესურსებს, ჩაფლულია კორუფციაში და ა. შ. მაგრამ ასეთი დიქტატორის წინააღმდეგ მოქმედებაც კი სახიფათოა, თუნდაც დემოკრატიის დამყარების კეთილშობილური მიზნებიდან გამომდინარე, რადგან მან შეიძლება ქვეყანა ქაოსისა და ანარქიის მდგომარეობაში ჩააგდოს, რაც უარესია, ვიდრე დიქტატურა.

ყოველივე აქედან ჩანს, რომ, მოდერნიზაციის თეორიიდან გამომდინარე, გარე მოთამაშეების მხრიდან ჩარევა ქვეყნის დემოკრატიზაციის მიზნით, ერთი მხრივ, უაზროა (თუკი ქვეყნის დემოკრატიზაცია ობიექტურად შეუძლებელია, რატომ უნდა ეცადოს ამას გარე მოთამაშე?), მეორე მხრივ კი, შეიძლება მავნეც იყოს – ყოველ შემთხვევაში, თუ საქმე გვაქვს დემოკრატიისთვის „მოუმწიფებელ“ საზოგადოებასთან. ამის საფუძველზე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ მოდერნიზაციის თეორია პრაქტიკულად ამართლებდა, მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების პოლიტიკას ცენტრალური და სამხრეთ ამერიკის პოლიტიკური რეჟიმების მიმართ, როდესაც ის ხშირად მხარს უჭერდა მემარჯვენე დიქტატურებს იმ პირობით, რომ ისინი ამერიკის შეერთებული შტატების ინტერესების შესაბამისად მოქმედებდნენ. მოდერნიზაციის თეორია აადვილებდა იმის დასაბუთების, რომ, მართალია, ლათინური ამერიკის დიქტატორების ქცევა მიუღებელი იყო დასავლური საზოგადოების მორალური სტანდარტებით, მათთან თანამშ-

¹⁴ ამ არჩევანზე იხ. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven and London, Yale University Press, 1968), გვ. 2.

რომლობა აუცილებელია, რადგან ალტერნატივა უარესი იქნებოდა თვით ამ საზოგადოებაში მცხოვრები ადამიანებისთვის (და არა მხოლოდ იმიტომ, რომ მოცემული დიქტატორები პროამერიკულები არიან და მათთან თანამშრომლობა შეერთებული შტატების ეროვნულ ინტერესებს შეესაბამება).

ამ პერიოდში წამყვანი ქვეყნების საერთაშორისო დახმარება ჩამორჩენილი ქვეყნების მიმართ, ძირითადად, მიმართული იყო მათი ზოგადი განვითარების წახალისებაზე: სწორედ ამიტომ დაერქვა მას „განვითარების დახმარება“ (development assistance). დახმარების უმუალო მოხმები იყო ეკონომიკური სტაბილიზაცია, საჯარო ინფრასტრუქტურის განვითარება, განათლების გავრცელება და ა. შ. თუ მოდერნიზაციის თეორიას დავეყრებით, ამ დახმარებას, საბოლოო ჯამში, დემოკრატიის ჩამოყალიბებისთვის წინაპირობებიც უნდა შეექმნა, ანუ ის არაპირდაპირ ზრდიდა დემოკრატიის შანსებს გრძელვადიან პესპექტივაში. მაგრამ, თუ საკითხს ავტორიტარული რეჟიმების ოპონენტთა თვალთ შევხედავთ, განვითარების დახმარებაც არსებულ რეჟიმისიულ რეჟიმებს აძლიერებდა და, გარკვეული ზრით, ამცირებდა დემოკრატიზაციის შანსებს სამიხნე ქვეყნებში.

თუმცა დემოკრატიის მოდერნიზაციული თეორია მომდევნო წლებში სხვა მიდგომებმა შეცვალა (ამაზე – შემდეგ ქვეთავში), ბოლო ათწლეულში ზოგი ავტორი მის რეაბილიტაციას ცდილობს. მათ შორის ყველაზე ცნობილია ფარიდ ზაქარია,¹⁵ რომელმაც დაამკვიდრა ტერმინი „არაღიბერალური დემოკრატია“. მოდერნიზაციულ მიდგომებთან მიბრუნება გამოიწვია დემოკრატიზაციის წარუმატებლობებმა სხვადასხვა ქვეყანაში, სადაც საარჩევნო დემოკრატიის შემოღების მცდელობამ ხელისუფლებაში ულტრანაციონალისტური, პოპულისტური ჯგუფები მიიყვანა. დემოკრატიული ვზით ხელისუფლებაში მოსული ლიდერები ლეგიტიმურად არ თვლიან საზოგადოებაში არსებულ ინტერესთა და ღირებულებათა კლურალიზმს, არღვევენ თავისი პოლიტიკური ოპონენტების თუ უმცირესობების უფლებებს, ისევე როგორც პიროვნების ხელმეუხებელ უფლებებს, პატივს არ სცემენ მათი ძალაუფლების გან-

¹⁵ Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs* 1997, Vo. 76 (6), გვ. 22-43.

ხორციელების კონსტიტუციურ საზღვრებს, ადვილად შედიან კონფრონტაციაში მეზობელ სახელმწიფოებთან და ა. შ. მოკლედ, მათი ქცევა საპირისპიროა იმისა, რაც დასავლეთში „დემოკრატიასთან“ არის ასოცირებული. ასეთ შემთხვევაში, ზაქარიას ჰართ, საარჩევნო დემოკრატია სულაც არ არის სასურველი მოდელი მოცემული ქვეყნისთვის: მას შეიძლება აჯობოს შედარებით უფრო ავტორიტარულმა რეჟიმმა, რომელიც მეტად სცემს პატივს კანონის უზენაესობას და ადამიანის უფლებებს და უფრო შეუწყობს ხელს ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებას. ის, რომ საარჩევნო დემოკრატიას ასეთი ნეგატიური შედეგები მოაქვს, გამოწვეულია სწორედ ქვეყნების არასაკმარისი განვითარებით, იმით, რომ მათ არა აქვთ საკმარისი სოციალური წინაპირობები სრულყოფილი დემოკრატიის ჩამოსაყალიბებლად, ჯერ არ არიან „მომწიფებული“ დემოკრატიისთვის.

ეს მიდგომა მძაფრი კრიტიკის საგანი აღმოჩნდა მრავალი ავტორის მხრივ, მაგრამ ზაქარიას არგუმენტების (ისევე როგორც ზოგადად მოდერნიზაციის თეორიის) ობიექტური მართებულობა აქ ნაკლებად ჩვენი ინტერესის საგანი. ხაზგასასმელია სხვა მომენტი. ზაქარიას და სხვა ავტორების „მოდერნიზაციული“ არგუმენტები წმინდა თეორიული დაკუნების გამოტანას კი არ ისახავს მიზნად, არამედ მათ კონკრეტული პოლიტიკური სამიზნე აქვს: დასავლეთის პოლიტიკა, კერძოდ ის, რომ ბოლო ათწლეულებში დასავლეთი ნაკლებ განვითარებულ ქვეყნებსაც უბიძგებს, დემოკრატიის ვზას დაადგენ. ნეომოდერნიზაციული მიდგომის კრიტიკული მახვილის ძირითადი სამიზნეა „დემოკრატიის გავრცელების“ პოლიტიკა, რომელმაც თავის პიკს ჯორჯ ბუშ უმცროსის პრეზიდენტობის დროს (2001-2009 წწ.) მიაღწია, თუმცა ამერიკის პოლიტიკის ქვაკუთხედად უკვე მისი წინამორბედის, ბილ კლინტონის პრეზიდენტობის წლებში (1993-2001 წწ.) იქცა. ეს ადასტურებს ზემოთ ჩამოყალიბებულ თეზისს: დემოკრატიის მოდერნიზაციული თეორია ადვილს არ უტოვებს გარე აქტორების ჩართვას თუ ჩარევას დემოკრატიზაციის პროცესში (თუ არ ჩავთვლით ზოგად „განვითარების დახმარებას“, რომელიც მხოლოდ არაპირდაპირ თუ ზრდის დემოკრატიზაციის სამომავლო შანსებს) და, თუ ასეთი რამ ხდება, ასეთ პოლიტიკას არასწორად მიიჩნევენ.

ბარე აქტორების როლის თეორიული ბამართლება:
დემოკრატიული ტრანზიციის მიღბომა

მეორე მიდგომა დემოკრატიზაციის პრობლემისადმი ცნობილია ტრანზიციის თეორიის სახელწოდებით და ის უფრო მეტად 1970-80-იან წლებში გავრცელდა. მოღერნიზაციის თეორიისგან განსხვავებით, ის ორიენტირებულია არა სტრუქტურულ ფაქტორებზე, არამედ თვით დემოკრატიზაციის პროცესზე, და ამ დროს მისი ძირითადი ინტერესის საგანია კონკრეტული ადამიანების, ანუ პოლიტიკური აქტორების ინტერესები და გადაწყვეტილებები. როგორც თეორიული, ისე პოლიტიკური თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ ეს მიდგომა ნაკლებ ყურადღებას აქცევს სოციალურ-კულტურულ წინაპირობებს: მის მიხედვით, ნებისმიერმა ქვეყანამ – მათ შორის ისეთმა, რომელსაც, ობიექტური მონაცემებით, „ჩამორჩენილის“ და „დემოკრატიისთვის მოემწიფების“ იმიჯი აქვს – შეიძლება სცადოს, უარი უთხრას ავტორიტარულ რეჟიმს და დემოკრატიული წესების შემოღება სცადოს.¹⁶

¹⁶ ტრანზიციის მიდგომის ძირითადი დებულებები პირველად ჩამოაყალიბა დანკვარტ როსტომ: იხ. Dankwart Rostow, “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics* April 1970. თუმცა, ისიც აღიარებს დემოკრატიული ტრანზიციის ერთ წინაპირობას მაინც: ეს არის კონსენსუსი სახელმწიფო საზღვრების და პოლიტიკური ერთობის შემადგენლობის საკითხზე. შემდგომ დემოკრატიული ტრანზიციის თეორია განსაკუთრებით განვითარდა შემდეგ ნაშრომებში: Guillermo O’Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1986); Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley: University of California Press, 1990); Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991); Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991), Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996); Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *Global Resurgence of Democracy* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996); Larry Diamond, *Developing Democracy: Towards Consolidation*, (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1999).

ტრანზიცია არ ნიშნავს, რომ ის დემოკრატიული რეჟიმის ჩამოყალიბებით დამთავრდება: ტრანზიცია მიდგომის ძირითადი ნიშანი არის „გაურკვეველობა“¹⁷ რაკი ყველაფერი დამოკიდებულია ადამიანების არჩევანზე, მათ შორის მიღებულ ან ვერმიღებულ შეთანხმებებზე, მეცნიერება უძლურია, წინასწარ განჭვრიტოს საბოლოო შედეგი. მაგრამ იმავე მოდერნიზაციის თეორიასთან შედარებით, გაურკვეველობა მაინც ჯობია ნეგატიურ გარკვეულობას: შედარებით დაბალგანვითარებულ ქვეყანასაც აქვს პოზიტიური შედეგის – დემოკრატიული რეჟიმის ჩამოყალიბების – შანსი.

ტრანზიციის თეორიის მიხედვით პოლიტიკური ბრძოლის შედეგი – მათ შორის, დემოკრატიის ჩამოყალიბების ალბათობა – დამოკიდებულია ძალთა ბალანსზე ქვეყნის პოლიტიკური ელიტის შიგნით. თუ ვერც ხელისუფლება და ვერც ოპოზიციის ვერც ახერხებს ურთიერთგანადგურებას, ამასთან, როგორც ხელისუფლებას, ისე ოპოზიციასში წამყვან პოზიციასზე არიან ზომიერი პოლიტიკური ჯგუფები, მაშინ ისინი დიდი ალბათობით მიაღწევენ პოლიტიკურ შეთანხმებას – პაქტს, და მოახდენენ რადიკალური, ანტი-სისტემური, კომპრომისის უარყოფელი ძალების მარგინალიზაციას. სწორედ ამ შეთანხმების პირობების განსაზღვრა და შემდეგ მისი შესრულების უზრუნველყოფი მიქანიზმები განსაზღვრავს პოლიტიკური შეთანხმების არსს.

ტრანზიციის თეორიისთვის დამახასიათებელია კიდევ ერთი ტერმინის (ტერმინთა ჯგუფის) შემოსვლა კომპარატივისტულ პოლიტიკურ კვლევებში: ეს არის დემოკრატიის დიფუზია ან გავრცელება, სხვა სიტყვებით, დემონსტრაციის ეფექტი, როგორც მოცემულ ქვეყანაში დემოკრატიის ჩამოყალიბების ფაქტორი. თავად „დემოკრატიზაციის ტალღის“ მეტაფორა უკვე მიანიშნებს, რომ დემოკრატიზაცია აღარ განიხილება ერთი ცალკე აღებული ქვეყნის ფარგლებში: გამოდის, რომ დემოკრატია ვრცელდება ერთი ქვეყნიდან მეორეში, ესე იგი დემოკრატიზაცია ერთ ქვეყანაში ბიძგს აძლევს ასეთივე პროცესს სხვა ქვეყანაში. წარმოდგენა დემოკრატიის ასეთი დიფუზიაზე საკმაოდ არამეცნიერულად უღერს, განსა-

¹⁷ იხ. *Transitions from Authoritarian Rule*, გვ. 3-4.

კუთრებით, თუ მეცნიერულობის კრიტერიუმად სტრუქტურულ, ობიექტურად გაზომვად ფაქტორებზე დაყრდნობით დასკვნების გამოტანას ჩავთვლით. დემოკრატიზაცია ემსგავსება მოდის გავრცელებას პარიზიდან ან მილანიდან დანარჩენ მსოფლიოში. მაგრამ ემპირიული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ასეთი ტალღები ნამდვილად არსებობს, ანუ ქვეყნების (ჩვეულებრივ, გეოგრაფიულად და კულტურულად ერთმანეთთან მსგავსი ქვეყნების) ჯგუფში დროის შეხლულულ პერიოდში ერთმანეთის ანალოგიური პოლიტიკური ტრანსფორმაციები მიმდინარეობს. ამის მაგალითად დემოკრატიზაციები 1980-იანი წლების ლათინურ ამერიკაში, მაგრამ ყველაზე თვალსაჩინოა 1989 წელი, როცა აღმოსავლეთ ევროპაში ერთიმეორის მიყოლებით დაცვა კომუნისტური დიქტატურები. ძალიან ძნელია, დემოკრატიზაციების ასეთი ურთიერთმიყოლებულობა მხოლოდ შემთხვევითობას მივაწეროთ ან იმას, რომ შესაბამისი სტრუქტურული წინაპირობები აქ ერთ პერიოდში „მომწიფდა“.

„უწანამძღვრო დემოკრატიზაციის“ თეორიასა და დემოკრატიის დიფუზიის შესაძლებლობას შორის პირდაპირი ლოგიკური კავშირია: თუ დემოკრატიზაცია დამოკიდებულია არა სტრუქტურულ ფაქტორებზე, არამედ ელიტების არჩევანზე, მაშინ გადამწყვეტი ხდება, თუ რა ფაქტორები განსაზღვრავს ამ არჩევანს. ამ შემთხვევაში უკვე წარმოდგენადაა, რომ ასეთ ფაქტორად იქცეს მეხოხელი და კულტურულად ახლობელი ქვეყნის მაგალითი.

თუმცა, „დემოკრატიის დიფუზია“ მხოლოდ ერთი მაგალითია. ზოგადად, თუ ჩავთვლით, რომ დემოკრატიზაციის წარმატება აუცილებლობით არ მოითხოვს სტრუქტურულ სოციალურ უწანამძღვრებს და, ძირითადად, პოლიტიკური ელიტის შიგნით მიმდინარე პროცესებზეა დამოკიდებული, ეს, როგორც მინიმუმი, აზრიანად აქცევს გარე მოთამაშეების მცდელობებს, ხელი შეუწყონ ამ პროცესს. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ბოლო ათწლეულებში დემოკრატიის დახმარება ერთგვარ მორალურ იმპერატივად იქცა საერთაშორისო დახმარების სხვა სახეობებთან ერთად, გასაგები ხდება, რომ განვითარებული დემოკრატიული ქვეყნების მხრიდან დემოკრატიის გავრცელებაზე მიმართული ძალისხმევა საერთაშორისო

სო ურთიერთობების ნორმად იქცა. შესაბამისად, შეიქმნა საკმაოდ სერიოზული სამეცნიერო ლიტერატურა, რომლის მიზანიცაა დემოკრატიის მხარდაჭერის საკითხთა კვლევა.¹⁸

ამავე დროს, ბოლო დაახლოებით ხუთ წელიწადში ნიშნეულია სექტიციზმის გაძლიერება დემოკრატიის ხელშეწყობის პოლიტიკის მიმართ.¹⁹ ამის მიზეზი ისაა, რომ 1970-90-იანი წლების დემოკრატიზაციების ტალღა ახალ საუკუნეში შეიცვალა დემოკრატიის ეროვნობის უპირატესი ტენდენციით. დემოკრატიის ეროვნობა ნიშნავს დემოკრატიული ინსტიტუტების თანდათანობით შესუსტებას, მართვის ავტორიტარული მეთოდების აღორძინებას მას შემდეგ, რაც დემოკრატიზაციის საწყისი ეიფორია გადაივლის. ამის ყველაზე დიდი და ცნობილი მაგალითი რუსეთია: ელცინის ქაოტური და არცთუ ეფექტური, მაგრამ საკმაოდ დია და პლურალისტური რეჟიმი პუტინის ახალმა ავტორიტარობამ შეცვალა, რომელსაც მისმა იდეოლოგებმა „სუვერენული დემოკრატია“ შეარქვეს. თუმცა, დემოკრატიის ეროვნობა – ან თუნდაც დემოკრატიული განვითარების სტაგნაცია – „მე-სამე ტალღის“ მრავალ ქვეყანას ახასიათებს. თავისთავად ამში არაფერია გასაკვირი: იმავე „ტრანზიციის თეორიის“ წარმომადგენლე-

¹⁸ იხ. Abraham E. Lowenthal, ed., *Exporting Democracy: The United States and Latin America* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1991); Diamond Larry, *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives* (New York: Carnegie Corporation of New York, 1995), Axel Hadenius, ed., *Democracy's Victory and Crisis*, Nobel Symposium No. 93, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997); Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999); Peter Burnell Ed., *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization* (London: Frank Cass, 2000); Marina Ottaway and Thomas Carothers, eds., *Funding Virtue: Civil Society and Democracy Promotion* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000); Laurence Whitehead ed., *The International Dimensions of Democratization* (Oxford: Oxford University Press, 2001); Steven Levitsky and Lucan A. Way, "International Linkage and Democratization," *Journal of Democracy* 16, no. 3 (July 2005).

¹⁹ ამსე იხ. Thomas Carothers, "The Backlash Against Democracy Promotion", *Foreign Affairs*, March/April 2006; Carl Gershman and Michael Allen, "The Assault on Democracy Assistance", *Journal of Democracy*, Vol. 17, No 2 (April 2006), გვ. 36-51.

ბი იმთავითვე ამბობდნენ, რომ, თუმცა ტრანზიცია ნიშნავს არსებულ ავტორიტარული რეჟიმის უარყოფას, ის სულაც არ იძლევა წარმატებული დემოკრატიზაციის გარანტიას. წარუმატებელი ტრანზიცია შეიძლება გამოიხატოს ჰიბრიდული რეჟიმის შედარებითი სტაბილიზაციით ან ავტორიტარული რეჟიმის კონსოლიდაციით ახალ საფუძველზე. მაგრამ საზოგადოებრივი რეცეფციის დონეზე ასეთი შემთხვევების მომრავლებამ გამოიწვია იმედგაცრუება როგორც ტრანზიციის თეორიის, ისე დემოკრატიის დახმარების ეფექტურობის მიმართ. ჩვენ უკვე ვახსენეთ თომას კაროთერსის და ფარიდ ზაქარიას მოსაზრებები, რომლებიც ერთმანეთისგან მეტად განსხვავებულია (კაროთერსი ყავლგასულად მიიხნევს „ტრანზიციის“ ცნებას, მაგრამ, ზაქარიასგან განსხვავებით, არ უარყოფს დემოკრატიის გარედან დახმარების საჭიროებას), რომლებიც ამგვარ სეპტიციზმს გამოხატავენ.²⁰ სულ უფრო გაძლიერდა მოსაზრება, რომ არსებობს გარკვეული ქვეყნები (მაგალითად, ახლო აღმოსავლეთის ქვეყნები), სადაც, ეკონომიკური თუ კულტურული მიზეზების გამო, დემოკრატიის მხარდაჭერა გულუბრყვილო დონეისობაა და სერიოზული ხიფათის შემცველია, ხოლო ორიენტაცია სტაბილურ და მეტ-ნაკლებად ლიბერალურ ავტორიტარულ რეჟიმებზე უნდა იყოს აღებული. განსაკუთრებული კრიტიკის – ხშირად კი დაცინვის – ობიექტად იქცა ჯორჯ ბუშის „თავისუფლების დღის წესრიგი“, რომელიც დემოკრატიის გავრცელებას მსოფლიოს ნებისმიერ ნაწილში თვლიდა შესაძლებლად და საჭიროდ და, მეტიც, განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებდა დემოკრატიის გავრცელებაზე არაბულ სამყაროში. ამასთან შედარებით, ბარაკ ობამას ადმინისტრაციამ უფრო „პრაგმატული“ პოლიტიკა აირჩია, რაც რეალურად ნიშნავს კონკრეტულ ინტერესებზე აგებულ თანამშრომლობას ნებისმიერ პოლიტიკურ რეჟიმთან და დემოკრატიზაციის ინტერესების უკანა პლანზე გადაწევას.

მაგრამ ეს არავითარ შემთხვევაში არ ნიშნავს დემოკრატიის მხარდაჭერაზე მოღიანად უარის თქმას. დემოკრატია რჩება მსოფ-

²⁰ კაროთერსის მოსაზრების კრიტიკისთვის იხ. Guillermo O'Donnell, "In Partial Defense of an Evanescent Paradigm," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 3 (June 2002), გვ. 6-12; Ghia Nodia, "The Democratic Path", იქვე. გვ. 13-19

ლიოს ყველაზე ძლიერი და გავლენიანი ნაწილის გამაერთიანებელ სამოქალაქო რელიგიად და მის გავრცელებაზე უარის თქმა, ერთ-გვარად, დასავლური დემოკრატიების მხრიდან საკუთარ იდენტობაზე უარის თქმის ტოლფასია. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ დასავლეთის ქვეყნები უფრო შერჩევით მიდგომას განახორციელებენ და განსაკუთრებულ ყურადღებას მიაქცევენ დემოკრატიის განვითარებას იმ ქვეყნებში, სადაც სტრუქტურული თუ პოლიტიკური მიზეზების გამო ეს მიდგომა უფრო პერსპექტიულია.²¹ ასეთი ქვეყნების მაგალითი, სავარაუდოდ, საქართველოც იქნება.

„შისასვლელის“ პრობლემა: კონკრეტულად როგორ შეიძლება ბარეიან მოახდინო გავლენა ქვეყნის დემოკრატიზაციაზე

ყოველივე ზემოთქმული ჯერ კიდევ ვერ გვიხსნის, კონკრეტულად როგორ შეიძლება გარე ფაქტორებმა გავლენა მოახდინონ კონკრეტული ქვეყნის შიგნით დემოკრატიზაციის პროცესზე. რა არის ის კონკრეტული „შესავლელები“ (entry points), რითაც გარე ფაქტორები შეიძლება ჩაერთოს თითქოსდა ექსკლუზიურ ურთიერთობაში ხალხსა და მის ხელისუფლებას შორის.

დავაზუსტოთ, რას ვგულისხმობთ „გარე გავლენის“ ქვეშ. ხშირად განმეორებადი და ბანალური ჭეშმარიტებაა, რომ დემოკრატიის სუბიექტები შეიძლება მხოლოდ მოცემული ქვეყნის მოქალაქეები იყვნენ: დემოკრატიის არსებობა-არარსებობა მთლიანად დამოკიდებულია იმ მოქმედებებზე და წესებზე, რომელთაც მოქალაქეები ჩაიდენენ და მისდევენ. განსაზღვრების თანახმად, დემოკრაციას ვერანაირი გარე ძალა ვერ დაამყარებს, თუ ის მოქალაქეთა არჩევანად არ იქცა. გარე ფაქტორების გავლენა, პრაქტიკულად, ნიშნავს იმას, რომ მოცემული ქვეყნის მოქმედი პირები (აქტორე-

²¹ ამაზე იხ., მაგალითად: Nicolas Bouchet, „Hillary Clinton’s tour of eastern Europe has been a balancing of foreign policy goals with the promotion of democracy,“ *Guardian*, Wednesday 7 July 2010, <http://www.guardian.co.uk/profile/nicolas-bouchet>, ნანახია 12.07.2010.

ბი) გარე გავლენის გამო სხვაგვარად იქცევიან, ვიდრე მის გარეშე მოიქცეოდნენ. რა შემთხვევაში შეიძლება მოხდეს ასე?

აქ ჩამოვთვლი რამდენიმე ძირითად მექანიზმს, რაზეც სშირად არის საუბარი შედარებითი დემოკრატიზაციის კვლევებში:

დემონსტრაციის ეფექტი – სხვისი გამოცდილების გაზიარება.

ეს ის შემთხვევაა, როცა რომელიმე ქვეყანაზე გავლენის მოხდენა შეიძლება სულაც არ ყოფილიყო ვიდაცის შეგნებული მიზანი. მაგრამ ასეთი ტიპის გავლენა შეიძლება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყოს. ამ დროს, მართალია, საქმე გვაქვს გარე გავლენებთან, მაგრამ პროცესების ინიციატორი და წარმმართველი თვით მოცემული ქვეყნის ელიტები არიან.

ამაზე საუბარი უკვე წამოვიწყეთ, როცა დემოკრატიის დიფუზია და, აქედან გამომდინარე, დემოკრატიზაციის „ტალღები“ ვახსენეთ. სავარაუდოდ, დემოკრატიის ფართოდ გავრცელებას 1970-იანი წლებიდან ყველაზე მეტად ხელი შეუწყო იმ გარემოებამ, რომ ქვეყნების იმ ჯგუფმა, ვინც ამ დროისთვის უკვე დემოკრატიული იყო (დასავლეთ ევროპისა და ჩრდილო ამერიკის ქვეყნები, იაპონია, ავსტრალია, ახალი ზელანდია), თვალსაჩინოდ დაადასტურეს, რომ დემოკრატია ყველაზე წარმატებული რეჟიმი: რომ ის ყველაზე მეტად უზრუნველყოფს მისი მოქალაქეებისთვის მშვიდობის, უსაფრთხოების, კეთილდღეობის და თავისუფლების კომბინაციას.

გარდა ამ გლობალური განზომილებისა, დემონსტრაციის ეფექტი რეგიონული მასშტაბითაცაა მნიშვნელოვანი. მაგალითად, ესპანეთისა და პორტუგალიის დემოკრატიზაცია შთამაგონებელ მაგალითად გამოადგა ლათინური ამერიკის კულტურულად მონათესავე ქვეყნებს; 1989 წელს ერთმანეთს მიჰყვა ანტი-კომუნისტური რევოლუციები აღმოსავლეთ ევროპაში; „ვარდების რევოლუციამ“ საქართველოში სერბეთის ხავერდოვანი რევოლუციის გაკვეთილები შეითვისა და, თავის მხრივ, უკრაინას და ყირგიზეთს მისცა მაგალითი, და ა. შ.

არ არის გამორიცხული, რომ ზოგიერთ ამ შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა გამოცდილების შეგნებულ გადატანას ერთი ქვეყნიდან მეორეში: მაგალითად, სერბეთის „ოტკორი“ ეხმარებოდა საქართველოს „კმარას“ აქტივისტებს მიეღოთ უნარ-ჩვევები, რაც მათ „ვარდების რევოლუციის“ დროს გამოიყენეს. მაგრამ ეს დემონსტრაციის ეფექტის მხოლოდ მარგინალური კომპონენტია. მთავარია, რომ სხვა დემოკრატიული ქვეყნების, განსაკუთრებით კი, გეოგრაფიულად და კულტურულად მონათესავე („მათნაირი“) ქვეყნების გამოცდილება აფართოებს შესაძლებლობის პორიზონტს, არწმუნებს მოცემული ქვეყნის მოქალაქეებს – განსაკუთრებით, მის პოლიტიკურ და სპოციალურ ელიტებს, რომ დემოკრატიული გარდაქმნები მათ ქვეყნებშიც, ერთი მხრივ, სასურველი, მეორე მხრივ კი, შესაძლებელია. გარდა ამისა, ქვეყნის სპოციალიზაციას და ელიტებს წარმოდგენა ექმნებათ, თუ რა არის ყველაზე ეფექტური და ამავე დროს მისაღები მეთოდები და ნაბიჯები ავტორიტარული რეჟიმების დასამარცხებლად და დემოკრატიული ინსტიტუტების დასამკვიდრებლად.

„რბილი ძალის“ გამოყენება. ეს უკვე ის შემთხვევაა, სადაც ინიციატივა გარე მოთამაშეებს ეკუთვნით და ისინი კონკრეტულ და გამიხნულ ნაბიჯებს დგამენ სხვა ქვეყანაში დემოკრატიული ცვლილებების წასახალისებლად, თუმცა ამ დროს ცდილობენ ფორმალურად მაინც არ შელახონ სამიზნე ქვეყნის ეროვნული სუვერენიტეტი. რბილი ძალის გამოყენება დემოკრატიის გასაძლიერებლად საყოველთაოდ მიღებულ პრაქტიკად იქცა საერთაშორისო ურთიერთობებში: უფრო განვითარებული და ძლიერი მოთამაშეები (სახელმწიფოები, საერთაშორისო ორგანიზაციები, ხანდახან არასახელმწიფო აქტორები) გააღწიან ახლანდელ ნაკლებ განვითარებულ და სუსტ მოთამაშეთა ქცევაზე, თუმცა ამ დროს ძნელია ვისაუბროთ „იმპერიალიზმის“ გამოვლენაზე (უფრო სწორად, ასეთი ბრალდებები ხანდახან შეიძლება გამოითქვას კიდევ, მაგრამ ეს მაინც არ არის იმპერია-

ლიზმი კლასიკური აზრით, რადგან მას არ ახლავს ძალადობის კომპონენტი). შეგვიძლია ჩამოვთვალოთ „რბილი ძალის“ გამოყენების რამდენიმე ინსტრუმენტი:

- პირობების დაყენება (*conditionality*). სუსტ და განვითარებადულ ქვეყნებს, ჩვეულებრივ, განვითარებული ქვეყნების მხარდაჭერა სჭირდებათ თავისი პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად. ეს მხარდაჭერა შეიძლება ნიშნავდეს საერთაშორისო დახმარების პროგრამებში ჩართვას, პრესტიჟულ საერთაშორისო ორგანიზაციებში მიღებას და სხვა ნაბიჯებს. ამ დროს ძლიერ ქვეყნებს უფრო სუსტებზე გავლენის ბერკეტები უჩნდებათ: მათ შეუძლიათ ამ უკანასკნელთ მხარდაჭერის სანაცვლოდ გარკვეული ნაბიჯების გადადგმა, რეფორმების გატარება, პოლიტიკური პოზიციების დაკავება და ა. შ. მოსთხოვონ, ანუ პირობები დაუყენონ. მხარდაჭერის გამოცხადება ან მასზე უარის თქმა შეადგენს დასჯის და წახალისების (*sticks and carrots*) მეთოდების ერთობლიობას, რაც გავლენას ახდენს სამიზნე ქვეყნების ქცევაზე. ბუნებრივია, ერთ-ერთი პირობა, რაც ძლიერმა ქვეყნებმა უფრო სუსტებს შეიძლება დაუყენონ, გარკვეული დემოკრატიული რეფორმების გატარება თუ ნაბიჯების გადადგმა (მაგალითად, ცვლილებები კონსტიტუციაში ან პოლიტიკური პატიმრების ციხიდან გამოშვება).

პირობების დაყენება „რბილი ძალის“ გამოყენების ერთ-ერთი ყველაზე ქმედითი ნაირსახეობაა, თუმცა მისი კონკრეტული ეფექტურობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ დასჯისა და წახალისების რა მექანიზმები გააჩნია პირობის დამდებს. მაგალითად, ნაკლებ სავარაუდოა, დიქტატორმა დათმოს თავისი ექსკლუზიური უფლებამოსილება თუნდაც ძალიან დიდი ფულადი დახმარების სანაცვლოდ, მაგრამ პოლიტიკატიმართა ჯგუფის განთავისუფლება ვინდლო რეალისტური მიზანიც იყოს.

ინტორიულად, პირობების დაყენების განსაკუთრებით წარმატებული მაგალითია ევროკავშირში ახალი წევრების

მიღება ყოფილი კომუნისტური სამყაროდან. ამ ქვეყნების მთავრობებს ამ ორგანიზაციაში შესვლა იმდენად უღირდათ, რომ ევროკავშირის მოთხოვნით მრავალ ისეთ გადაწყვეტილებას იღებდნენ, რასაც სხვა შემთხვევაში არ მიიღებდნენ. ანუ ევროკავშირს ამ ორგანიზაციაში მიღების სახით განსაკუთრებით მძლავრი წამახალისებელი იარაღი ჰქონდა. ამ კონტექსტში საგანგებო ტერმინიც კი შეიქმნა – ევროპიზაცია (Europeanization).²² მაგრამ იმ შემთხვევაში, როდესაც ევროკავშირი არ პირდება წევრობას ქვეყანას, მისი „რბილი ძალის“ ინსტრუმენტი საგრძნობლად მცირდება – თუმცა მას შეუძლია გარკვეულ შედეგებს მიაღწიოს ნაკლებ მომხიბლავი წამახალისებელი ფაქტორების გამოყენებითაც (სავიხო თუ საბაჟო რეჟიმების გამარტივება და ა. შ.). ნებისმიერ შემთხვევაში, ძნელია ევროკავშირი დააძინაშაულო რომელიმე ქვეყნის სუვერენიტეტის შელახვაში – ევროკავშირის წევრობას ან თუნდაც მასთან სავიხო რეჟიმის გამარტივებას არც ერთ ქვეყანას არ ავალდებენ, ეს მათი თავისუფალი არჩევანია.

ამ რუბრიკაში შეიძლება შევიდეს პოლიტიკური ხეწოლა რომელიმე ქვეყნის ხელისუფლებაზე იმ შემთხვევაშიც, როცა არ არის მკაფიოდ გამოხატული შეთანხმება იმაზე, რომ კონკრეტულ პოლიტიკურ ნაბიჯს კონკრეტული საპასუხო წამახალისებელი ქმედება მოჰყვება (ან ნაბიჯის გადაუდგმელობას – კონკრეტული სანქცია). მაგრამ ზოგადად შედარებით სუსტი ქვეყნის ხელისუფლებას ესმის, რომ უფრო ძლიერი ქვეყნის მხარდაჭერას პოლიტიკური ფასი აქვს, ამიტომ სასურველია, მისი რჩევები გათვალისწინებული იყოს.

პირობების დაყენების ინსტრუმენტის ნეგატიურ ნაირსახეობად შეიძლება განვიხილოთ *ეკონომიკური და სხვა სან-*

²² ევროპიზაციის ცნებაზე იხ.: Thomas Risse, Maria Green Cowles and James Caporaso (eds.), *Europeanization and Domestic Change* (Ithaca NY: Cornell University Press, 2001); Johan P. Olsen, “The Many Faces of Europeanization”, *ARENA Working Papers*, 2002, WP 01/2, http://www.arena.uio.no/publications/wo02_2.htm.

ქციების გამოყენება. ამით დემოკრატიული სამყარო სჯის არადემოკრატიულ რეჟიმებს განსაკუთრებით მიუღებელი სანქციებისთვის. ეს სანქციები, ჩვეულებრივ, ნიშნავს, სხვადასხვა ხარისხით, ეკონომიკურ ან პოლიტიკურ იზოლაციას. სანქციების გამოყენების წარმატებულ მაგალითად ხშირად იხსენიებენ სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის საერთაშორისო იზოლაციას, როცა ის რასობრივი აპარტეიდის პოლიტიკას ახორციელებდა. თუმცა, ზოგადად, სანქციების ქმედუნარიანობის მიმართ სეპტიკური დამოკიდებულება არსებობს, რადგან სანქციების უპირველესი მსხვერპლი ხშირად სამიხნე ქვეყნის რიგითი მოქალაქეები გამოდიან. გარდა ამისა, სანქციები შეიძლება დაეხმაროს ავტორიტარულ რეჟიმს, სიძნელებები გარე ძალებს გადააბრალოს – და ამით გაძლიერდეს კიდევ.

- *მორალური ზეწოლა*. პირობების წაყენება პოლიტიკურ განგარიშებებს ემყარება და რაციონალური არჩევანის თეორიის ფარგლებში ჯდება: ვინ იღებს რას რის სანაცვლოდ. მაგრამ შეიძლება ნაკლებ რაციონალური მეთოდების გამოყენებაც, როგორცაა გარკვეული პოლიტიკური მოთამაშეების რეპუტაციის შელახვა, მათი შერცხვენა, გარიყვა და ა. შ. რა თქმა უნდა, მორალური ზეწოლის განხორციელების უნარი მხოლოდ ძლიერ ქვეყნებს არა აქვს – ის მორალურ ავტორიტეტზეა დამოკიდებული, რომლის მატარებელი შეიძლება სრულიად არაპოლიტიკური მოთამაშეც იყოს. მაგრამ განვითარებულ დემოკრატიულ სამყაროს, მათ შორის, იმიტომ, რომ ის დემოკრატიულია, ძლიერი მორალური კაპიტალიც აქვს. მორალური ზეწოლის განხორციელებას, მორალური კაპიტალის გარდა, ჩვეულებრივ მას-მედიის მისაწვდომობაც სჭირდება: აქ უკვე ეკონომიკური ფაქტორიც შეიძლება ჩაერთოს საქმეში. ნებისმიერ შემთხვევაში, ქვეყნებიც და პოლიტიკოსებიც მგრძნობიარე არიან საერთაშორისო რეპუტაციის მიმართ და უფრო ხიან საერთაშორისო იზოლაციას. ამიტომ, იზოლაციის შიში შეიძლება შემაკავებელი ფაქტორი

ოცოს პოლიტიკური ლიდერებისთვის, ვინც, ამ ფაქტორის გარეშე, შეიძლება მზად ყოფილიყო რეპრესიული თუ ავტორიტარული ნაბიჯების გადასაღებლად.

- *კონკრეტული მოთამაშეების (მოკავშირეების) გაძლიერება.* გარე მოთამაშეებს შეუძლიათ ქვეყნის შიგნით პოლიტიკური ბალანსის შეცვლა კონკრეტული მოქმედი პირების გაძლიერებით. ასეთ მოქმედ პირებში შეიძლება იგულისხმებოდნენ რეფორმატორი ლიდერები ხელისუფლების შიგნით, ოპოზიციური ჯგუფები, რეჟიმის ცალკეული მოწინააღმდეგეები („დისიდენტები“), სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, თავისუფალი მედია და სხვ. უნდა ითქვას, რომ გარე მოთამაშეები, როგორც წესი, უფროსიან კონკრეტული პოლიტიკოსების მხარდაჭერას, რადგან ეს უცხო ქვეყნის საქმეებში ჩარევის უფრო უხეში და პირდაპირი ფორმაა და შეიძლება კონკრეტული ქვეყნის ხელისუფლებასთან აშკარა კონფრონტაციაში გადაიზარდოს: ზოგ შემთხვევაში ასეთი მხარდაჭერა მაინც ხდება, მაგრამ მასში მეტი პოლიტიკური ფასია გადასახდელი.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხარდაჭერა დემოკრატიის მხარდაჭერის ერთ-ერთი ყველაზე პოპულარული ფორმაა: ასეთი ორგანიზაციების არსებობის გამართლება დემოკრატიზაციის პროცესის პირდაპირი ხელშეწყობაა. იგულისხმება, რომ დემოკრატიის დახმარების მიმდებები დემოკრატიული სამყაროს პირდაპირი მოკავშირეები არიან მოცემულ ქვეყანაში და არსებითად იზიარებენ მის მიზნებს და ღირებულებებს. მაგრამ რაკი ეს ორგანიზაციები უშუალოდ არ არიან ჩართული პოლიტიკურ საქმიანობაში (ან ეს ჩართულობა შენიღბულია), მათი მხარდაჭერა შეიძლება ნაკლებ პოლიტიკურ პრობლემას უქმნიდეს მხარდამჭერს (განსაკუთრებით, თუ მიმდები ქვეყნა ღიად არ უპირისპირდება დემოკრატიის გავრცელების იდეას).

მაგრამ ასეთი რბილი ფორმითაც დემოკრატიის მხარდაჭერა შეიძლება გაღიზიანებას იწვევდეს სამიხნე ქვეყნის ზო-

გიერთ მოქმედ პირში, რადგან გარკვეული აქტორების გაძლიერება ბუნებრივად იწვევს სხვების დასუსტებას ან ჩრდილში მოქცევას. გარდა ამისა, სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერის პროგრამები ხანდახან კრიტიკას იმსახურებენ იმ თვალსაზრისით, რომ ისინი ქმნიან სამიზნე ქვეყანაში „ენჯიომნიების“ ერთგვარ ხელოვნურ კასტას, რომელიც რეალურად არ გამოხატავს ამ საზოგადოების კონკრეტული სოციალური ჯგუფების ინტერესებს და დონორთა თანამეგობრობის ერთგვარი გაგრძელებაა, და/ან მის საქმიანობას, რეალურად, ვიწრო-პოლიტიკური ან ფინანსური ინტერესები განაპირობებს.²³

- *ცოდნის გადაცემა („ტექნიკური დახმარება“)*. თანამედროვე საერთაშორისო დახმარების პროგრამების დიდი ნაწილი მოიცავს ე. წ. ტექნიკური დახმარების პროგრამებს. ამ პროგრამების მიზანია დაეხმაროს ადგილობრივ მოქმედ პირებს (უფრო ხშირად – ხელისუფლებას) განახორციელონ რეფორმები, რომელთა გატარება მათ თავად უნდათ, მაგრამ დახმარების წყალობით მათ შეუძლიათ გააკეთონ ეს უფრო ეფექტურად, კომპეტენტურად და საუკეთესო საერთაშორისო მაგალითებზე დაყრდნობით. თუმცა, ეს ვარაუდები შეიძლება ყოველთვის არ მუშაობდეს: მიმდებმა ქვეყანამ შეიძლება თანხმობა განაცხადოს ტექნიკური დახმარების პროგრამაზე ფინანსური ან პოლიტიკური მოსაზრებით, მაგრამ რეფორმების განხორციელების რეალური მოტივაცია არც ჰქონდეს. შესაძლოა, მიმღები ქვეყნის კონკრეტულ სააგენტოს არ გააჩნდეს საკმარისი რესურსები რეფორმების გასატარებლად, ან თვით ტექნიკური დახმარების (მარტივად რომ ვთქვათ – რჩევის, კონსულტაციის) შინაარსი აცდენილი იყოს მოცემული ქვეყნის რეალურ საჭიროებებს. ამიტომ ტექნიკური დახმარების პროგრამა-

²³ სამოქალაქო სექტორის ამგვარ პრობლემებზე საქართველოში იხ. გია ნოღია, *სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში: მიღწევები და გამოწვევები*, CIPDD, თბილისი, 2005.

თა შედეგიანობა ხშირად იქცევა ხოლმე მკაცრი კრიტიკის ობიექტად.

ერთი შეხედვით, ტექნიკური დახმარების პროგრამები მიზნად არ ისახავს, გავლენა მოახდინოს მიმღები ქვეყნის პოლიტიკის მიმართულებებზე: როგორც ვთქვი, ისინი მხოლოდ ეხმარებიან ადგილობრივ აქტორებს, უკეთ გააკეთონ ის, რის გაკეთებასაც ისედაც აპირებენ. მაგრამ რეალურად ეს შეიძლება მთლად ასე არც იყოს. კონკრეტულ სფეროებში ტექნიკური დახმარების შეთავაზებით გარე მოთამაშეები შეიძლება ცდილობდნენ, მიმღები ქვეყნის ხელისუფლების პრიორიტეტების სისტემა შეცვალონ. ტექნიკური დახმარების პროგრამებს თან ახლავს პრესტიჟი და ფინანსები, რაც დამატებით მოტივაციას უქმნის ადგილობრივ აქტორებს, გადადგან ნაბიჯები, რასაც სხვა შემთხვევაში არ გადადგამდნენ.

- *ახალი ელიტების აღზრდა/სოციალიზაცია*. ნაწილობრივ, ეს კომპონენტი „რბილი ძალის“ გამოყენების წინა ორ მეთოდს უახლოვდება და გადაფარავს და შეიძლება, ნაწილობრივ, მათ არაპირდაპირ, თანმდევ ეფექტადაც განვიხილოთ. მაგრამ თავისი შედეგებით ეს უაღრესად მნიშვნელოვანი კომპონენტია და ცალკე გამოყოფას იმსახურებს. აქ იუგლისხმება არა ინდივიდების, ჯგუფებისა და ორგანიზაციებისთვის კონკრეტული რესურსების და კომპეტენციების გადაცემა, არამედ ზოგადად მსოფლმხედველობის, ორიენტირების, ქცევის წესის შეცვლა. დემოკრატიის დასამყარებლად არ არის საკმარისი მხოლოდ ზოგადი გადაწყვეტილების მიღება, რომ მოცემული ქვეყანა დემოკრატიული უნდა იყოს, და შემდეგ შესაბამისი საკანონმდებლო და ორგანიზაციული ნაბიჯების გადადგმა. დემოკრატია საჭიროებს შესაბამისი პოლიტიკური კულტურის, ჩვევების, მიდგომების, განწყობების გამომუშავებას. სწორედ ეს საჭიროება – და მისი დაკმაყოფილების სირთულე – დიდწილად განაპირობებს დემოკრატიული კონსოლიდაციის განსაკუთრებულ სირთულე

ღეს მრავალ ქვეყანაში. დემოკრატიული კულტურის განვითარების გზა თვით დემოკრატიული რეფორმების გატარების მცდელობებია, ახალი პირობებში ცხოვრების გამოცდილება – მაგრამ ეს გზა შეიძლება მეტად ხანგრძლივი და მტკივნეული აღმოჩნდეს. დემოკრატიისთვის საჭირო პოლიტიკური კულტურის უფრო სწრაფად დასამკვიდრებლად საჭიროა გარკვეული სოციალური ფენები, ახალი ელიტები (ჩვეულებრივ, ასაკითაც ახალგაზრდა), რომელიც თავისი განათლებით, გამოცდილებით, სოციალიზაციის თავისებურებით უფრო ახლოს არიან დემოკრატიულ სამყაროსთან, მის ღირებულებებთან და ქცევის წესებთან, ვიდრე ადამიანები, ვინც სოციალიზაცია ავტორიტარულ რეჟიმში გაიარა. დემოკრატიული სამყაროს დახმარების ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური გზა სწორედ ასეთი ახალი ელიტის ფორმირებაში დახმარებაა, რაც ხორციელდება საგანმანათლებლო პროგრამებით, დემოკრატიულ ქვეყნებში ან ამ ქვეყნების ორგანიზაციებში ყოფნის და მუშაობის შანსებით და ა. შ.

- *დამოუკიდებელი შემფასებლის თუ არბიტრის/შუამავლის ფუნქციის შესრულება.* შეიძლება, არადემოკრატიულ ან ნახევრადდემოკრატიულ ქვეყანას გაუჭირდეს შიდა პოლიტიკური კონფლიქტების გადაწყვეტა და არბიტრის ან მიუკერძოებელი (ნაკლებ მიკერძოებელი) შემფასებლის ფუნქცია, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, გარე მოთამაშეებს დააკისროს. ასეთი ფუნქციის ყველაზე პოპულარული ფორმა არჩევნებზე დაკვირვებაა. გარდა ამისა, პოლიტიკური კრიზისის პირობებში გარე მოთამაშეები შეიძლება დაპირისპირებულ მხარეთა შორის კონფლიქტის მენეჯერების როლშიც გამოვიდნენ. ასეთი დახმარება შეიძლება ძალიან მნიშვნელოვანი იყოს, რადგან ის თავიდან ააცილებს ქვეყანას დამანგრეველ კრიზისებს. მაგრამ, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, დემოკრატიული ქვეყნების წარომადგენლებს ამ შემთხვევაში შეუძლიათ წახალისონ კონფლიქტების გადაწყვეტის დემოკრატიული კულტურის და მექანიზმების განვითარება.

რება, რაც, თავის მხრივ, დემოკრატიის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია.

ჩვეულებრივ, გარე მოთამაშეები „რბილი ძალის“ სხვადასხვა ინსტრუმენტის კომბინირებას ახდენენ თავისი მიზნების მისაღწევად. ცხადია, ეს მიზნები შეიძლება მოიცავდეს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მრავალ სხვადასხვა სფეროს და არა მხოლოდ დემოკრატიზაციას; მაგრამ არსებობს მოლოდინი, რომ თუ დემოკრატიულ ქვეყანას გააჩნია იმის ბერკეტები, რომ ნაკლებ დემოკრატიულ ქვეყანაზე გავლენა მოახდინოს, მან ეს ბერკეტები ასევე დემოკრატიის მხარდასაჭერადაც უნდა გამოიყენოს. თუ ასე არ მოიქცა, ის, ჩვეულებრივ, კრიტიკის ობიექტად იქცევა როგორც საკუთარ ქვეყანაში თუ დემოკრატიულ თანამეგობრობაში, ისე მიმღები ქვეყნის დემოკრატიის აქტივისტთა მხრიდანაც. დღეს, რბილი ძალის გამოყენება დემოკრატიის მხარდასაჭერად ტრადიციულ დემოკრატიულ ქვეყნებს უპირობო მორალურ იმპერატივად ექცაო.

ხისტი ძალის გამოყენება. აქ იგულისხმება სამხედრო ძალის გამოყენება ავტორიტარული ქვეყნების მიმართ, რომლის დროსაც შეიძლება მოხდეს ქვეყნის ხელისუფლების გადაყენება ან ხელისუფლება აიძულონ გადადგას გარკვეული ნაბიჯები ძალის გამოყენების მუქარით. ეს მეთოდი უკიდურესად საკამათოა და იშვიათად გამოიყენება. თუმცა, ნატოს ინტერვენცია ბალკანეთის ქვეყნებში ან ამერიკის შეერთებული შტატების და მათი მოკავშირეების მოქმედება ავღანეთსა და ერაყში აჩვენებს, რომ მისი გამოყენება სრულყოფილად გამორიცხებულიც არ არის.

როგორც წესი, სხვა ქვეყნის დემოკრატიზაცია არ არის სამხედრო ძალის გამოყენების ძირითადი და საკმარისი მოტივი. სხვა შემთხვევაში, დემოკრატიული ქვეყნები მუდმივად ომის მდგომარეობაში უნდა იყვნენ ავტორიტარულ რეჟიმებთან. სამხედრო ინტერვენცია უფრო სშირად ავტორიტარული რეჟიმის

საერთაშორისო აგრესიის (ან, ერავის შემთხვევაში, პოტენციური აგრესიის) საპასუხოდ (ან წინასწარ აღსაყვებლად) ხდება. მაგრამ, დემოკრატიული მშვიდობის თეორიის წანამძღვრებიდან გამომდინარე, რის თანახმადაც დემოკრატიული რეჟიმი ნაკლებ აგრესიულია და ნაკლებად შეუქმნის საფრთხევებს საერთაშორისო წესრიგს, სამხედრო გამარჯვების შემთხვევაში დემოკრატიული ქვეყნის საოკუპაციო რეჟიმი ცდილობს მემკვიდრედ პოლიტიკური დემოკრატია დატოვოს და მას გადაუღოცოს მართვის სადავეები.

ისტორიულად დემოკრატიის დასამყარებლად ხისტი ძალის გამოყენების ყველაზე წარმატებული მაგალითებია გერმანიის და იაპონიის დემოკრატიზაცია მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ. ცხადია, არც ერთ ინგლისელს ან ამერიკელს არ მოუვიდოდა თავში ამ ქვეყნების წინააღმდეგ ომის დაწყება მათი დემოკრატიზაციის მიზნით; მაგრამ რაკი თვით ეს დემოკრატიული ქვეყნები აღმოჩნდნენ სამხედრო აგრესიის მსხვერპლი, მათ, ომში ჩაბმის შემდეგ, სამხედრო ამოცანა ბოლომდე, ანუ აგრესორი ქვეყნის ოკუპაციამდე, მიიყვანეს. შედმეგ კი სამხედრო-ოკუპაციური რეჟიმი ამ ქვეყნების დემოკრატიზაციის პროცესის წარმატებული წარმმართველი და განანტორი გახდა.

წარმატების მიზეზი შეიძლება ვეძიოთ ორ ფაქტორში: (1) ოკუპირებული ქვეყნები აკმაყოფილებდნენ მოდერნიზაციის თეორიიდან ცნობილ წინაპირობებს, ანუ სრულიად „მომწიფებულნი“ იყვნენ დემოკრატიისთვის; (2) თვით სამხედრო ოკუპაციის ფაქტი სრულიად ლეგიტიმური იყო საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით, რაკი სამხედრო აგრესიაზე ადეკვატურ და სიმეტრიულ პასუხს წარმოადგენდა: მას ეჭვის ქვეშ დამარცხებული ერებიც კი ვერ დააყენებდნენ.

ამ პირობების განმეორება სხვა შემთხვევებში საკმაოდ რთულია. ამერიკის შეერთებული შტატების სამხედრო ინტერვენცია ერავში გერმანიის და იაპონიის საპირისპირო მაგალითად შეიძლება გამოვიყენოთ, თუმცა ერავშიც აშშ ესწრაფვის დემოკრატიის დამყარებას სამხედრო ოკუპაციის პირობებში. განსხვავ-

ვება აშკარაა: (1) თუმცა ერაყში დემოკრატიის დამყარება არ ყოფილა სამხედრო ინტერვენციის ძირითადი მიზანი, იგი ერთ-ერთი წინასწარ გამოცხადებული მიზანი იყო; სხვა სიტყვებით, ომი ერაყში იყო აგრეთვე *ჰუმანიტარული ინტერვენციაც*, ანუ მისი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მოტივი დემოკრატიულ ღირებულებებს უკავშირდებოდა; (2) ინტერვენციის ლეგიტიმურობა საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით სათუო იყო და ამის გამო ის ფართო პროტესტს იწვევდა როგორც მსოფლიო მასშტაბით, ისე თავად ერაყის ხალხში; (3) ერაყი ძნელად აკმაყოფილებდა დემოკრატიის მოდერნიზაციულ წინაპირობებს, ამიტომ აქ ობიექტურად უფრო ძნელია დემოკრატიული ინსტიტუტების კონსოლიდაცია.

ამის გამო, აშშ-ის სამხედრო ოპერაცია ერაყში მის ისტორიაში ერთ-ერთი ყველაზე არაპოპულარული ოპერაცია იყო (ვიეტნამის ომის შემდეგ) და სერიოზულად დააზარალა მისი საერთაშორისო რეპუტაცია. მიუხედავად ამისა, ჯერ-ჯერობით ვერ ვიტყვით, რომ აშშ-ის მოქმედება წარუმატებელია ერაყში დემოკრატიის დამყარების მიზნის თვალსაზრისით: ერაყში დემოკრატიული ინსტიტუტები არსებობს და გარკვეულ ფარგლებში მუშაობს, თუმცა მათი კონსოლიდაცია არ მომხდარა და არავინ იცის, რა მოჰყვება შეერთებული შტატების ჯარების გასვლას ამ ქვეყნიდან. არ არის გამორიცხული, ამერიკის სამხედრო ინტერვენციის შედეგად მართლაც შეიქმნას მეტ-ნაკლებად დემოკრატიული არაბული ქვეყნის პრეცედენტი.

მიუხედავად ამისა, უაღრესად მწვავე საერთაშორისო რეაქცია, რაც ერაყის ომს მოყვა, აგრეთვე დიდი სიძნელები, რასაც აშშ და მისი მოკავშირეები ავღანეთის მეტ-ნაკლებად დემოკრატიული, მაგრამ ნაკლებ ქმედუნარიანი რეჟიმის სტაბილიზაციის საქმეში განიცდიან, ნაკლებ ალბათურს ხდის, რომ მოხილვად მომავალში ხისტი ინტერვენცია დემოკრატიის დასამყარებლად საერთაშორისო დემოკრატიული თანამეგობრობის არსენალში დარჩეს.

დემოკრატიზაცია საქართველოში და დასავლეთის როლი

რა შეიძლება ითქვას გარე ფაქტორების – და აქტორების – გავლენაზე დემოკრატიზაციის პროცესზე საქართველოში? ამ წიგნში შესული სტატიები კონკრეტულ პასუხს სცემენ იმაზე, თუ რა მექანიზმებით ახდენდნენ გარე მოთამაშეები გავლენას ქვეყნის დემოკრატიზაციასთან დაკავშირებულ კონკრეტული პროცესებზე ამ ქვეყანაში. აქ რამდენიმე დაკვირვებას ჩამოვყალიბებ ზოგადი სურათის წარმოსაჩენად.

მოდერნიზაციული წინაპირობების დეფიციტი. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი (თუმცა ნეგატიური) არგუმენტი იმისა, რომ გარე ფაქტორები მნიშვნელოვანია საქართველოს დემოკრატიზაციისთვის, მდგომარეობს იმაში, რომ საბჭოთა კავშირიდან გამოსული საქართველო აშკარად ვერ აკმაყოფილებდა დემოკრატიის იმ მოდერნიზაციულ წინაპირობებს, რაც ამ წერილის შესაბამის ნაწილში ჩამოვთვალე. მას აკლდა პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და სოციალურ-კულტურული რესურსები კონსოლიდირებული დემოკრატიის ჩამოსაყალიბებლად. ოცი წლის შემდეგ საქართველო რამდენამდე ახლოსაა მისული ამ სტრუქტურული წინაპირობების დაკმაყოფილებასთან, მაგრამ მნიშვნელოვანი დეფიციტი კიდევ არსებობს. საზღვრებსა და პოლიტიკური ერთობის შემადგენლობაზე კონსენსუსის არარსებობამ ეთნო-პოლიტიკური კონფლიქტები გამოიწვია, რომლებიც დღესაც არ არის გადაწყვეტილი; მხოლოდ „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ შეიქმნა მართვადი და ქმედუნარიანი სამხედრო, პოლიციური და ბიუროკრატიული სტრუქტურები – თუმცა ისინიც მეტისმეტად ახალია საიმისოდ, რომ მათ მდგრადობაზე დაბეჯითებით ვილაპარაკოთ; ურბანიზაციის დონით საქართველო ნახევრად-მოდერნიზებულ ქვეყნად შეიძლება ჩაითვალოს; არ ჩამოყალიბებულა საზოგადოებრივ ინტერესთა არტიკულაციის და დაცვის საზოგადოებრივი მექანიზმები; პოლიტიკური კულტურა რადიკალურ-კონფრონტაციულია.

ყოველივე ეს არ გამორიცხავს მეტ-ნაკლებად წარმატებული ნაბიჯების გადადგმას ქვეყნის დემოკრატიზაციის მიმართულებით და

ზოგიერთი დემოკრატიული ინსტიტუტის ასე თუ ისე წარმატებულ განვითარებას. მაგრამ, ამავე დროს, იმის თქმაც შეიძლება, რომ საქართველო განიცდის დემოკრატიული ინსტიტუტების კონსოლიდაციისთვის საჭირო სტრუქტურული რესურსების დეფიციტს და თვით ქართულ საზოგადოებას მეტ-ნაკლებად მკაფიოდ გაცნობიერებული აქვს კიდევ ამგვარი დეფიციტის პრობლემა. ამის გამო, მისი იმედები, მაინც მიაღწიოს სერიოზულ პროგრესს დემოკრატიზაციის გზაზე, ხშირად გარე ფაქტორების – და აქტორების – როლს უკავშირდება.

დემოკრატიული არჩევანი და დასავლური იდენტობა. ამ სტრუქტურული დეფიციტის მიუხედავად, საქართველოს საზოგადოებას და პოლიტიკურ ელიტას შედარებით მყარი არჩევანი აქვს გაკეთებული დემოკრატიის სასარგებლოდ. ეს მუდამდებია, უპირველეს ყოვლისა, იმამი, რომ, როგორც უკვე ვთქვე, საქართველოში არ ჩამოყალიბებულა პოლიტიკური რეჟიმის ლეგიტიმაციის ალტერნატიული ნორმატიული ჩარჩო, რომელიც ლიბერალური დემოკრატიის იდეას დაუპირისპირდებოდა. საფიქრებელია, რომ ეს ფაქტი უკავშირდება, სხვა ყველაფერთან ერთად, ინდენტობის არჩევანს: ქართული საზოგადოების უდიდესი ნაწილი ვერ ხედავს განვითარების და ეროვნული თვითგანხორციელების სხვა გზას, თუ არა დასავლური ცივილიზაციის ნაწილად გახდომას. ერთადერთი შესაძლებელი ალტერნატივა – რუსეთის სატელიტად ქცევა – სერიოზულ მხარდაჭერას ვერ პოულობს. მაგრამ დღევანდელ პირობებში დასავლური არჩევანი შეუძლებელია დემოკრატიული არჩევანის გარეშე. ამიტომ საზოგადოებაში და პოლიტიკურ ელიტაში მეტ-ნაკლებად მყარადაა გამჯდარი ზოგადი ნორმატიული პრინციპი, რომ ქართული სახელმწიფოებრიობის კონსოლიდაცია მხოლოდ დასავლური სტილის დემოკრატიის საფუძველზეა შესაძლებელი. თავისთავად ამ ნორმატიული პრინციპის არსებობა არ არის საკმარისი დემოკრატიული ინსტიტუტების რეალური კონსოლიდაციისთვის; მაგრამ ის ხელს უშლის ავტორიტარული რეჟიმის კონსოლიდაციას და, გარდა ამისა, საფუძველს უქმნის გარე – დასავლელი – აქტორების ჩართვას დემოკრატიზაციის პროექტის განხორციელებაში.

საერთაშორისო თანამეგობრობა როგორც დემოკრატიზაციის აგენტი. საქართველოს პოლიტიკურ ელიტაში საკმაოდ მყარადაა გამჯდარი წარმოდგენა იმის თაობაზე, რომ დასავლეთი ანუ „საერთაშორისო თანამეგობრობა“ არა მხოლოდ მნიშვნელოვანი რესურსია ჩრდილოეთიდან მომდინარე ეგზისტენციალური საფრთხისგან საქართველოს რეალური სუვერენიტეტის დასაცავად, არამედ მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს – და/ან უნდა მოახდინოს – შიდაპოლიტიკურ დინამიკაზე, განსაკუთრებით – დემოკრატიული მექანიზმების დაცვის თვალსაზრისით. სხვანაირად შეიძლება ითქვას, რომ, რაკი საზოგადოება და პოლიტიკური სისტემა ვერ ქმნის შეკავებისა და კონტროლის ქმედუნარიან მექანიზმებს, ეს ფუნქცია – ნაწილობრივ მაინც – საერთაშორისო თანამეგობრობამ უნდა შეასრულოს თავისი წარმომადგენლების სახით. განსაკუთრებით პოლიტიკურ ოპოზიციასა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებში გავრცელებულია აზრი, რომ დემოკრატიული საერთაშორისო თანამეგობრობა მათი მნიშვნელოვანი მოკავშირე და დამცველია ავტორიტარული ხელისუფლების წინაშე, რომ დასავლეთის გავლენის (თუ ზეწოლის) გარეშე ხელისუფლება ნაკლებად შეკავებულა თავის ავტორიტარულ ინსტინქტებს. ეს წარმოდგენა მეტნაკლებად თანაბრად არსებობდა როგორც ელუარდ შევარდნაძის, ისე მიხეილ სააკაშვილის ხელისუფლების პირობებში. შეიძლება ითქვას, რომ ორივე შემთხვევაში ეს გათვლა არცთუ უსაფუძვლოა, თუმცა მას არარეალისტური მოლოდინებიც ახლავს. მეორე მხრივ, ხელისუფლება, ზოგადად, ეჭვის ქვეშ არ აყენებს დასავლეთის თუ საერთაშორისო თანამეგობრობის მორალურ ავტორიტეტს და საქართველოში დემოკრატიზაციის პროცესზე მის გავლენას ლეგიტიმურად მიიჩნევს. ეს არ ნიშნავს, რომ ან ხელისუფლება ან ოპოზიცია, რეალურად, ყოველთვის მისდევს დასავლელი აქტორების რჩევას. მაგრამ საერთაშორისო თანამეგობრობის მხრიდან მათი ქმედების ლეგიტიმაცია ყველა პოლიტიკურ მოთამაშეს უღირს და ეს საერთაშორისო თანამეგობრობას მათზე გავლენის ბერკეტებს აძლევს.

პირობების დაყენების კონკრეტული ბერკეტების შედარებითი სიმცირე. დასავლეთის გავლენის ზომა არ შეესაბამება მის მიერ პირობების დაყენების ტრადიციული მექანიზმების ფლობას. სხვადასხვა პერიოდში (ევროპის საბჭოში მიღების წინ – 1996-99 წლები, ან 2005-2008, როცა ნატოს მაპ-ის მიღება უახლოესი ხანის პერსპექტივად აღიქმებოდა) დასავლეთს ჰქონდა კონკრეტული პირობების დაყენების შესაძლებლობა კონკრეტული და საკმაოდ ძლიერი წამახალისებელი მექანიზმის ფონზე, მაგრამ ასეთი პერიოდები შედარებით ხანმოკლეა. დასავლეთის პოლიტიკური გავლენა უფრო მეტად ეყრდნობა იმის გააზრებას ადგილობრივი პოლიტიკური მოთამაშეების და საზოგადოების მხრიდან, რომ, საზოგადოდ, დასავლეთის მხარდაჭერას დიდი პოლიტიკური მნიშვნელობა აქვს საქართველოსთვის, თუმცა ის ყოველთვის არ ეყრდნობა გათვლას, რომ დასავლეთის კონკრეტული პირობების და რეკომენდაციების შესრულება ასეთივე კონკრეტულ წამახალისებელ ნაბიჯებს მოიტანს მეორე მხრიდან.

პრესტიჟის, რეპუტაციის ფაქტორი. დასავლეთის პოლიტიკური რეკომენდაციების შესასრულებლად საქართველოსთვის მეტად მნიშვნელოვანია საერთაშორისო რეპუტაციის ფაქტორი. ეს შეიძლება დაუკავშიროთ ზემოთ განხილულ კავშირს ევროპულ იდენტობასა და დემოკრატიას შორის: საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია მისი აღიარება ევროპულ ქვეყნად. ამით შეგვიძლია ავსხნათ, მაგალითად, ის, რომ ობიექტურად სუსტი ბერკეტების მქონე ორგანიზაცია, როგორცაა ევროპის საბჭო, საქართველოში არაპროპორციულად დიდი გავლენით სარგებლობს.

გარე მოთამაშეების გავლენა შიდა პოლიტიკურ ბალანსზე კონკრეტულ პოლიტიკურ ვითარებაზე დამოკიდებული. შეიძლება ითქვას, რომ ამ სახის გავლენა ინვერსიულია სახელმწიფოს სიძლიერისა: რაც უფრო სუსტია სახელმწიფო, მით უფრო მეტი საშუალება აქვს დასავლეთს, გავლენა მოახდინოს შიდაპოლიტიკურ ბალანსზე. შესაბამისად, ამ მხრივ, დასავლეთის გავლენა გაცილებე

ბით უფრო დიდი იყო შევარდნაძის ხელისუფლების, ვიდრე სააკაშვილის ხელისუფლების დროს. პირველ შემთხვევაში დასავლეთის გავლენამ სერიოზულად გააძლიერა რეფორმატორული ფრთა ხელისუფლებაში,²⁴ არასამთავრობო სექტორი და დამოუკიდებელი მედია. ამ აზრით, მან საფუძველი მოუშადა „ვარდების რევოლუციას“, რადგან წინასწარ გააძლიერა ის მოთამაშეები, ვისმა მოქმედებამაც ვარდების რევოლუციის წარმატება უზრუნველყო. მაგრამ ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ამ მოთამაშეების გაძლიერება იმთავითვე ხდებოდა იმ ანგარიშით, რომ ისინი შემდეგ რევოლუციური მეთოდებით გადააყენებდნენ შევარდნაძის ხელისუფლებას, რომ დასავლეთს ან კონკრეტულად შეერთებულ შტატებს გადამწყვეტი ან სერიოზული გავლენა ჰქონდათ თვით იმ პროცესებზე, რაც 2003 წლის ნოემბერში განვითარდა და ხელისუფლების შეცვლა მოიტანა (ამაზე ქვემოთ).

უშუალოდ რევოლუციურ ქმედებებზე ორიენტირებული მოთამაშეების გაძლიერების ყველაზე მკვეთრი შემთხვევა დასავლეთის მხრიდან დაფინანსებული ის პროგრამები, რამაც ახალგაზრდული ორგანიზაცია „კმარა“ დაუკავშირა ანალოგიურ ორგანიზაციებს აღმოსავლეთ ევროპაში, პირველ რიგში – სერბულ „ოტპორს“ და საშუალება მისცა მას, აეთვისებინა არაძალადობრივი სამოქალაქო პროტესტის ყველაზე ეფექტური მეთოდები. ყველაზე მეტად სწორედ ამ ფაქტმა შეუწყო ხელი იმ წარმოდგენის გავრცელებას, რომ ამერიკის შეერთებულმა შტატებმა პირდაპირი და უშუალო როლი ითამაშეს ვარდების რევოლუციის წარმატებაში. მაგრამ „კმარას“ გაძლიერების შემთხვევაში წამყვანი როლი კერძო ფილანტროპმა – ჯორჯ სოროსმა ითამაშა, რომელიც საკმაოდ მწვავედ უპირისპირდებოდა ამერიკის იმდროინდელ ადმინისტრაციას.

²⁴ ამ სტრიქონების ავტორს შეუძლია გაისვენოს კვიზი 1990-იანი წლების მეორე ნახევარში, როდესაც ხელისუფლების „რეფორმატორული ფრთის“ ერთ-ერთი წარმომადგენელი საქმიან სადილს მართავდა შეერთებული შტატების ელჩთან, რომლის დროსაც ის – მისივე განცხადებით – თხოვდა ელჩს პრეზიდენტ შევარდნაძეზე გავლენის მოხდენას კონკრეტული გადაწყვეტილების მიხედვად ეს იმდროინდელი „რეფორმატორების“ მოქმედების ტიპური მექანიზმი იყო.

ვარდების რევოლუციის შემდეგ, სახელმწიფო ინსტიტუტების გაძლიერებასთან და კონსოლიდაციასთან ერთად, დასავლეთს ნაკლები ბერკეტები აქვს, შიდაპოლიტიკურ ძალთა ბალანსზე მოახდინოს გავლენა. ამის კონკრეტული ინდიკატორია ის, რომ შემცირდა დასავლეთის ტრადიციული გავლენის აგენტის – არასამთავრობო სექტორის პოლიტიკური წონა. მით უმეტეს, აღარ აქვს ადგილი ვითარებას, როდესაც თვით ხელისუფლების შიგნით არსებული პიროვნება თუ დაჯგუფება გარე აქტორებს მიმართავდეს სახელისუფლებო სტრუქტურის შიგნით მისი პოზიციის გასაძლიერებლად.

მიუხედავად ამისა, შეგვიძლია გამოვყოთ ორი კრიტიკული ეპიზოდი, როდესაც დასავლეთის აქტორების ჩარევამ შედარებით მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა შიდაპოლიტიკურ ბალანსზე: (1) 2007 წლის ნოემბრის მოვლენების შემდეგ დასავლეთის ზემოქმედებამ მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი დემოკრატიული თავისუფლებების შედარებით სწრაფ აღდგენას და პოლიტიკური პროცესების მეტ-ნაკლებად დემოკრატიულ კალაპოტში დაბრუნებას; (2) 2009 წლის საპროტესტო გამოსვლების დროს დასავლური აქტორების მოქმედებამ ხელი შეუწყო იმას, რომ მოვლენები პოლიტიკურ კრიზისში არ გადაიზარდა, და, რომ ოპოზიციის შიგნით თანდათან გაძლიერდა ზომიერი ფრთა.

წარმატება და წარუმატებლობა ვარდების რევოლუციის პროცესში. დასავლეთის, განსაკუთრებით ამერიკის შეერთებული შტატების გავლენა „ვარდების რევოლუციის“ პროცესზე მრავალი მითოლოგიზებული ვერსიის წყარო გახდა და განსაკუთრებულ მოხსენიებას იმსახურებს. რეალური ანალიზი გვაჩვენებს, რომ ეს გავლენა წარმატებისა და წარუმატებლობის საინტერესო ნაზავია.²⁵

პირველ რიგში, დასავლეთმა ვერ მიაღწია თავის ძირითად მიზანს – მან ვერ შეუწყო ხელი 2003 წლის ნოემბერში არჩევნების

²⁵ ვარდების რევოლუციის დროს ამერიკის შეერთებული შტატების როლის შეფასებისას ვეერდნობი ინტერვიუებს და ზოგადად კონტაქტებს პროცესის მონაწილეებთან, რომელთა იდენტობის გამხელას, მათი მაქსიმალური გულახდილობის დასაცავად, მოზანშეწონილად არ ვთვლი.

მეტ-ნაკლებად სამართლიანად ჩატარებას და თავიდან ვერ აიცილა სერიოზული პოლიტიკური კრიზისი, რომელიც ხელისუფლების არაკონსტიტუციური შეცვლით დამთავრდა. ტექნიკური დახმარების პროექტები, მაგალითად, მუშაობა კომპიუტეროზეული საარჩევნო სიის შექმნაზე, სრულიად უშედეგო გამოდგა: ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ არჩევნებამდე ცოტა ხნით ადრე უარი თქვა უკვე მომზადებული სიების გამოყენებაზე.

კიდევ უფრო საგულისხმო მაგალითია ჯეიმს ბეიკერის, პრეზიდენტ ბუშის სპეციალური წარმომადგენლის ჩამოსვლა, რათა შუამავლობა გაეწია ხელისუფლებასა და ოპოზიციას შორის საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირების წესზე. თვით ასეთი მაღალი დონის ემისრის ასეთი ამოცანისთვის გამოყოფის ფაქტი საკმაოდ უჩვეულოა და აჩვენებს, რამდენად დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა ამერიკის იმდროინდელი ადმინისტრაცია საქართველოში არჩევნების მშვიდობიანად ჩატარებას. ერთი შეხედვით, ბეიკერის მისია შედეგიანი იყო: შეთანხმება შედგა, მხარეები შეთანხმდნენ საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირების წესს. მაგრამ მიღწევა ეფემერული აღმოჩნდა, რადგან საბოლოო მიზანს – სამართლიანი არჩევნების ჩატარებას – ეს შეთანხმება ვერაფრით წაადგა.

ასევე, არჩევნების შემდეგ, უკვე განვითარებული კრიზისის დონეზე, დასავლეთმა ვერაფერი გააკეთა იმის მისაღწევად, რომ დაპირისპირებულ მხარეთა შორის კონსტრუქციული, ანუ კომპრომისის მოძებნაზე მიმართული დიალოგი გამართულიყო. ეს არსებითი წარუმატებლობები გამოწვეული იყო იმით, რომ დასავლეთის რეკომენდაციები ეწინააღმდეგებოდა ადგილობრივი აქტორების ვიტალურ ინტერესებს: ხელისუფლებას ხელს არ აძლევდა სამართლიანი არჩევნების ჩატარება, რადგან ეს მის გარანტირებულ დამარცხებას ნიშნავდა, ხოლო გადამწყვეტი დაპირისპირების ეტაპზე ორივე მხარეს მოწინააღმდეგის სრული დამარცხების ჰქონდა და კომპრომისულ გადაწყვეტას არ ეძებდა.

დასავლეთის ყველაზე წარმატებული და პროდუქტიული ინტერვენცია ვარდების რევოლუციის პროცესში აღმოჩნდა დამოუკიდებელი და პროფესიული (მაშასადამე, სანდო) ეგზიტ-პოლემის და

ხმების პარალელური დათვლის მხარდაჭერა: სწორედ ეს გახდა ყველაზე სარწმუნო საბუთი იმისა, რომ არჩევნების მასობრივი გაყალბება ნამდვილად მოხდა. ვარაუდის დონეზე შეიძლება ითქვას ისიც, რომ დასავლეთმა კეთილისმყოფელი გავლენა მოახდინა იმაზე, რომ მხარეები არ წავიდნენ ძალის გამოყენებაზე (ხელისუფლების შემთხვევაში, მან ძალის გამოყენებაზე ფიქრი მხოლოდ მაშინ დაიწყო, როცა ეს უკვე მატერიალურად შეუძლებელი გახდა, რადგან შეიარაღებული შენაერთები პრეზიდენტს აღარ ემორჩილებოდნენ). თუმცა, ამ უკანასკნელ შემთხვევაში შეუძლებელია შეფასდეს, რამდენად გადამწყვეტი იყო დასავლელი აქტორების გავლენა: შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ორივე მხარემ სხვა მოტივით შეიკავა თავი უფრო ძალისმიერი ქმედებებისგან.

ორივე ამ შემთხვევაში გამოვიდა, რომ დასავლეთის მოქმედება, ობიექტურად, სწორედ გამარჯვებული ოპოზიციის სასარგებლო აღმოჩნდა. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ დემოკრატიის მხარდაჭერის დასავლური პოლიტიკის რეალურ მიზნებს და მექანიზმებს, ის ფაქტი, რომ 2003 წლის ნოემბერში ხელისუფლების არაკონსტიტუციური ცვლა მოხდა, სინამდვილეში, დასავლეთის პოლიტიკის მარცხიც იყო. მიუხედავად ამ ზოგადი მარცხისა, დასავლეთმა ხელი შეუწყო იმას, რომ ძალაუფლების არაკონსტიტუციურ ცვლას შედარებით ლეგიტიმური საფუძველი ჰქონდა (ეგზიტ-პოლების და ხმის პარალელური დათვლის შედეგების სახით) და თვით პროცესი მაქსიმალურად მოწესრიგებულად და მშვიდობიანად წარიმართა.

ახალი ელიტის შექმნის ხელშეწყობა დასავლური გავლენის განსაკუთრებით წარმატებულ კომპონენტად შეიძლება ჩაითვალოს. ეს თავისთავად არ ნიშნავს დემოკრატიის დახმარებას, და საქართველოს პირობებში ნაადრევია იმის თქმა, რომ ახალი ელიტის მოსვლამ დემოკრატიული ინსტიტუტების კონსოლიდაცია მოიტანა. მაგრამ მან ნამდვილად პოზიტიურად იმოქმედა სახელმწიფო მართვის ხარისხის მკვეთრ ამაღლებაზე, აგრეთვე პოლიტიკური დისკუსიის და პოლიტიკური ქმედების დონის ამაღლებაზე.

ამ კონტექსტში შეიძლება ვთქვათ, რომ სამოქალაქო საზოგადოების დახმარების პროგრამები ნაკლებ წარმატებული იყო მათი პირდაპირი დანიშნულების თვალსაზრისით – სამოქალაქო საზოგადოება ინსტიტუციურად სუსტი და არამდგრადი რჩება, რადგან ნაკლებად უკავშირდება საზოგადოებრივ ინტერესთა რეალურ პლურალიზმს და დონორთა დახმარებაზე სტრუქტურულ დამოკიდებულებას ინარჩუნებს. მაგრამ ის მეტად წარმატებული აღმოჩნდა, როგორც ახალი ელიტის აღზრდის და სოციალიზაციის იარაღი, რის გამოც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა ბევრი „აღსაზრდელი“ მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში როგორც ხელისუფლების, ისე ოპოზიციის მხრიდან.

გამსახურდიას რეჟიმის წარუმატებლობის კორელაცია გარე ფაქტორების არარსებობასთან. საქართველოს ბოლო ოცი წლის ისტორიაში ყველაზე წარუმატებელი ზვიად განსახურდიას რეჟიმი აღმოჩნდა. მისი ხანმოკლე ისტორია დასრულდა სისხლიანი სახელმწიფო გადატრიალებით, ეთნო-პოლიტიკური კონფლიქტებით, სახელმწიფო ინსტიტუტების და ეკონომიკის რღვევით. ამ წარუმატებლობის მიზეზი მრავალი შეიძლება იყოს, რომელთა შორის გადამწყვეტია ახალი პოლიტიკური ელიტის გამოუცდელობა და არაკომპეტენტურობა. მაგრამ თუნდაც ეს უკანაყნელი ფაქტორი კორელაციაშია იმასთან, რომ ეროვნული მოძრაობისა და გამსახურდიას მმართველობის პერიოდში დასავლეთის წარმომადგენლები, პრაქტიკულად, არანაირ გავლენას არ ახდენდნენ პოლიტიკურ პროცესებზე. შეუძლებელია რეჟიმის წარუმატებლობა, ძირითადად, ამ ფაქტორს მივაწეროთ, მაგრამ თავისთავად ეს ნეგატიური კორელაცია დამაფიქრებელია.

გახე აქტოების ხოცი ეონსტიტუციი ცვიციებუბის მილებისას

არჩილ აბაშიძე

გარე აქტორების მონაწილეობა ქვეყანაში დემოკრატიზაციის პროცესების წარმართვაში სხვადასხვა ფორმის და შინაარსის შეიძლება იყოს. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში ჩვენ გვინტერესებს თუ რა ხარისხის ჩარევაზე შეიძლება ვისაუბროთ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის და შემდგომ განხორციელებული ცვლილებების მიღების პროცესში გარე აქტორების მხრიდან. ვინაიდან კვლევა დაიწყო 2006 წელს, კვლევის ობიექტად თავდაპირველად სწორედ ზემოთ აღნიშნული დოკუმენტები მოიხზებოდა. თუმცა, კვლევის დაწყების შემდგომ ქართულ პოლიტიკურ ცხოვრებაში განვითარებულმა დრამატულმა მოვლენებმა (უპირველეს ყოვლისა, მმართველ ძალასა და ოპოზიციურ პარტიებს შორის ურთიერთობების უკიდურესობამდე გამწვავებამ, მმართველი გუნდიდან რამდენიმე მაღალი თანამდებობის პირის გამოსვლამ) დღის წესრიგში დააყენა ახალი კონსტიტუციური პროექტის შექმნა, რა მიზნითაც საქართველოს პრეზიდენტმა 2009 წლის ივნისში შექმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია. შესაბამისად, შემდგომი კვლევის სამიზნე მიმდინარე სამუშაო პროცესი და კომისიის მუშაობაში საერთაშორისო ექსპერტების და ორგანიზაციების მონაწილეობაც გახდა. მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის მუშაობის დასრულება 2010 წლის ივლისის ბოლოსთვის იგეგმება და გარე აქტორების მიერ შედეგზე მოხდენილ გავლენაზეც საბოლოოდ მხოლოდ კო-

მისიის მიერ შემუშავებული დოკუმენტის პარლამენტში განხილვის შემდეგ იქნება საუბარი უპრიანი. შეგვიძლია ვთქვათ, რომ კომისიის მუშაობაში აქტიურად იყვნენ ჩართული რამდენიმე დასავლური ქვეყნის ექსპერტები და საერთაშორისო ორგანიზაციები. აღსანიშნავია, რომ მათი დიდი უმეტესობა 1995 წლის კონსტიტუციაზე მუშაობის პროცესში მონაწილეობდა და კარგად იცნობს საქართველოს უახლეს ისტორიასა და პოლიტიკურ ვითარებას.

1. ახალგაზრდა სახელმწიფოების კონსტიტუციები და გარე აქტორები

1990-იან წლებში გაწეული პოლიტიკური დახმარების მსოფლიო მასშტაბით ჩატარებული კვლევები აჩვენებენ, რომ დონორების დახმარება, ძირითადად, არჩევნების ორგანიზების და საარჩევნო სისტემების დახვეწისკენ იყო მიმართული. აქ იგულისხმება დახმარება, რომელსაც სახელმწიფოების ცენტრალური ხელისუფლებები იღებდნენ; მასში არ შედის სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ მიღებული დახმარება. ასე, მაგალითად, ევროკავშირის დახმარება, უმეტესად, არჩევნებზე იყო მიმართული. თუმცა შვედეთი აქტიურად აფინანსებდა სახელმწიფოების აღმასრულებელ შტოს, სახელმწიფო ბიუროკრაციას. ხელისუფლების საკანონმდებლო შტოს გასაძლიერებლად ყველაზე მეტ სახსრებს ამერიკის შეერთებული შტატები გაიღებდა. საინტერესოა, რომ კონსტიტუციებისათვის (კონსტიტუციებზე მომუშავე ჯგუფებისათვის) ყველა ძირითადი სახელმწიფო დონორის შემთხვევაში მინიმალური თანხებია გათვალისწინებული:

1992/93 -1993/94 წლების პოლიტიკური დახმარება ცენტრალურ ხელისუფლებებს¹

	ევროკავშირი %	შვედეთი %	დიდი ბრიტანეთი %	აშშ (1994)%
კონსტიტუცია	0.1	1.1	0.0	მონაცემები არაა ²
საარჩევნო სისტემა	76.0	15.5	15.3	16.6
საკანონმდებლო	5.1	0.5	0.0	10.1
ადმინისტრაციული	3.6	73.1	50.7	42.5
კანონთა სისტემა	10.8	9.5	33.9	30.7

როგორც ვხედავთ, კონსტიტუციების შექმნისა თუ დახვეწისათვის ზოგიერთი დონორი, ფაქტობრივ, არანაირ დაფინანსებას არ ითვალისწინებს. ეს გასაკვირია, რადგან “დემოკრატიული კონსტიტუცია წარმოადგენს საფუძველს დემოკრატიული საზოგადოების” (გორდონი), ხოლო კონსტიტუციურ რეფორმებს კი დემოკრატიაციის პროცესისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს. ასე, ბევრგან (გორდონის მაგალითად მოჰყავს მაღავი) ახალი კონსტიტუციის მიღება დემოკრატიული ტრანზიციის პროცესის განუყოფელი და მნიშვნელოვანი ელემენტი იყო. აქვე შეგვიძლია გავიხსენოთ ვარდების რევოლუციის შემდგომ ახალი ხელისუფლების მიერ განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებები, რაც, პრაქტიკულად, სახელმწიფოს ახალ პრინციპებზე აგების საჭიროებით იყო განპირობებული. შეძლებს თუ არა ქვეყანა მისთვის ყველაზე მისაღები კონსტიტუციური მოწყობის ფორმის არჩევას ხშირად შესაბამისი სფეროს ექსპერტებთან კონსულტაციებსა და მოლაპარაკებებზეა დამოკიდებული. უფრო მეტიც, კონსტიტუციის შექმნაში ქვეყნის ყველა პოლიტიკური ძალის მონაწილეობა აუცილებელი პირობაა იმისა, რომ ყველა ძალა შეთანხმებული, მიიღებს პოლიტიკის თამაშის წესებს, ძირითად პრინციპებს (ამის მაგალითად ავტორებს მოჰყავთ სამხრეთ აფრიკა და 1997 წლის არჩევნები).³

¹ წყარო: Gordon Crawford. *Foreign Aid and Political Reform*, Palgrave 2001, გვ. 140.

² აშშ-ის შეთხვევაში, მსგავსი მუხლი გათვალისწინებული არაა, თუმცა გათვალისწინებულია “კონსტიტუციების შემდგენი ორგანოების” დახმარება. სავარაუდოდ, გაერთიანებული საარჩევნო დახმარების პუნქტთან.

საქართველოს შემთხვევაში კონსტიტუციების დაწერასა და დახვეწაზე საუბრისას, ძირითადად, შეგვიძლია UNDP-ს, USAID-ის, GTZ-ის, ევროსაბჭოს მიერ გაწეულ დახმარებაზე ვისაუბროთ. მნიშვნელოვანი დახმარება, რომელიც ქართველ ექსპერტებს აღმოუჩინეს, მოიცავდა კონფერენციებს, სადაც ქართველი ექსპერტები უცხოელ კოლეგებს (ძირითადად, გერმანელ, ფრანგ და ამერიკელ კოლეგებს) ხვდებოდნენ და მათთან კონსულტაციებს გადიოდნენ. ასევე აღსანიშნავია გარკვეული სახის ტექნიკური დახმარება, რაც მუშაობისათვის საჭირო პირობების შექმნაში გამოიხატა. რა თქმა უნდა, ძალზე მნიშვნელოვანი იყო ვენეციის კომისიის დასკვნები. თუმცა, როგორც ჩვენ მიერ ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, გადაჭარბებული იქნება იმის თქმა, რომ საქართველოს 1995 კონსტიტუცია უცხოელი ექსპერტების დახმარების გარეშე არ შედგებოდა: გადამწყვეტი როლი აქ ადგილობრივმა სპეციალისტებმა შეასრულეს.⁴ ჩვენს მიერ გამოკითხულ 1995 წლის კონსტიტუციის ავტორთაგან არც ერთმა არ დაადასტურა, რომ უცხოელი კოლეგები რაიმე მითითებებს ან კატეგორიულ მოთხოვნებს აყენებდნენ, რაც შეიძლება ჩაგვეთვალა ქართველ სპეციალისტებზე ზეწოლად;⁵ მათი მონაწილეობა წმინდა კოლეგიალურ ხასიათს ატარებდა. სამწუხაროდ, 2004 წელს მიღებული ცვლილებების შემთხვევაში ზედმეტია ადგილობრივი თუ უცხოელი სპეციალისტების შეტანილ წვლილზე საუბარი. ვენეციის კომისიის დასკვნის ვერმოსწრებაც კი არ გახდა აღნიშნული ცვლილებების დაჩქარებულად მიღების ხელის შემშლელი ფაქტორი.

³ Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform*, Palgrave 2001, გვ. 141.

⁴ ინტერვიუ ავთანდილ დემეტრაშვილთან, 2009.

⁵ ინტერვიუ ვახტანგ ხმალაძესთან, 2009.

2. 1995 წლის კონსტიტუცია⁶

საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების ბუნება და მოწყობის ძირითადი მახასიათებლები განისაზღვრა 1995 წლის აგვისტოში მიღებული კონსტიტუციით. იმავე წელს აირჩიეს პრეზიდენტად შვეარდნაძე.⁷ კონსტიტუციით განისაზღვრა ხელისუფლების სამ განშტოებად დაყოფა, საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნების ჩატარების ვადები, განისაზღვრა პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის უფლებამოსილებები. ამ უკანასკნელთაგან, საინტერესოა შემდეგი:

- კანონის მიღებისას პრეზიდენტს აქვს შეყოვნებითი ვეტოს უფლება, რომლის დაძლევა პარლამენტს მხოლოდ სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით შეუძლია.
- საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს პრეზიდენტსაც (ეს არაა დამახასიათებელი კლასიკური საპრეზიდენტო სისტემისათვის).
- საერთაშორისო ხელშეკრულებებს დებს პრეზიდენტი, მაგრამ რატიფიცირებას, დენონსირებას და გაუქმებას ახდენს პარლამენტი.
- ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს ნიშნავს და ათავისუფლებს პრეზიდენტი, მაგრამ საჭიროა პარლამენტის თანხმობა.
- მინისტრებს ნიშნავს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით, მაგრამ ათავისუფლებს ერთპიროვნულად.

⁶ 1995 წლის კონსტიტუციის და 2004 წლის ცვლილებების შესახებ აქ და ქვემოთ მასალები აღებულია და ციტირებული ნაშრომიდან “საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები”, მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბილისი. 2005.

⁷ აქ განისაზღვრა ის ფუქემდებლური დებულებები, რომელთა მიხედვით შესაძლოა წარმოდგენა შევიქმნათ სახელმწიფო ხელისუფლების მოდელის, ხელისუფლების განაწილების და კონტროლის ხარისხზე. მაგალითად, პირველი მუხლი – „საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“. მეხუთე მუხლი – „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“.

- პრეზიდენტის წარდგინებით პარლამენტი ნიშნავს გენერალურ პროკურორს და კონტროლოს პალატის თავმჯდომარეს, ირჩევს უზენაეს სასამართლოს და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს.

ბიუჯეტის კანონს იღებდა პარლამენტი მხოლოდ და მხოლოდ პრეზიდენტის წარდგინებით და პარლამენტს არა აქვს უფლება, მასში ცვლილება შეიტანოს პრეზიდენტის თანხმობის გარეშე. თუ პარლამენტი არ იღებს ბიუჯეტს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მხოლოდ ის შეუძლია, რომ ნაკისრი ვალდებულებების შესასრულებლად აუცილებელი ხარჯები დაფაროს წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით.

1995 წლის კონსტიტუციით, პრეზიდენტს არ ჰქონდა პარლამენტის დათხოვნის უფლება, რაც საშუალებას უტოვებდა პარლამენტს გადასულიყო უკიდურეს ოპოზიციაში, პასუხისმგებლობის აცილებით მოეხდინა აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტური მოქმედების ბლოკირება, მმართველობითი კრიზისის შექმნა და ყოველივე ეს გამოეყენებინა პრეზიდენტის წინააღმდეგ. პარლამენტს, თავის მხრივ, შეეძლო იმპიჩმენტის გზით გადაეყენებინა პრეზიდენტი (თუმცა, პროცედურა ძალზე რთული იყო). მაგრამ აქვე უნდა ითქვას, რომ პარლამენტს არ ჰქონდა მინისტრის ან მთავრობის გადაყენების უფლება (თუ მინისტრი არ დაარღვევდა კონსტიტუციას ან არ ჩაიდენდა სისხლის სამართლის დანაშაულს). ასეთი სისტემა მოითხოვს პარლამენტის და პრეზიდენტის თანამშრომლობას ბევრ საკითხზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში არსებობს ჩიხური სიტუაციის შექმნის საშიშროება. სწორედ ეს იყო ამ მოდელის კრიტიკოსთა ერთ-ერთი პრეტენზია: ასეთი მოდელი ხისტია (პრეზიდენტი ვერ დაითხოვს პარლამენტს, პარლამენტი ვერ გადააყენებს პრეზიდენტს). გარდა ამისა, პარლამენტის კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე სუსტია (არ არსებობს უნდობლობის ვოტუმი); ასევე სუსტია მისი გავლენა სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებაზე.

3. ვარდების რევოლუციის შემდეგ განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებები (2004 წლის 6 თებერვალი)

ვარდების რევოლუციის შემდეგ დღის წესრიგში დადგა კონსტიტუციოში ცვლილებების შეტანა, რაც დაჩქარებული წესით განხორციელდა კიდევ. ცვლილებების შედეგად პარლამენტის დასუსტების ხარჯზე მოხდა პრეზიდენტის გაძლიერება, შეიქმნა ხელისუფლების ახალი აღმასრულებელი ორგანო – მთავრობა, პროკურატურის სისტემა გამოეყო სასამართლო ხელისუფლების შტოს.

სასამართლო ხელისუფლებას ცვლილებები შემდეგნაირად შეეხო:

1. შემოდებულ იქნა ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი, რომლის ამოქმედებამ შესაბამისი კანონის ამოქმედებამდე გადაიწია.
2. მოხდა პროკურატურის გამოყოფა სასამართლოს ხელისუფლებისაგან და მისი უფლებამოსილება და ადგილი სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში აღარ განისაზღვრა. ამის გადაწყვეტა მიენდო ორგანულ კანონს. კონსტიტუციური შეზღუდვის არარსებობა, კი ზრდის პროკურატურის პოლიტიკური მიზნებით გამოყენების საფრთხეს (რაც არა ერთხელ გამხდარა კიდევ სააკამულის კრიტიკოსების მხრიდან დისკუსიების თემა).
3. საკონსტიტუციო სასამართლოში შესაძლო მოსარჩლეთა ჩამონათვალს დაემატა საქართველოს მთავრობა.

ყველაზე სერიოზული ცვლილება განიცადა პრეზიდენტის და პარლამენტის სტატუსებმა და ურთიერთმიმართებამ. პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფო მეთაურის, ხელში თავი მოიყარა უფლებამოსილებებმა, რომლებიც დამახასიათებელია როგორც საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო სისტემებისათვის. მაგალითად: ა) ფორმალობად იქცა პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადება, ვინაიდან, თუ მთავრობა ასეთ ნდობას პარლამენტისაგან ვერ მიიღებს, პრეზიდენტს შეუძლია მაინც დანიშნოს პრემიერ-მინისტრი და დაითხოვოს პარლამენტი. ამგვარად, ოპოზიციური უმრავლესობის მიერ მთავრობის ფორმირების შესაძლებლო-

ბა გამორიცხულია. ბ) მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობა გამოცხადებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოდ, სინამდვილეში, აღმასრულებელი ხელისუფლება გაორებულია. ამ შემთხვევაშიც უპირატესობა პრეზიდენტის მხარესაა. გ) ახალი მთავრობის ფორმირება მოსდევს პრეზიდენტის არჩევას და არა პარლამენტისა და იგი მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებელი და მანამ, სანამ პრეზიდენტის ნდობა არ დაუკარგავს, მისი გადაყენება არ მოხდება (თუმცა, ფორმალურად პასუხისმგებლობა აკისრია პარლამენტის წინაშეც).⁸

ახალი სისტემის მიხედვით, რომელსაც „სუპერ-საპრეზიდენტოც“ შეარქვეს, პრეზიდენტი:

- ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს;
- უფლებამოსილია დაითხოვოს პარლამენტი;
- თანხმობას აძლევს პრემიერ-მინისტრს, დანიშნოს მინისტრები;
- შეუძლია საკუთარი ინიციატივით გადააყენოს მთავრობა, გაათავისუფლოს შინაგან საქმეთა, თავდაცვისა და სახელმწიფო უშიშროების მინისტრები;
- უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს მთავრობის და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებების აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს, კანონებს და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს (იურისტები ამ უფლებამოსილებას, პრეზიდენტისათვის კვაზი-სასამართლო ფუნქციების მინიჭებად და შესაბამისად, სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენციის სფეროში შეჭრად განიხილავენ);
- უფლებამოსილია მოიწვიოს მთავრობის სხდომა და თავმჯდომარეობდეს მას.

⁸ გამონაკლისია, თუ პარლამენტის სრული შემადგენლობის სამი მესუთედის უმრავლესობით უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას. ამისათვის პარლამენტში ოპოზიციურ ძალებს შესაბამისი რაოდენობის წარმომადგენლები უნდა ჰყავდეთ.

მთავრობა და პრემიერ-მინისტრი ამ ახალ სისტემაში უფრო პრეზიდენტის დამხმარე, საკოორდინაციო საქმიანობით არის შემოფარგლული და პრემიერ-მინისტრი არ წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემის რეალურ ხელმძღვანელს. 78-ე მუხლის თანახმად „მთავრობა ... უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. მთავრობა პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტის და პარლამენტის წინაშე“. თვითონ პრეზიდენტი კი „წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“ (69-ე მუხლი). როდესაც მდგომარეობაში არიან ასეთ სისტემაში მინისტრებიც, რომლებმაც გადაწყვეტილებები პრეზიდენტთანაც უნდა შეათანხმონ და პრემიერ-მინისტრთანაც.

განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა ენიჭება პრეზიდენტის უფლებამოსილებას, დაითხოვოს პარლამენტი. საინტერესოა, იმ შემთხვევების ჩამონათვალი, რომლის დროსაც პრეზიდენტს შეუძლია გამოიყენოს ეს უფლებამოსილება:

- თუ პარლამენტი არ ამტკიცებს ახალ მთავრობას;
- თუ პარლამენტი უნდობლობას გამოუცხადებს მთავრობას, პრეზიდენტი ან გადააყენებს მთავრობას ან არადა მომდევნო 90-ე და მე-100 დღეების შუალედში, თუკი პარლამენტი კვლავ გამოუცხადებს უნდობლობას პარლამენტს, პრეზიდენტი ან გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს;
- თუ პარლამენტი არ მიიღო ბიუჯეტის კანონპროექტი 3 თვის ვადაში პრეზიდენტი გადააყენებს მთავრობას ან დაითხოვს პარლამენტს.⁹

ყოველივე ზემოთ მოყვანილი, ალბათ, საკმარისია იმისთვის, რომ გავიგოთ, თუ რატომ უწოდებენ ამ სისტემას „სუპერ-საპრეზიდენტოს“ და ზოგიერთები არალიბერალურ დემოკრატიადაც მოიხსენიებენ. საინტერესოა ის არგუმენტაციაც, რომელსაც მიმართველი ძალის წარმომადგენლები მიმართავენ და მიმართავენ

⁹ ამრიგად, მთავრობისადმი ნდობის საკითხის დასმა პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის პროვოცირებისთვის შეიძლება იქნეს გამოყენებული.

კონსტიტუციაში მსგავსი ცვლილებების შეტანის აუცილებლობის დამტკიცებისას: ცვლილებების და მათი დაჩქარებული წესით მიღების აუცილებლობა ქვეყნის წინაშე მდგარი გადაუღებელი და მწვავე პრობლემებით აიხსნებოდა. ცვლილებების კანონპროექტი, ავტორთა სიტყვით, მიმართული იყო გარდამავალი პერიოდის დაძლევისა და სწრაფ გარდაქმნაზე.¹⁰ ამრიგად, აღნიშნული კონსტიტუციური ცვლილებებით ახალი ხელისუფლება, ისარგებლა რა ვარდების რევოლუციის შემდგომ პერიოდში არსებული საზოგადოების ფართო მხარდაჭერით, მიზნად ისახავდა იმ საკანონდებლო ჩარჩოს შექმნას, რომელიც საშუალებას მისცემდა, დაგეგმილი პოლიტიკური თუ ეკონომიკური ცვლილებები განეხორციელებინა. სხვანაირად რომ ვთქვათ, ხელისუფლებამ 2003 წლის გარღვევის შემდეგ, მოქმედებისათვის საჭირო სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნა კონსტიტუციური ცვლილებების გზით მოახდინა.¹¹

4. საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია

2009 წლის 8 ივნისის № 388 განკარგულებით, „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადების მიზნით” პრეზიდენტმა სააკაშვილმა შექმნა საქართველოს სახელმ-

¹⁰ „ამ კანონპროექტით პრეზიდენტს... ექნება კრიზისული სიტუაციების განმუხტვის საშუალება. თუკი პარლამენტი არ ამტკიცებს ბიუჯეტს და საკითხების ბლოკირება სპეციალურად ხდება, პრეზიდენტს მისი დათხოვნის უფლება ენიჭება“ (გ. წერეთელი, 21 იანვარი, 2004 წელი).

¹¹ სხვა საკითხია, რამდენად შეუწყობს ხელს დემოკრატიზაციას ეს ცვლილებები: მოსაზრებას, რომ „დემოკრატიულად არჩეულ მთავრობებს ახასიათებთ იმის დაჯერების ტენდენცია, რომ მათ აბსოლუტური ძალაუფლება ეკუთვნით“, რამაც შესაძლოა ძალაუფლების ცენტრალიზაციამდე მიგვიყვანოს, ანდა მოსაზრებას, რომ ახალ ხელისუფლებას კარგად ახსოვს, როგორ მოვიდა ხელისუფლებაში და პარლამენტის დასუსტებით თავიდან იშორებს მოვლენების ანალოგიური სცენარით განვითარების შესაძლო საშიშროებას, არსებობის უფლება ნამდვილად აქვთ.

წიფო საკონსტიტუციო კომისია.¹² კომისიის თავმჯდომარედ ამავე განკარგულებით დაინიშნა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სრული პროფესორი ავთანდილ დემეტრაშვილი, ხოლო კომისიის წევრების თითო კანდიდატურის წერილობითი სახით წარდგენის უფლება მიენიჭათ ქართული პოლიტიკური პარტიების დიდ ნაწილს (შეიძლება ითქვას, ყველა მსხვილ პოლიტიკურ ძალას, რომელსაც რაიმე წარმატება მოუპოვებია ბოლო წლების სხვადასხვა დონის არჩევნებზე). ესენია: ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა, „ქრისტიან-დემოკრატიული მოძრაობა, ლეიბორისტული პარტია, „ქართული დასი“, „ჩვენ თვითონ“, საქართველოს რესპუბლიკური პარტია, საქართველოს კონსერვატიული პარტია, „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“, „ახალი მემარჯვენეები“, „საქართველოს გზა“, „ხალხის პარტია“, „მოძრაობა ერთიანი საქართველოსათვის“, „ეროვნული ფორუმი“, „თავისუფლება“, ეროვნულ-დემოკრატიულ პარტია, საქართველოს დემოკრატიული პარტია, „მოძრაობა სამართლიანი საქართველოსათვის“, აღიანსი საქართველოსათვის, „დემოკრატიულ მოძრაობა – ერთიანი საქართველო“, საქართველოს ქალთა პარტია „სამართლიანობისა და თანასწორობისათვის“, ქართველ ტრადიციონალისტთა კავშირი.

კომისიის სხვა წევრების კანდიდატურების წარმოდგენა დაევა-ლა საქართველოს პრეზიდენტს – 3 წევრი, საქართველოს პარლამენტს – 3 წევრი, საქართველოს მთავრობა – 3 წევრი, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო – 1 წევრი, საქართველოს უზენაესი სასამართლო – 1 წევრი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო – 1 წევრი, საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო – 1 წევრი, საქართველოს კონტროლის პალატა – 1 წევრი, საქართველოს ეროვნულმა ბანკი – 1 წევრი, საქართველოს სახალხო დამცველი – 1 წევრი.

გარდა ამისა, კომისიაში შევიდა: 1. არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები (9 ორგანიზაცია); 2. თითო-თითო კანდიდატი აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს,

¹² <http://www.constcommis.gov.ge/index.php?do=resource/view&id=5>

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციის წარდგინებით; 3. აკადემიური წრეების წარმომადგენლები სხვადასხვა უმაღლესი სასწავლებლიდან.¹³

ასეთი მრავალრიცხოვანი და წარმომადგენლობითი კომისიის შექმნა მხოლოდ იმით არ აიხსნება, რომ ახალი კონსტიტუციის დაწერა თუ არსებულში ცვლილებების შეტანა მთელი საზოგადოების კონსენსუსს მოითხოვს. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ კომისიის შექმნა, უფრო ზუსტად კი, კომისიის შექმნაზე საუბარი დაიწყო მაშინ, როდესაც ქართულ პოლიტიკაში ძალზე დაიძაბა ურთიერთობა მმართველ ძალასა და ოპოზიციურ ძალებს შორის: ოპოზიციური ძალები, პრაქტიკულად, უარს აცხადებდნენ მმართველ გუნდთან დიალოგის წარმოებაზე. საკონსტიტუციო კომისია ამ დიალოგის განახლების კარგ საშუალებას იძლეოდა და საშუალებას აძლევდა ოპოზიციურ ძალებს თავისი შეხედულება წარმოედგინათ სახელმწიფოს მოწყობის პრინციპების შესახებ. სამწუხაროდ, ოპოზიციურმა ძალებმა უნდობლობა გამოუცხადეს კომისიას და კანდიდატურები არ წამოაყენეს, უფრო მეტიც, კონსტიტუციაზე მომუშავე ალტერნატიული ჯგუფი შექმნეს. აღნიშნულმა ჯგუფმა, რომლის წევრია ვახტანგ ხმალაძე, წარმოადგინა თავისი კონცეფცია საპარლამენტო სისტემის ელემენტებით. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ვახტანგ ხმალაძე მონაწილეობას იღებდა საკონსტიტუციო კომისიის ვიზიტსა და მრგვალ მაგიდაში გერმანიაში.

კომისიის დებულება მალევე დამტკიცდა საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის № 348 განკარგულებით.¹⁴ დებულებით, კომისიას დაევალა კონსტიტუციის გადახედვა. “კონსტიტუციის გადასინჯვის ფარგლებში მოიაზრება სახელმწიფოს ბოჭვა

¹³ საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება № 388 (2009 წლის 8 ივნისი) ”საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის მძინით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ”: <http://www.constcommis.gov.ge/index.php?do=resource/view&id=5>

¹⁴ <http://www.constcommis.gov.ge/index.php?do=resource/view&id=6>

ძირითადი უფლებებით, სახელისუფლებო განწყობებთა ეფექტიანი, გაწონასწორებული სისტემა და კონსტიტუციის სხვა დებულებათა ახლებური ხელვა”. ამ მიზნით, სხვა ამოცანებთან ერთად კომისია “საქართველოს კანონმდებლობაში გათვალისწინების მიზნით ახორციელებს საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური ისტორიის, გამოცდილებისა და კანონმდებლობის ანალიზს”. ერთ-ერთ უფლებამოსილებად განისაზღვრა “კონსტიტუციის პროექტის ცალკეული ნაწილების მომზადებისა და ექსპერტიზისათვის (კომისიამ) მოიწვიოს სპეციალისტები, მათ შორის, საერთაშორისო”.

უცხოელი ექსპერტების ჩართვის გამოცდილება, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, უკვე არსებობდა ჯერ კიდევ 1995 წლის კონსტიტუციაზე მუშაობის პერიოდიდან. არსებობდა პირადი კავშირები ქართველ და უცხოელ კონსტიტუციონალისტთა შორის. ამჯერადაც, თანამშრომლობამ მიიღო უცხოელი ექსპერტების საქართველოში ვიზიტების და კომისიის წევრების სხვადასხვა ქვეყანაში ვიზიტების ფორმა. ასე მაგალითად, საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დელეგაცია გაეროს განვითარების პროგრამასთან თანამშრომლობის ფარგლებში 2010 წლის 18-25 მაისს საფრანგეთსა და ჩეხეთის რესპუბლიკაში იმყოფებოდა. გაიმართა შეხვედრები საფრანგეთის სახელმწიფო საბჭოს, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და აკადემიური წრეების წარმომადგენლებთან, ექსპერტ-კონსტიტუციონალისტებთან. ჩეხეთში გაიმართა შეხვედრები ჩეხეთის რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების, აკადემიური წრეების წარმომადგენლებთან, ექსპერტ-კონსტიტუციონალისტებთან.

“საფრანგეთსა და ჩეხეთის რესპუბლიკაში გამართულ შეხვედრებზე განხილულ იქნა ამ სახელმწიფოების მმართველობის მოდელები, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური რეგულაციები, მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეები, სახელისუფლებო ორგანოებს შორის არსებული სამართლებრივი და პრაქტიკული პრობლემები, ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური ნორმები, სასამართლო სისტემა.”¹⁵

¹⁵ <http://www.constcommis.gov.ge/index.php?do=resource/view&id=175>

ანალოგიური ვიზიტებით კომისიის წარმომადგენლები 2010 წლის მარტში იმყოფებოდნენ თურქეთში, იანვარში – პოლონეთში, ხოლო 2009 წლის დეკემბერში – გერმანიაში. გერმანულ ექსპერტებთან თანამშრომლობაში ამჯერადაც ქართველ ექსპერტებს დახმარების ხელი გაუწოდა გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოებამ.

გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების დახმარებითვე თბილისში 2009 წლის სექტემბერში სამუშაო ვიზიტით ჩამოვიდა გერმანელი კონსტიტუციონალისტი, პროფესორი ვოლფგანგ გაული.¹⁶ გერმანელი ექსპერტი შეხვდა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარეს, კომისიის მდივანს თენგიზ შარმანაშვილს, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური კანონმდებლობის ანალიზის სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელს ვ. გონაშვილს, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვისა და საქართველოს კონსტიტუციური მემკვიდრეობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელს მ. მაცაბერიძეს, საკანონმდებლო ხელისუფლების საკითხთა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელ ნ. ჭილაძეს. პროფესორი გაული გაეცნო კომისიის მიერ გაწეულ საქმიანობას და დაადასტურა საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში აქტიური მონაწილეობისა და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიასთან თანამშრომლობის სურვილი.¹⁷

2010 წლის 25 თებერვალს თბილისში გაიმართა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარისა და გერმანელი კონსტიტუციონალისტის პროფესორ ვოლფგანგ ბაბუკის შეხვედრა. პროფესორი ბაბუკი აქტიურად მონაწილეობდა საქართველოს ჯერ კიდევ 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში.

შეხვედრაზე ისაუბრეს რამდენიმე საინტერესო საკითხზე, რაც კომისიის წევრების განსჯის საგანია: “გერმანელი კონსტიტუციონალისტი დაინტერესდა ორპალატიანი პარლამენტის საკითხით რო-

¹⁶ პროფესორმა გაულმა ცალკე ნაშრომი მიუძღვნა საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის მიღების პროცესს. იხილეთ: Gaul, Wolfgang: Verfassungsgebung in Georgien, Berlin 2001;

¹⁷ <http://www.constcommis.gov.ge/index.php?do=resource/view&id=64>

გორც ავთანდილ დემეტრაშვილმა აღნიშნა, ეს საკითხი განიხილება და გადაწყვეტილება მიღებული არ არის. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ ხაზი გაუსვა, რომ სამუშაო ვარიანტში ცალკე თავად არის ჩამოყალიბებული ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კონსტიტუციური ნორმები და ის ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად პრინციპებს, უფლებამოსილებებს, მის ფინანსურ და სამართლებრივ გარანტიებს. პროფესორმა ვოლფგანგ ბაბეკმა მიიღო ინფორმაცია დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი მყარი კონსტიტუციური გარანტიების შექმნის მიზნით, კომისიაში არსებული ხელგებისა და მიღებული გადაწყვეტილების თაობაზე.¹⁸

2010 წლის მარტში ვოლფგანგ ბაბეკმა წარმოადგინა დასკვნა, რომელშიც გარდა თავისი რეკომენდაციებისა კომისიის მისამართით, აღწერა და მოკლედ დაახასიათა კომისიის თანამშრომლობა უცხოელ ექსპერტებთან. დასკვნაში ის დადებითად ახასიათებს კომისიის მიერ უცხოელი ექსპერტებისაგან მიღებულ რჩევებსა და დახმარებას და შემდეგ რეკომენდაციას აძლევს კომისიას და იმ ორგანიზაციებს, რომლებიც ესმარებიან კომისიას უცხოელ კოლეგებთან ურთიერთობის შენარჩუნებასა და გაღრმავებაში (იგულისხმება GTZ და World Learning/USAID). “სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ უნდა გააგრძელოს სხვადასხვა საერთაშორისო ექსპერტების მოსაზრებების გავრცელება და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრებს შეატყობინოს სასწავლო ტურებისა და მრგვალი მაგიდის შედეგები. ეს მასალები შეიძლება იყოს ასევე სასარგებლო მოგვიანებით პარლამენტის წევრებისა და ამ პროცესში ჩართული საზოგადოებისათვის”.¹⁹

კიდევ ერთი ექსპერტი, რომელსაც უმუშავია 1995 წლის კონსტიტუციაზე ჰარვარდის უნივერსიტეტის პროფესორი, კონსტიტუციონალისტი დოურენს ლესიგია. ის ამერიკის შეერთებული შტა-

¹⁸ <http://www.constcommis.gov.ge/index.php?do=resource/view&id=131>

¹⁹ დასკვნის სრული ტექსტი იხილეთ: <http://constcommis.gov.ge/uploads/files/daskvna%20babeki.pdf>

ტების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოსთან თანამშრომლობის პროექტის ფარგლებში თბილისში სამუშაო ვიზიტით იმყოფებოდა 2009 წლის ნოემბერში. გაიმართა რამდენიმე შეხვედრა კომისიის წევრებთან, სადაც ხაზი გაესვა, რომ “კომისია მუშაობს იმ ამოცანის გადასაწყვეტად, რომელიც ითვალისწინებს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში ხელისუფლების დაბალანსებული სისტემის ჩამოყალიბებას, რაც გამოირიცხავს ხელისუფლების რომელიმე განშტოების მიერ ძალაუფლების გადამეტებას”²⁰.

ვიზიტის ფარგლებში პროფესორი ლესივი შეხვდა საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის პირველ მოადგილეს მიხეილ მაჭავარიანს, ჩაატარა ლექცია ქართველი სტუდენტებისათვის, შეხვდა აკადემიური წრეების და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებს.

განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია კომისიის თანამშრომლობა ვენეციის კომისიასთან: 2009 წლის დეკემბერში ვენეციის კომისიაში ვიზიტით იმყოფებოდა და მოხსენებით წარსდგა კომისიის თავმჯდომარე ავთანდილ დემეტრაშვილი: მან გააცნო კომისიას საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმა; გადაწყდა, რომ სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია ვენეციის კომისიას პერიოდულად მიაწვდის ინფორმაციას რეფორმის მიმდინარეობის თაობაზე. 2010 წლის თებერვალში თბილისს სამუშაო ვიზიტით ეწვია ვენეციის კომისიის წარმომადგენლობითი დელეგაცია, რომელსაც ხელმძღვანელობდა ვენეციის კომისიის ახლად არჩეული პრეზიდენტი ჯანი ბუკიკიო.

დელეგაცია მიიღო საქართველოს პრეზიდენტმა.²¹ შემდეგ გაიმართა შეხვედრა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფების ხელმძღვანელებთან და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარესთან არსებული მრჩეველთა საბჭოს წარმომადგენლებთან. შეხვედრაზე კომისიის თავმჯდომარემ “ავთან-

²⁰ <http://www.constcmmis.gov.ge/index.php?do=resource/view&id=95>

²¹ 4 თებერვალს სადამოს საქართველოს პრეზიდენტმა ჯანი ბუკიკიო საქართველოში დემოკრატიისა და სამართლის განვითარების, კონსტიტუციური რეფორმების განხორციელების ხელშეწყობის, საქართველოს კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის საქმეში შეტანილი პირადი წვლილისათვის ოქროს საწმისის ორდენით დააჯილდოვა.

დიდ დემეტრამვილმა ხაზი გაუსვა, რომ ვენეციის კომისია ოთხ-მოცდაათიანი წლებიდან აქტიურად თანამშრომლობს საქართველოსთან, პირადად ჯანი ბუკიციო კარგად იცნობს საქართველოში კონსტიტუციური პროცესის განვითარების ისტორიას, ის მონაწილეობას იღებდა საქართველოს ჯერ კიდევ 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში”.²²

2010 წლის ივნისში ვენეციის კომისიის პლენარულ სხდომაზე მოხდა საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საბაზისო პროექტის პრეზენტაცია და განხილვა.

აგრეთვე, გერმანიის მთავრობამ შესთავაზა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას ემსპინძლა სამუშაო კონფერენციისათვის ბერლინში. სავარაუდო თარიღად განისაზღვრა 2010 წლის ივლისის მესამე კვირა. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე გეგმავს და იმედოვნებს ათი საერთაშორისო ექსპერტის მოწვევას მაინც. ეს სურვილი ნაწილობრივ უკავშირდება გარკვეულ შემოთვალისწინებებს, რომ კონსტიტუციის პროექტის პარლამენტში შესვლის შემდეგ მან შეიძლება სერიოზული ცვლილებები განიცადოს. მაგრამ, თუ საერთაშორისო ექსპერტები მოიწონებენ, სავარაუდოდ პარლამენტარები იძულებული იქნებიან გაითვალისწინონ უცხოელი ექსპერტების აზრი.²³

დასკვნა

საქართველოს მაგალითზე ახალი კონსტიტუციის დაწერაში ან არსებულში ცვლილებების შეტანაში გარე აქტორების როლის შეფასებისას შეიძლება დავასკვნათ, რომ ძირითად შემთხვევებში ძალზე მნიშვნელოვანია ის ტექნიკური და საექსპერტო დახმარება, რომელიც შეიძლება ახალგაზრდა სახელმწიფოს გარედან აღმოუჩინონ, თუმცა (სა-

²² <http://www.constcommis.gov.ge/index.php?do=resource/view&id=130>

²³ უფრო დაწვრილებით იხილე ავთანდილ დემეტრამვილის ინტერვიუ მიცემული ტელეკომპანია მაესტროსთვის 2010 წლის 19 ივნისს <http://maestro.ge/?address=polit5&id=1915&page=1>

ქართველო 1995 წელი) ეს დახმარება არ წარმოადგენს ფაქტორს, რომლის გარეშეც დემოკრატიული კონსტიტუციის დაწერა და მიღება ვერ მოხდება. ადგილობრივი პროფესიონალების ცოდნა და გამოცდილება და მმართველი წრეების პოლიტიკური ნება გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანია. საერთაშორისო ექსპერტების მუშაობის პროცესში ჩართვა, რა თქმა უნდა, სასურველია, თუნდაც იმიტომ, რომ უკეთ მოხდეს სხვა ქვეყნების, მათ შორის, განვითარებადი ქვეყნების გამოცდილების და დაშვებული შეცდომების გათვალისწინება. სხვა საკითხია, რომ შესაბამისი საერთაშორისო უფლებამოსილების და რეპუტაციის მქონე ორგანოს (გენეციის კომისია) დადებითი დასკვნის არსებობის გარეშე კონსტიტუციას შეიძლება სათანადო და აუცილებელი ლეგიტიმაცია არ ჰქონდეს სამინაო პოლიტიკური ძალების თვალში თუ საერთაშორისო ასპარეზზე.

ზოგადად, შეიძლება დაფასვენათ, რომ ახალგაზრდა დემოკრატიებში საკონსტიტუციო ცვლილებები (უმნიშვნელო თუ ზოგიერთ შემთხვევაში რადიკალური ცვლილებები) ემსახურება პოლიტიკური კრიზისების განმუხტვის და ძალაუფლების გადახაწვების საქმეს (გავიხსენოთ ვარდების რევოლუციის შემდგომი ხანა ან 2007 წლის შემდეგ შექმნილი ვითარება). ასეთ ცვლილებებს, როგორც წესი, იმით ხსნიან, რომ კონსტიტუციის კონკრეტული მოდელი შეიძლება გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ასრულებდეს თავის როლს, მაგრამ სწრაფად ცვალებად პოლიტიკურ გარემოში (რითაც განსაკუთრებით განვითარებადი ქვეყნები ხასიათდებიან), ხდება მისი მოძველება და დღის წესრიგში მისი დახვეწა და გადაწერა დგება. რადგან საქართველოში კონსტიტუციის ცვლილებაზე მუშაობა ამჟამადც მიმდინარეობს, წინასწარ ვერ განვსაზღვრავთ, რა როლს ითამაშებს საერთაშორისო ექსპერტების ჯრი კონსტიტუციის საბოლოო მოდელზე, რომელსაც პარლამენტი და პრეზიდენტი მოიწონებენ. წარსულის გამოცდილება გვაჩვენებს, რომ გარე აქტორების ჩარევა მსგავს საკითხებში კატეგორიული ხასიათის არ არის და კონსტიტუციის მოდელის შერჩევა უფრო მეტად ადგილობრივი პოლიტიკური ძალების შეთანხმების უნარსა და კეთილგონიერებას არის მიხედობილი.

უსაფრთხოების სექტორის განვითარება საქართველოში და გახე აქტორები

დავით აფრასიძე

შესავალი

წინამდებარე სტატია ეხება გარე აქტორების როლს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებაში. უსაფრთხოების სექტორი საკანძოა ნებისმიერი, მათ შორის, ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნისათვის. იგი ძირითადი ელემენტია სახელმწიფოს მშენებლობის გზაზე. სახელმწიფოს მშენებლობა კი დემოკრატიული ტრანსფორმაციის მნიშვნელოვანი წინამძღვარია. ამასთან, მსგავსი დაყოფა მხოლოდ მეთოდოლოგიური ხასიათისაა და ყოფილი საბჭოთა ქვეყნების ტრანსფორმაცია სისტემურობით და თანადროულობით ხასიათდება: სახელმწიფოს მშენებლობა განუყოფელია დემოკრატიზაციის პროცესისაგან და პირიქით.

სტატიის მიზანია აჩვენოს, თუ როგორ ფორმირდება გარე აქტორების გავლენა კონკრეტული ქვეყნის უსაფრთხოების სექტორში მიმდინარე პროცესებზე. გარე აქტორებად განიხლება სახელმწიფოები ან სახელმწიფოთა გაერთიანებები, რადგან უსაფრთხოების სექტორი ისევე რჩება სახელმწიფო დომენად და აქ არასამთავრობო და კერძო ორგანიზაციებს მხოლოდ მეორადი ფუნქცია აქვთ. სტატია ეყრდნობა უსაფრთხოების სექტორის ვიწრო დეფინიციას, რომლის მიხედვითაც იგი სახელმწიფოს იძულების ინსტიტუციურ მექანიზმებს მოიცავს.

სტატია აგებულია შემდეგი პრინციპით. პირველი თავი ეხება თეორიულ დისკურსს დემოკრატიისა თუ სახელმწიფოებრიობის პირველადობის შესახებ. მეორე თავი განიხილავს სისტემური ტრანსფორმაციის პროცესში უსაფრთხოების სექტორის მნიშვნელობას. ამავე თავში აგებულია თეორიული მოდელი, რომელიც აღწერს, თუ რა გავლენა შეიძლება ჰქონდეს გარე აქტორს კონკრეტული ქვეყნის უსაფრთხოების სექტორში მიმდინარე პროცესებზე და რა განაპირობებს ამ გავლენას. თეორიული მოდელის საფუძველზე გაანალიზებულია საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის განვითარების სამი ეტაპი.

დემოკრატიზაცია, სახელმწიფოს მშენებლობა და გარე აქტორების როლი

დემოკრატიზაციისა თუ სახელმწიფოებრიობის პირველადობის საკითხი ფართოდაა განხილული დემოკრატიზაციის შესახებ ლიტერატურაში. ზოგადი მოსაზრების თანახმად, დემოკრატიული ტრანზიციაც, როგორც ავტორიტარული სისტემიდან დემოკრატიულზე გადასვლის პროცესი, მოითხოვს სახელმწიფოს არსებობას.¹ კლასიკად ქცეული ფორმულირებით, ერთ განსაზღვრულ ტერიტორიაზე მცხოვრები ხალხის კონსენსუსი (გამოვლენილი ეროვნულ, ანუ სახელმწიფო ერთობაში) არის დემოკრატიზაციის წინაპირობა.² დემოკრატიზაცია მოითხოვს პოლიტიკური ერთეულის არსებობას, რომელსაც აქვს რესურსი, განახორციელოს კონტროლი განსაზღვრულ ტერიტორიაზე და განსაზღვრულ მოსახლეობაზე. არაა აუცილებელი, ეს ერთეული მთლიანად თანხვედბოდეს სახელმწიფოს კლასიკურ, აბსტრაქტულ განსაზღვრებას. ყოფილი საბჭოთა ქვეყ-

¹ სხვა ნაშრომებს შორის იხ. Francis Fukuyama, “Stateness” First, *Journal of Democracy*, Vol. 16, No 1, January 2005, pp. 84-88. Nodia Ghia, Debating the Transition Paradigm: The Democratic Path, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No 3, July 2002, pp. 13-19.

² Dankwart A. Rustow, Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model, *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3, April 1970, pp. 337-363.

ნების შემთხვევაში, როგორც წესი, პოლიტიკური ერთეული პერსონიფიცირებულია მმართველი პოლიტიკური გუნდის სახით, რომლის წარმატება-წარუმატებლობა, მოახდინოს ძალაუფლების კონსოლიდაცია, 1990-იან წლებში, მეტწილად, კავშირში იყო იმასთან, შედეგობდა თუ არა სახელმწიფო ამა თუ იმ სივრცეში.

ცხადია, სახელმწიფოებრიობის პირველადობის აღიარება არ გულისხმობს, რომ ეს ორი პროცესი (დემოკრატიისა და სახელმწიფოს მშენებლობის) მკვეთრადაა გამიჯნული ერთმანეთისაგან და სხვადასხვა სტადიას ქმნის.³ ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნების ლიდერები ხშირად მიუთითებენ, რომ სახელმწიფოს მშენებლობა მნიშვნელოვანი წინაპირობაა დემოკრატიზაციისათვის და გაურკვეველ პერსპექტივაში გადადებენ ხოლმე დემოკრატიზაციის შესაძლებლობას. სხვა სიტყვებით, სახელმწიფოს მშენებლობა-დემოკრატიზაციის დიქტომიას თან ახლავს პრაქტიკული დილემა, რომელიც ზოგადად უკავშირდება სოციალური ცვლილებების საკითხს. ამდენად, სახელმწიფოს პირველადობის აღიარებას მნიშვნელოვანი ნორმატიული შედეგი შეიძლება ჰქონდეს და უნდა გვესმოდეს, რომ ამგვარი დაშვება უფრო მეთოდოლოგიური ხასიათისაა. საბჭოთა აღმოსავლეთი ევროპის ტრანსფორმაცია აჩვენებს, რომ, განსაკუთრებით, ყოფილი საბჭოთა კავშირის ტერიტორიაზე ეს პროცესები პარალელურად ვითარდება და შეწყვილებულია ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ მოდერნიზაციასთან.

დემოკრატიზაციის შესახებ ლიტერატურაში მეორე საკვანძო საკითხია დემოკრატიზაციის ენდოგენურობის თემა; სხვა სიტყვებით, რამდენად „სამინაო“ დემოკრატია და რამდენად შესაძლებელია „დემოკრატიის ექსპორტი“ გარედან და/ან „იძულება“ ზემოდან. ანალოგიურად დგას საკითხი სახელმწიფოს მშენებლობის კუთხითაც – რამდენად შესაძლებელია სახელმწიფოს მშენებლობა დაპროექტდეს და განხორციელდეს გარედან და/ან პოლიტიკური გუნდის მიერ. ორივე საკითხი უკავშირდება უფრო მომცველი „პოლიტიკუ-

³ Thomas Carothers, The “Sequencing” Fallacy, *Journal of Democracy*, Vol. 18, No 1, January 2007, pp. 12-27. Thomas Carothers, Misunderstanding Gradualism, *Journal of Democracy*, Vol. 18, No 3, July 2007, pp. 18-22

რი ინჟინერიის“ (თავის მხრივ, სოციალური ინჟინერიის ნაწილი) კონცეპციას, რაც გულისხმობს საზოგადოებრივი ინსტიტუტების შექმნასა და განხორციელებას წინასწარ დაგეგმილი პროგრამის მიხედვით. აღნიშნული საკითხის პრაქტიკული მნიშვნელობა გაიზარდა ერაყში აშშ-ის 2002 წლის ინტერვენციის შემდეგ. აშშ-ის ადმინისტრაციამ ერაყში ინტერვენციის მიზნად თავიდან სტრატეგიული ამოცანა – მასობრივი განადგურების იარაღის გავრცელებისა და ტერორისტების ხელში მისი აღმოჩენის პრევენცია დაასახელა. თუმცა, მალევე პრევენციულ-პრაგმატულ მიზანს ნორმატიული მიზანი დაემატა, რომელმაც მალე გადასწონა კიდევ პირველი. ეს იყო ახლო აღმოსავლეთის დემოკრატიზაცია – რეგიონის სახელმწიფოების გარდაქმნა დემოკრატიულ სტრუქტურებად, ხოლო საზოგადოების – ლიბერალურ საზოგადოებად.⁴

კრიტიკოსების უმრავლესობა მიუთითებს სოციალური ინჟინერიის პრაქტიკულ და ნორმატიულ პრობლემებზე. ნორმატიული კუთხით, სოციალური ინჟინერია სახიფათოა, რადგან მისი განხორციელება მოდის კონფლიქტში არსებულ სოციალურ რეალობასთან და მარტივად შეიძლება გადაიზარდოს ავტორიტარიზმში.⁵ სხვა სიტყვებით, ლიბერალური დემოკრატიის დანერგვის მცდელობა საზოგადოებაში, რომელსაც (სხვადასხვა მიზეზით) ის არ სურს, შეიძლება იქცეს უმცირესობის ტირანიის საფუძვლად. პრაქტიკული თვალსაზრისით, იგივე ახლო აღმოსავლეთის მაგალითი აჩვენებს, რომ მსგავსი ექსპერიმენტი, როგორც წესი, ძალიან ძვირად ფასობს და წარმატების გარანტიაც ნაკლებია. დემოკრატიზაციის შესახებ ლიტერატურაში უფრო გაბატონებულია მოსაზრება, რომ დემოკრატიზაციის წარმატება-წარუმატებლობას ძირითადად

⁴ იხ. President Bush's commencement address at the United States Military Academy at West Point, New York Times, Published June 1, 2002. <http://www.nytimes.com/2002/06/01/international/02PTEX-WEB.html> (ბოლო მონახულება 12.06.10)

⁵ შდრ. Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies* Princeton, New Jersey: Princeton University Press 1971. პოპერი აქ უტოპიური სოციალური ინჟინერიის საფრთხეებზე საუბრობს და არ გამოორიცხავს სოციალური ცვლილებების შესაძლებლობას.

განსახვდრავს შიდა ფაქტორები, ისეთი წინამძღვრები, როგორიცაა ისტორიული გამოცდილება, ეკონომიკური განვითარების მაჩვენებლები, დემოგრაფიული მახასიათებლები. გარე აქტორებს (ისევე როგორც ფაქტორებს), შეუძლიათ მხოლოდ (დადებითი ან უარყოფითი) გავლენა მოახდინონ ამ პროცესებზე.⁶

ზემოთქმულის შეჯამება გვაძლევს საშუალებას, მივიღოთ საწყის წერტილად რომ ა) *სახელმწიფოს არსებობა არის დემოკრატიზაციის წინაპირობა და ბ) სახელმწიფოს მშენებლობისა და დემოკრატიზაციის წარმატება განისაზღვრება, მეტწილად, შიდა ფაქტორებით და გარე აქტორებს მხოლოდ დამატებითი ცვლადის (ინტერვენირებადი ცვლადის) ფუნქცია აქვს*. ამ ორი დებულების შეჯერება საშუალებას გვაძლევს განვაფიქროთ მოდელი, თუ რა როლი აქვს გარე აქტორებს ყოფილი საბჭოთა ქვეყნების ტრანსფორმაციაში: *მოცემული საზოგადოების ხელისუფლება კონცენტრირებულია სახელმწიფოს ფორმირებაზე (რაც თანხვედრაშია საკუთარი ძალაუფლების კონსოლიდაციასთან) და უფრო მზადაა მიიღოს გარედან ის დახმარება, რომელიც ამ მიზნის მიღწევას გაუადვილებს. დემოკრატიზაციაზე მიმართული გარე ძალისხმევა უფრო წარმატებულია იქ, სადაც იგი თანხვედრაშია პოლიტიკური გუნდის ხედვასთან, რომ იგი ხელს შეუწყობს სახელმწიფოს ფორმირებას და პირიქით. პოლიტიკური გუნდის ხედვა, თავის მხრივ, განპირობებულია იმ რესურსებით, რომელზედაც მას გარე აქტორებისგან დამოუკიდებლად მიუწვდება ხელი. რაც უფრო მეტია ეს რესურსი, მით უფრო ნაკლებია გარე აქტორების მნიშვნელობა.*

უსაფრთხოების სექტორი, ბარში აქტორების როლი და შესაძლებლობები

აღნიშნული თეორიის ახსნის უნარი კარგად ჩანს უსაფრთხოების სექტორის ფორმირება-რეფორმირებასთან მიმართებაში. უსაფრთ-

⁶ Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: the learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace: Washington DC, 1999.

ხოების სექტორის მრავალი განსაზღვრება არსებობს. ამ შემთხვევაში, სტატიის მიზანი არაა დეფინიციურ დისკურსში შესვლა. უსაფრთხოების სექტორის დეფინიციას უფრო მეთოდოლოგიური, აღწერითი ფუნქცია აქვს. ამდენად, ჩვენ დავეყრდნობით განსაზღვრებას, რომელიც ამ ცნების ქვეშ აერთიანებს სახელმწიფოს იძულების ძირითად მექანიზმებს – შეიარაღებულ, მათ შორის, პოლიციურ და უშიშროების ძალებს და ინსტიტუტებს.⁷ უკლებლივ ყველა ხელისუფლება არის დაინტერესებული, ჰქონდეს ეფექტიანი უსაფრთხოების სექტორი. ამ სურვილს აქვს როგორც სტრუქტურული, ისე ინდივიდუალური ასხნა – სახელმწიფოს ბუნება უკვე გულისხმობს, რომ მას უნდა ჰქონდეს იძულების ეფექტიანი აპარატი (იძულებაზე მონოპოლია). ასევე, მმართველი პოლიტიკური გუნდი დაინტერესებულია ძალაუფლების კონსოლიდაციით და ამიტომ, დაინტერესებულია ჰქონდეს იძულების შესაბამისი მექანიზმები.

ამ დაშვებას ეწინააღმდეგება ემპირიული გამოკვლევები, რომლებიც აჩვენებენ, რომ ხშირად განვითარებად ქვეყნებში უსაფრთხოების სექტორი თავად აღიქმება საფრთხედ სამოქალაქო ლიდერების მიერ. ამდენად, ისინი ცდილობენ დააქუცმაცონ უსაფრთხოების სექტორი, დაუპირისპირონ ერთმანეთს არმია და პოლიცია, ხშირად ცვალონ სამხედრო ლიდერები და ა.შ.⁸ მიუხედავად ამისა, შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყნის ამგვარი მოდელი უფრო გამონაკლისია და ვალიდურია ამა თუ იმ ქვეყნის პოლიტიკური განვითარების კონკრეტულ ეტაპზე და ვერ ჩაითვლება გენერალიზებად დებულებად. ლიდერები, რომლებიც მიმართავენ უსაფრთხოების სექტორის დასუსტების სტრატეგიას, ამას აკეთებენ უკვე არსებული ძლიერი სამხედრო მოთამაშეების არსებობის ფონზე და ისინი დაინტერესებული არიან მათ კონტროლქვეშ არსებული უსაფრთხოების სექტორის გაძლიერებაში. სხვა სიტყვებით, თუ მათ ექ-

⁷ სხვადასხვა განსაზღვრებისთვის იხ. დ. დარჩიაშვილი, *პოლიტიკოსები, ჯარისკაცები, მოქალაქენი*, თბილისი 2000, მისივე, *უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა საქართველოში 2004-2007*, თბილისი 2008.

⁸ Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, New Jersey, Princeton University Press 1988. განხ. მე-6 თავი.

ნებოდათ შესაბამისი რესურსი, აუცილებლად მიმართავდნენ მას უსაფრთხოების ინსტიტუტების გასაძლიერებლად.⁹ მაგალითად, როგორც ქვემოთ ვნახავთ, თავდაპირველად ელურად შევარდნაძე მართლაც მისდევდა სუსტი სახელმწიფოს მოდელს – იგი იძულებული იყო ეთანამშრომლა საქართველოში მოქმედი გასამხედროებული დაჯგუფებების ლიდერებთან, შემდეგ „დაყავი და იბატონე“ პრინციპის მიხედვით გაეკონტროლებინა შეიარაღებული და პოლიციური ძალები. თუმცა, როგორც კი შესაძლებლობა და შესაბამისი რესურსები გაჩნდა, შევარდნაძემ გადადგა უსაფრთხოების სექტორის გაძლიერებაზე მიმართული პირველი ნაბიჯები. ყველაზე თვალშისაცემი ამ მხრივ არის აშშ-ის წვრთნისა და აღჭურვის პროგრამა, თუმცა დასავლეთი ქვეყნებთან თანამშრომლობის სხვა მაგალითებიც არსებობს.

უსაფრთხოების სექტორი და, ზოგადად, უსაფრთხოების პოლიტიკა სახელმწიფოს სუვერენიტეტის ყველაზე ძირითადი ელემენტია. ამდენად, პოლიტიკური მმართველების მზადყოფნა, გახსნას უსაფრთხოების სექტორი და გარე აქტორებს საშუალება მისცეს რეალური გავლენა მოახდინონ პროცესებზე, ყველაზე მეტადაა დამოკიდებული ზემოაღნიშნულ ფაქტორებზე: ა) რამდენად მიუწვდება ხელი შიდა რესურსებზე პოლიტიკურ მმართველობას; ბ) რამდენად მიიჩნევს ეს მმართველობა, რომ კონკრეტული გარე აქტორის საქმიანობა თანხვედრაშია მის ინტერესებთან, გააძლიეროს სახელმწიფო, ანუ მისი კონტროლის მექანიზმები. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხში „სუვერენიტეტის შეზღუდვაზე თანხმობა“ არაა ლოგიკურ წინააღმდეგობაში „სახელმწიფოს მშენებლობის“ მიზანთან და მსგავსი მიდგომა ხშირად ფიქსირდება განვითარებადი ქვეყნების შემთხვევაში.

შესაბამისად, გარე აქტორების წარმატება-წარუმატებლობა მოკმეული ქვეყნის უსაფრთხოების სექტორის განვითარებაზე გავ-

⁹ უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა, ამ შემთხვევაში, გათავისუფლებულია ნორმატიული დატვირთვისაგან და იგი არ ვულისხმობს ისეთ ელემენტს, როგორცაა, მაგალითად, დემოკრატიული კონტროლი. ამ სტატიაში რეფორმის ქვეშ იგულისხმება უნარების გაზრდა, ანუ გაძლიერება.

ლენის მოხდენის კუთხით დამოკიდებულია მიმღები ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობის რესურსებსა და აღქმეზე. რუსეთის მაგალითზე კარგად ჩანს, რომ ამ ქვეყნის ხელისუფლება 1990-იანი წლების ყველაზე კრიზისულ დროშიც კი არ თანხმდებოდა უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების რაიმე დასავლურ მოდელზე, რადგან მას ჰქონდა შიდა რესურსების საკმარისი მარაგი (საბჭოთა არმიის მემკვიდრეობა) და მიიჩნევდა, რომ დასავლური გავლენა დაასუსტებდა მისი, როგორც ხელისუფლების კონტროლის, მექანიზმებს. ასევე, სომხეთმა მიიღო რუსეთის, როგორც გარე აქტორის, როლი სამხედრო სტრუქტურის განვითარებაში, რადგან, შიდა რესურსების შესაღწელობისა და ახერბაიჯან-თურქეთთან დაპირისპირების ფონზე, ამ ქვეყნის ლიდერებმა საკუთარი სახელმწიფო ამოცანების განხორციელების ეს ერთადერთი გზა დაინახეს. ანალოგიური მაგალითები მოიძებნება ცენტრალური აზიის – განსაკუთრებით, ტაჯიკეთის შემთხვევაშიც.

ცხადია, გარე აქტორის გავლენა დამოკიდებულია თავად ამ აქტორის მზაობაზეც, გარკვეული საფასური გადაიხადოს ამ მიზნით. მაგალითად, აშშ-ის მზაობა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ იაპონიასა და გერმანიაში უფრო გადამწყვეტი იყო ამ ქვეყნების დემოკრატიზაციასა და მათ შორის უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებაზე, ვიდრე საშინაო ვითარება. განვითარების „ხისტი მოდელი“ ინტერვენციის გზით, გულისხმობდა, რომ ადგილობრივი ელიტის წინააღმდეგობა დაძლეული უნდა ყოფილიყო. იაპონიისა და გერმანიის შემთხვევაში, სწორედ ცენტრალური მარცხი, რომელიც ამ ქვეყნებმა განიცადეს მეორე მსოფლიო ომში, ღია სივრცეს უქმნიდა გარე აქტორებს მოქმედებისათვის.

ძნელი წარმოსადგენია, რომ ანალოგიური განვითარება მოხდეს საბჭოთა კავშირის მემკვიდრე რომელიმე სახელმწიფოში. შესაბამისად, აღნიშნულ სტატიაში არ განვიხილავთ გარე აქტორის ინტერვენციულ მოდელს და შემოვიფარგლებით გარე აქტორის, როგორც გავლენის მომხდენის, როლით. ამგვარ მოდელში, როგორც აღინიშნა, მიმღები ქვეყნის ლიდერობის მზაობა არის გადამწყვეტი, ხოლო გარე აქტორს მხოლოდ (სხვადასხვა დონით)

გავლენის მოხდენა შეუძლია. ასევე, აღნიშნულ სტატიაში გარე აქტორის როლი ნეიტრალური ცნებაა და მას ნორმატიული დატვირთვა არ აქვს. მაგალითად, რუსეთის და დასავლეთის, როგორც გარე აქტორის, გავლენა თანაბარი მეთოდოლოგიური მნიშვნელობის მატარებელია. სხვა სიტყვებით, სტატიაში არაა მსჯელობა რუსეთის ნეგატიურ და/ან დასავლეთის დადებით როლზე საქართველოს განვითარებასთან მიმართებაში.

ასევე, აღნიშნული სტატია არ ეყრდნობა სხვა რომელიმე ყოფილი საბჭოთა ქვეყნის მაგალითებს, თუმცა, აღიარებს, რომ კვლევის შედეგების მეტი ვალიდურობისათვის, სასურველია, სამომავლოდ, ამ შემთხვევების ანალიზიც. ქვემოთ გაანალიზებულ საქართველოს შემთხვევაში გამოყოფილია სამი კეისი, რომელიც ნათლად აჩვენებს საგარეო აქტორების როლის კავშირს საშინაო პროცესების განვითარებასთან.

საქართველოს უსაფრთხოების სექტორი და გარე აქტორები: რღვევიდან კონსოლიდაციამდე

საქართველოს სახელმწიფომ დამოუკიდებლობის დღიდან სამი ეტაპი გამოიარა: *ეროვნული სახელმწიფოს ფორმირების მარცხი*; *არშემდგარი სახელმწიფოს კონსოლიდაცია*; *სახელმწიფოს ფორმირების ახალი პროექტი*. პირველი ეტაპი უკავშირდება პრეზიდენტ გამსახურდიას; იგი ყველაზე ხანმოკლეა და სრულდება სახელმწიფოს მშენებლობის პროექტის (და არა სახელმწიფოს, რომელიც ჯერ კიდევ არ არსებობდა) კოლაფსით. ამ ეტაპზე ჩანასახოვანია უსაფრთხოების სექტორის ფორმირება და, ფაქტობრივ, ნულოვანია გარე აქტორების ფორმალური გავლენა. მეორე ეტაპი – ედუარდ შევარდნაძეს უკავშირდება და გამოირჩევა სახელმწიფოს კონსოლიდაციის ცვალებადი ხასიათით: თავდაპირველად სახეზეა სახელმწიფოს პროექტის კოლაფსი, რომელსაც მოსდევს შედარებითი კონსოლიდაციის ეტაპი 1995-1999 წლებში, რომელიც 2000 წლიდან ისევ გადადის რღვევის ფაზაში. საინტერესოა, რომ პირ-

ველ ეტაპზე საგარეო აქტორის როლი მონოპოლიზებული აქვს რუსეთს, რომელიც კონსოლიდაციის ეტაპის გაძლიერების პარალელურად თმობს პოზიციებს და ცდილობს, დაბრუნდეს არენაზე 2000 წლიდან, როცა საქართველოში რღვევის ახალი ფაზა იწყება. 2004 წლიდან იწყება სახელმწიფოს ფორმირების ახალი პროექტი, სადაც უსაფრთხოებს სექტორი პირველად, ცალსახად გამოკვეთილად აღივსება იკავებს. ამ შემთხვევაში, გარე აქტორის პოზიციის მონოპოლიზებას ახდენს დასავლეთი, განსაკუთრებით კი ამერიკის შეერთებული შტატები. აქაც, საინტერესოა, რომ, რაც უფრო შორს მიდის კონსოლიდაცია, მით უფრო ავტონომიური ხდება გადაწყვეტილებებში საქართველოს ხელისუფლება.

ქვემოთ გაანალიზებულია საქართველოს პოლიტიკური განვითარების სამი ეტაპი, კერძოდ, უსაფრთხოების სექტორის განვითარების ძირითადი ეტაპები, ძირითადი გარე და შიდა აქტორები, მათი მიზნები, მოქმედების ძირითადი სფეროები და შედეგები. განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა შევარდნაძის პერიოდს, რადგან ცვლილების მერყეობის მაღალი სინშირე უფრო მნიშვნელოვანია სტატიის თეორიულ ნაწილში მოყვანილი დაშვებების საილუსტრაციოდ.

მეორეხარისხილი სახელმწიფოს ფორმირების მარცხი 1990-1991 წწ.

კომუნისტური პარტიის მმართველობა საქართველოში, სინამდვილეში, დასრულდა 1989 წლის 9 აპრილის შემდეგ. 1990 წლის პირველ მრავალპარტიულ არჩევნებში გაიმარჯვა პოლიტიკურმა გაერთიანებამ „მრავალი მაგიდა-თავისუფალი საქართველო“, რომლის ლიდერი ზვიად გამსახურდია 1991 წლის არჩევნებში საქართველოს პირველ პრეზიდენტად აირჩიეს. გამსახურდიას ხელისუფლება 1991 წლის დეკემბერში დაწყებული „საშობაო გადატრიალების“ მსხვერპლი შეიქმნა ისე, რომ საბჭოთა კავშირის დაშლასა და ფორმალურ დამოკიდებლობას მხოლოდ რამდენიმე დღით მოესწრო.

1989 წლის 9 აპრილის შემდეგ, პოლიტიკური პარტიებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ბუმის ფონზე, თითქმის ყველა

პოლიტიკური გაერთიანება ქმნიდა შეიარაღებულ ფრთას. მათი ზრით, ამის მიზანი საქართველოს დამოუკიდებლობისთვის მზადება იყო. განსაკუთრებით 9 აპრილი მოვლენების ფონზე, ყველა თანხმდებოდა, რომ ეროვნულ მოძრაობას სჭირდებოდა უსაფრთხოებაზე ზრუნვა. ყველა პოლიტიკური ძალა თანხმდებოდა, რომ მომავალში ეს ფორმირებები ერთიანი არმიის საფუძველი უნდა გამხდარიყო.¹⁰ სწორედ ამ მიზნით – ეროვნული მოძრაობის დასაცავად, იქმნება მხედრიონი – ერთ-ერთი ყველაზე გავლენიანი სამხედრო ფორმირება 1990-იანი წლების დასაწყისის საქართველოში.

შეიარაღებული ფორმირებების გაჩენას ხელს უწყობდა საბჭოთა კავშირის დეზინტეგრაცია – ყოფილი საბჭოთა ბაზებიდან ერთიორად გაიზარდა იარაღის ყიდვის შესაძლებლობა. გასამხედროებული დაჯგუფებები დაფინანსებას ხშირად ნებით, ხშირად გამოძალგით იღებდნენ საბჭოთა ფაბრიკა-ქარხნების წითელი ღირექტორებისა და ნომენკლატურისაგან. მაგალითად, მხედრიონის ერთ-ერთი დამფინანსებელი იყო ყოფილი კომუნისტი ლიდერი ნუგზარ მგელაძე. არსებობს მოსაზრება, რომ ეროვნული გვარდიის – პირველი ოფიციალური გასამხედროებული ფორმირების სარდალს, თენგიზ კიტოვანს თავისი კავშირები ჰქონდა რუს სამხედროებთან, მათ შორის, თბილისში დისლოცირებული საბჭოთა არმიის სარდალობასთან.¹¹ ამგვარად, 1980-იანი წლების ბოლოს საქართველოს კვაზი-შეიარაღებული ძალების ფორმირების გარე ფაქტორად ყალიბდება არაფორმალური რუსული გავლენა – რუსი გენერლები, სამხედრო და პარტიული ჩინოვნიკები.

1990 წლის ნოემბრიდან გამსახურდიას ხელისუფლება ცდილობდა სხვადასხვა დაჯგუფების შეიარაღებულ ძალებად გარდაქმნას. შეიქმნა პირველი ნახევრადსამხედრო ფორმირება ეროვნული გვარდია და ახალგაზრდებს საბჭოთა არმიის ნაცვლად ეროვნული

¹⁰ აღწერითი ნაწილი ეყრდნობა მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების ინსტიტუტის მონაცემთა ბაზასა CIPDD, Georgian Chronicle 1992-1997. http://www.cipdd.org/index.php?lang_id=ENG&sec_id=61 (ბოლო მონახულება 12.06.10)

¹¹ ინტერვიუ დავით დარჩიაშვილთან, აგვისტო, 2009.

ნულ გვარდიაში იწვევდნენ. გვარდია ფორმალურად შინაგან საქმეთა სამინისტროში შედიოდა, თუმცა მის სარდალს პარლამენტი (უზენაესი საბჭო) ნიშნავდა. 1991 წლის შემოდგომაზე შეიქმნა თავდაცვის სამინისტრო, მაგრამ რეალურად მისი ამოქმედება ვერ მოხერხდა. ბევრი ფორმირება მართლაც შევიდა 1991 წელს შექმნილი ეროვნული გვარდიის რიგებში, მაგრამ ავტონომიურობას მაინც ინარჩუნებდა. მაგალითად, პოლიტიკური გაერთიანება სახალხო ფრონტის სამხედრო ჯგუფი „იმელი“ შევიდა გვარდიის რიგებში, მაგრამ დამოუკიდებლად წყვეტდა ყველა საკითხს სამხედრო სამსახურში გაწვევიდან დაწყებული შეიარაღების შესყიდვით დამთავრებული.¹²

გამსახურდიას ხელისუფლების სურვილი, ჩამოეყალიბებინა ერთიანი უსაფრთხოების სტრუქტურა ყველაზე ნათლად უკავშირდება მხედრიონის ისტორიას. მხედრიონის ლიდერმა, ჯაბა იოსელიანმა, გამსახურდიასთან პიროვნული დაპირისპირების გამო უარი თქვა გვარდიაში შესვლაზე. გამსახურდიამ გააუქმა მხედრიონი და დააკავა იოსელიანი. აღსანიშნავია, რომ ამ მიზნით, მან მიმართა ჯერ კიდევ საბჭოთა კავშირის შსს-ს დაქვემდებარებაში მყოფ შინაგან ჯარს. ამ ისტორიამ ნათლად გამოკვეთა, რომ გამსახურდიას ხელისუფლება სახელმწიფოს ფორმირებას უკავშირებდა საკუთარი ძალაუფლების კონსოლიდაციას, რაც აუცილებლად მოითხოვდა უსაფრთხოების სექტორზე ეფექტიანი კონტროლის დაწესებას და ამიტომ, მზად იყო ეთანამშრომლა ნებისმიერ (გარე) აქტორთან, თუნდაც მის მიერ მტრად შერაცხულთან.

1991 წლის სექტემბრიდან გამსახურდია ვეღარ ახერხებს შეიარაღებული ძალების კონტროლს – ეროვნული გვარდია ორად იყოფა. საბოლოოდ, იმავე წლის დეკემბერში დაწყებული სამოქალაქო ომის შედეგად მისი მმართველობა დასრულდა. ამ პერიოდში გარე აქტორები არაა ფორმალისებულები – საბჭოთა კავშირი ჯერ განაგრძობს არსებობას და უსაფრთხოების სექტორზე ლეგიტიმურ კონტროლის პრეტენზიას. საბჭოთა კავშირის რღვევის პარალელურად წარმოქმნილ ქაოსში იარაღის ბიზნესში მონაწილე

¹² ი. ნათაძე, *რაც ვიცო* (ფაქტები და ანაღები), თბილისი 2002.

რუსი სამხედროები არიან პირველი გარე აქტორები, რომლებიც გავლენას ახდენენ საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის ფორმირებაზე.

არშემღბარი სახელმწიფოს კონსოლიდაცია 1992-2003

აღნიშნული პერიოდი უფრო დაწვრილებით ანალიზს საჭიროებს. იგი უფრო მეტ ემპირიულ მასალას იძლევა სტატიის ძირითადი დასკვნის გასამყარებლად, რადგან აქ გამოიყოფა საგარეო და სამინაო აქტორების, პოლიტიკის (policy) სხვადასხვა ინტენსივობა, რაც მათი ურთიერთგავლენების უკეთ დაკვირვების საშუალებას იძლევა. შესაბამისად, აქ ანალიზი სამ ნაწილადაა დაყოფილი.

სამოქალაქო დეზინტეგრაცია 1992-1993

ედუარდ შევარდნაძე საქართველოში 1992 წლის მარტში დაბრუნდა. მისი ჩამოსვლის დროს ძალაუფლება ექსკლუზიურად შეიარაღებული დაჯგუფებების ხელში იყო. 1992 წლის იანვარიდან, ზვიად გამსახურდიას ხელისუფლების დამხობის შემდეგ, ქვეყანას სამხედრო საბჭო მართავდა. შევარდნაძის დაბრუნების შემდეგ, საბჭოს სამოქალაქო ეწოდა და მასში შევარდნაძის გარდა მხედრიონის მეთაური ჯაბა იოსელიანი, გვარდიის მეთაური თენგიზ კიტოვანი და პრემიერ-მინისტრი თენგიზ სიგუა შედიოდნენ. ქვეყანაში, განსაკუთრებით, მის დასაფლეთ ნაწილში, სამოქალაქო ომი გრძელდებოდა. პოლიციური ძალები (შინაგან საქმეთა სამინისტრო), ფაქტობრივ, აღარ ფუნქციონებდა, ხოლო არაფორმალური ლაშქრის ტიპის რაზმების კონტროლის მექანიზმები, საერთოდ, არ არსებობდა.

გარე აქტორები და მათი გავლენა ამ პერიოდში კვლავაც ნაკლებად გამოკვეთილი იყო. საბჭოთა კავშირის რღვევის შედეგად დარჩენილი რუსული სამხედრო ბაზები ამარაგებდა იარაღით როგორც ქართულ შენაერთებს, ისე სეპარატისტულ ძალებს აფხაზეთ-

სა და ცხინვალში. დასავლეთის მხრიდან თანამშრომლობა შემოიფარგლებოდა, ძირითადად, გაცნობითი ხასიათის შეხვედრებით. ამერიკელები ჩართული იყვნენ შევარდნაძის დაცვის სამსახურის აწყობაში, მაგრამ ეს უფრო მისი პირადი კონტაქტების დამსახურება ჩანდა, ვიდრე მიზანმიმართული პოლიტიკის გამოვლინება.¹³

კონფლიქტურ ზონებში – ცხინვალის რეგიონში, ხოლო შემდეგ აფხაზეთში ჯერ აქტიურობდნენ ადგილობრივი რუსული ბაზები, ხოლო თანდათანობით ამ ჩარევას ოფიციალური სახე მიეცა. რუსეთის ხელისუფლება იყენებდა სეპარატისტულ ძალებს საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებასზე გავლენის მოსახდენად. რუსეთს სურდა განეღობებინა საკუთარი სამშვიდობოები რეგიონში და შეეყვანა საქართველო ახლად შექმნილ დსთ-ში. საქართველოს ხელისუფლების უარი დასრულდა აფხაზეთში მარცხით. ამ ეტაპზე, შევარდნაძის ხელისუფლებას აღარ ჰქონდა შიდა რესურსი, რათა ჩამოეყალიბებინა უსაფრთხოების სტრუქტურა. ასევე, გარე აქტორი – რუსეთი, აქტიურად ჩაერთო პროცესში და ადვილად გადალახა შიდა აქტორის წინააღმდეგობა.

კონსოლიდაცია 1993-1998

1993 წლის შემოდგომაზე აფხაზეთში განცდილი მარცხის შემდეგ დასავლეთ საქართველოში ახალი ძალით დაიწყო გამსახურდიას მომხრეების სამხედრო შეტევა. შევარდნაძე დათანხმდა რუსეთის მოთხოვნებს – საქართველო შევიდა დსთ-ში და მის ტერიტორიაზე განლაგდა ოთხი რუსული სამხედრო ბაზა. ერთადერთი გარე აქტორი, რომელიც პირდაპირ გავლენას ახდენდა უსაფრთხოების სექტორზე საქართველოში, იყო რუსეთი.

შავი ზღვის ფლოტის დახმარებით მოხერხდა გამსახურდიას მომხრეების დამარცხება. უსაფრთხოების სექტორის სამი საკვანძო სამინისტროს ხელმძღვანელი რუსეთთან შეთანხმებული კადრი გახდა – იგორ ვიორგაძე უშიშროების მინისტრი, შოთა კვირიაა – შინაგან საქმეთა მინისტრი და რუსეთის არმიის გენერალი ვარ-

¹³ ინტერვიუ რევაზ ადამიასთან, სექტემბერი 2009.

დიკო ნადიბაიძე – თავდაცვის მინისტრი. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ სამინისტროებს შორის შიდა ბრძოლები გრძელდებოდა ისეთ საკითხებზე, როგორცაა სივარეტისა და საწვავის ბიზნესის კონტროლი, ნარკოტრანზიტი, მათი მონაწილეობით მაინც მოხერხდა ვითარების ერთგვარი სტაბილიზაცია – სახელმწიფოს ოფიციალური სტრუქტურები ძალაუფლებაზე მონოპოლიას შედარებით ეფექტიანად ახორციელებდნენ მას მერე, რაც აღკვეთეს შეიარაღებული დაჯგუფებების საქმიანობა, მოახდენეს მათი ინკოორპორირება და/ან ლიკვიდაცია.

პოლიტიკურ სივრცეში სრული რუსული კონტროლი უსაფრთხოების სექტორშიც აისახა. მართალია, საქართველოს უამრავი სამხედრო დაჯგუფების ნაცვლად უკვე ჰყავდა არმია, მაგრამ როგორც დ. დარჩიაშვილი აღნიშნავს, იგი რუსეთის არმიის პატარა დანამატს უფრო წააგავდა, ვიდრე დამოუკიდებელი სახელმწიფოს შეიარაღებულ ძალებს.¹⁴ შინაგან საქმეთა სამინისტრო მნიშვნელოვანი პოლიტიკური მოთამაშე გახდა – მინისტრები შოთა კვიციანი, კახა თარგამაძე, კობა ნარჩიაშვილი შევარდნაძის ხელისუფლების მნიშვნელოვანი დასაყრდენი ფიგურები იყვნენ. 1995 წელს პრეზიდენტზე განხორციელებული თავდასხმის შემდეგ იგორ გიორგაძემ საქართველო დატოვა, მაგრამ რუსეთის არაფორმალური კონტროლი ამ უწყებაზე ისევ გაგრძელდა.

შევარდნაძემ აღადგინა სახელმწიფოს ფორმალური უზენაესობა უსაფრთხოების სექტორში. ამასთან, ეს უზენაესობა ძალიან მყიფე იყო, რაც დადასტურდა კიდევ პერიოდული სამხედრო ამბოხებებით. საინტერესოა, რომ შევარდნაძემ აღიარა რუსეთის გავლენა უსაფრთხოების სექტორის კონტროლზე, რადგან ალტერნატივისა (სხვა აქტორები არ ჩანს) და შიდა რესურსების არქონის პირობებში, ეს მას ხელისუფლების შენარჩუნების ერთადერთ გზად მიაჩნდა. რამდენადაც ხელისუფლების დაკარგვა პოლიტიკური მმართველის მიერ გაიგივებულია სახელმწიფოს განადგურებასთან, შევარდნაძემ რუსეთთან დათმობაზე წასვლა გააიგივა სახელმწიფოს გადარჩენასთან. მეტიც, მან ეს გავლენა გამოიყენა საკუთარი ძა-

¹⁴ დარჩიაშვილი, 2000, გვ. 242-262.

ლაუფლები კონსოლიდაციისთვის, მიმართა რა იგი სამხედრო დაჯგუფებების, მათ შორის, ე.წ. ზვიადისტების წინააღმდეგ.

საქართველოს პოლიტიკური განვითარების ეს ეპიზოდი მნიშვნელოვანწილად იწვევს საერთაშორისო პოლიტიკაში ცნობილი მიტმასნების ასოციაციას – როცა განადგურების საფრთხეში მყოფი სუსტი სახელმწიფო შეეკვრება, დაყაბულდება ძლიერი აგრესორის მოთხოვნებს.¹⁵ ეს ეპიზოდი ასევე ადასტურებს მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ სუსტი სახელმწიფოების ლიდერები (სისუსტეში აქ შიდასახელმწიფოებრივი სიმყიფე უფრო იგულისხმება, ვიდრე საერთაშორისო-პოლიტიკური) გარეშე ძალას მიმართავენ შიდა საფრთხეების დასაბალანსებლად.¹⁶ ამასთან. ორივე მოსაზრება ვალიდურია მხოლოდ სტატიკურ ვითარებაში და ნაკლებად შეუძლია დინამიკის დანახვა. როგორც ვნახეთ, 1997-98 წლებიდან საქართველოს ხელისუფლება უფრო აქტიურად იწყებს დამორებას რუსეთისაგან. სტატიკური მოდელით, ხელისუფლება რუსეთს „მეტ საფრთხედ“ აღარ უნდა განიხილავდეს. სხვა სიტყვებით, რუსეთმა მიიღო, რაც სურდა და იგი აღარაა დაინტერესებული შევარდნადის ხელისუფლების მეტი დასუსტებით. თუმცა, შევარდნაძე მიიჩნევს, რომ რუსეთი არაა დაინტერესებული მისი ხელისუფლების მეტი გაძლიერებით, ანუ საქართველოს სახელმწიფოს გაძლიერებით. შესაბამისად, მისი ინტერესი ნელ-ნელა იხრება დასავლური ალტერნატივისაკენ, რომელიც, როგორც საბოლოოდ აღმოჩნდა, გააძლიერებს სახელმწიფოს, მაგრამ დაასრულებს მის ხელისუფლებას. შევარდნაძის ხელისუფლების ეს არჩევანი, რომელიც, ცხადია, სხვა ბევრი ფაქტორითაც იყო განპირობებული, ნათლად აჩვენებს, რომ გადაწყვეტილებების მიღების კონკრეტულ ეტაპებზე სახელმწიფოსა და ხელისუფლების გაძლიერების ხედვები თანხვედრია. პოლიტიკური ლიდერობა ბუნებრივად მიმართულია სახელმწიფოს გაძლიერებაზე, რადგან ის მას საკუთარი ხელისუფლების გაძლიერებად მიაჩნია.

¹⁵ ალექსანდრე რონდელი, „დამოუკიდებელი საქართველოს არჩევანი“, *ახალი აზრი*, N 3, ნოემბერ-დეკემბერი 2001, გვ. 5-22.

¹⁶ Steven R. David, *Choosing Sides: Alignment and Realignment in the Third World*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1991.

ხელისუფლების კრიზისი 1998-2003

განვითარების ეს პერიოდი ასევე საინტერესოა ჩვენი კვლევისათვის. პირველი, შეიძლება დავაკვირდეთ, თუ რა გავლენას ახდენს საგარეო აქტორების რაოდენობის გაზრდა უსაფრთხოების სექტორზე. მეორე, კარგად იკვეთება შიდა აქტორების (ინსტიტუტების, პიროვნებების) როლი გარე აქტორებთან თანამშრომლობაში, მესამე, და ყველაზე მნიშვნელოვანი – შევარდნაძის ხელისუფლების არჩევანი, კარი გაუხსნას დასავლურ გავლენას და ზურგი აქციოს რუსეთს, საბოლოოდ აძლიერებს სახელმწიფოს, მაგრამ (ასევე საბოლოოდ) ასუსტებს მის ხელისუფლებას. საინტერესოა სწორედ ეს არჩევანი, რატომ წავიდა შევარდნაძის ხელისუფლება თანამშრომლობაზე დასავლეთთან მაშინ, როცა რუსეთის გავლენის ქვეშ დარჩენა მას საფრთხეს არ უქმნიდა, ხოლო დასავლეთთან თანამშრომლობა გრძელვადიან რისკებს შეიცავდა, რადგან ადრე თუ გვიან იგი ქვეყნის ლიბერალიზაციას გამოიწვევდა. ეს ფაქტი, ერთი შეხედვით, ეწინააღმდეგება ჩვენს ძირითად დაშვებას, რომ ხელისუფლების გაძლიერება/შესუსტება უდრის სახელმწიფოს გაძლიერება/შესუსტებას. მიტმასნების თეორიის მიხედვითაც (იხ. ზემოთ), შევარდნაძის ხელისუფლებას რუსეთთან ურთიერთობა უნდა გაეგრძელებინა. შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ დასავლეთთან თანამშრომლობის დაწყება რამდენიმე მრზებით იყო განპირობებული: პირველი, როგორც აღვნიშნეთ, ხელისუფლებისთვის სასურველია ძალაუფლების გაზრდა და არა სტატიკური მდგომარეობა. 1995 წლის შემდეგ ეს გაძლიერება გარაკვეულწილად მოხდა, მაგრამ 1998 წლისათვის შეჩერდა, რადგან რუსეთის ინტერესებში შევარდნაძის ძალაუფლების მეტი კონსოლიდაცია აღარ შედიოდა და/ან იგი არაფერს სთავაზობდა ამისთვის; მეორე, გაძლიერების ერთგვარი ღონის მიღწევა მეტ დამოუკიდებლობას აძლევს მიმღებ ხელისუფლებას და იგი უფრო მეტად დამოუკიდებელი ხდება თავის გადაწყვეტილებებში, მიიღოს თუ არა გარე აქტორის გავლენა. 1995 წლის შემდეგ შევარდნაძის ხელისუფლებას აღარ აკმაყოფილებს რუსული მხარდაჭერის მასშტაბები, რომელიც 1993 წლისთვის საკვანძო იყო ხელი-

სუფლებასში დასარჩენად. პარალელურად, 1990-იანი წლების მეორე ნახევრიდან იზრდება სხვა აქტორების ინტერესი რეგიონში, რაც არჩევანის თავისუფლებას ზრდის; დაბოლოს, ჩეხეთის მეორე ომის შემდეგ რუსეთი, როგორც ჩანს, უფრო მეტ ზეწოლას ახორციელებს შევარდნაძის ხელისუფლებაზე. ეს სურათი სრულ თანხვედრაშია ჩვენ მიერ განხილულ თეორიულ მოდელთან, რომლის მიხედვითაც მიმღები ქვეყნის ხელისუფლება თანამშრომლობს გარე აქტორთან საკუთარი ძალაუფლების გაზრდის სურვილით და ირჩევს საუკეთესო ალტერნატივას ამ მიზნით.

დასავლეთთან დაახლოება 1998 წლამდე ბევრად ადრე დაიწყო. როგორც ვთქვით, ნაწილობრივ ეს განპირობებული იყო დასავლეთის გააქტიურებით რეგიონში. 1990-იანი წლების შუა ხანებიდან კასპიის ენერგორესურსების მიმართ ინტერესი გაიზარდა. აზერბაიჯანმა ხელი მოაწერა ნავთობსადენების მნიშვნელოვან პროექტებს, წამყვანმა ნავთობკომპანიებმა დაიწყეს პროექტების განხორციელება. ენერგოსფეროს ლოგიკურად მოჰყვა შედეგები უსაფრთხოების პოლიტიკაში. ეს ცვლილებები აისახა საქართველოს უსაფრთხოების სექტორზეც.

მიუხედავად ამისა, 1994-1998 წლებში ამ სფეროში წამყვან გარე აქტორად ისევ რუსეთი რჩებოდა. დასავლეთთან ურთიერთობების ინიციატორად გამოდიოდა საქართველოს პარლამენტი და, კერძოდ, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი. მისი თავმჯდომარე რევაზ ადამია განსაკუთრებით აქტიურობდა კონტაქტების დამყარებაში. ამავე პერიოდში შეიქმნა პირველი ინიციატივები უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავების კუთხით (უსაფრთხოების კონცეფცია, დოქტრინა და ა.შ.). თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ყველა სახის ინიციატივა მოდიოდა პარლამენტიდან და არასამთავრობო სექტორიდან.¹⁷ აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომელსაც ინსტიტუციურად ეკუთვნოდა ამ საკითხებზე ზრუნვა, ნაკლებად აქტიურობდა. 1994 წლიდან საქართველო ჩაერთო ნატოს პარტნიორობა-

¹⁷ იხ. კავასიური ინსტიტუტის მიერ 1996 წელს გამოცემული კონფერენციის მასალები, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის განვითარება, თბილისი, 1996.

ბა *მშვიდობისათვის* ფარგლებში, თუმცა მონაწილეობის ხარისხი და სისწირე ძალიან მცირე იყო. თავდაცვის სამინისტრო ნაკლები ინტერესით, ხოლო შინაგან საქმეთა და უშიშროების სამინისტრო საერთოდ გამოთიშული იყო ამ თანამშრომლობიდან. პარლამენტის ინიციატივით 1997 წელს საქართველოში ჩამოვიდა უსაფრთხოების საკითხებში მრჩეველთა საბჭო, რომელიც უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებზე მუშაობდა. საქართველოს ხელისუფლება დიდი სიფრთხილით ეკიდებოდა საბჭოს მიერ შემუშავებული რეკომენდაციების განხორციელებას.¹⁸

თავდაცვის სფეროში ვითარება 1998 წელს შეიცვალა, როცა თავდაცვის მინისტრი დავით თევზაძე გახდა. ამერიკაში სამხედრო განათლებამიღებული თევზაძის დანიშვნა სიმბოლური ნიშანი იყო და პირდაპირ მიანიშნებდა შევარდნაძის ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე. ამიერიდან სამინისტრო უფრო აქტიურად ერთვებოდა პროცესებში. დასავლეთის ქვეყნები, განსაკუთრებით აშშ, თურქეთი, გერმანია, თანამშრომლობდნენ თავდაცვის უწყებასთან. თანამშრომლობა ძირითადად შეეხებოდა განათლების, ზოგადი პოლიტიკის შემუშავების საკითხებს, ასევე იყო მცირე რაოდენობით აღჭურვილობის გადმოცემის შემთხვევები.¹⁹

თავდაცვის უწყების მთავარ პრობლემად დარჩა მცირე დაფინანსება და 1998 წლიდან მოყოლებული საფინანსო კრიზისით განპირობებული ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხების მუდმივი შემცირება (მონაცემები იხ. ქვემოთ). შინაგან საქმეთა სამინისტრო – ხელისუფლების ძირითადი დასაყრდენი, მთლიანად მოწყვეტილი რჩებოდა საერთაშორისო თანამშრომლობას. უშიშროების სამინისტროსთან მიმართებაში ერთგვარი ცვლილება შეიმჩნევა 2001 წლის 11 სექტემბერს აშშ-ში განხორციელებული ტერაქტების შემდეგ, როცა პანკისის ხეობაში განლაგებული ჩეჩენი მებრძოლების თანდათანობითი განდევნა იწყება.

უსაფრთხოების სექტორში გარე აქტორების გავლენის კუთხით მნიშვნელოვანი გარდატეხა 2001 წლის 11 სექტემბრის შემდეგ

¹⁸ ინტერვიუ რევაზ ადამიასთან, სექტემბერი, 2009.

¹⁹ ინტერვიუ ვიორჯი ბარამიძესთან, სექტემბერი, 2009.

მოხდა. მსოფლიო სავაჭრო ცენტრზე განხორციელებულ ტერაქტს ერთ-ერთი პირველი რუსეთის პრეზიდენტი პუტინი გამოეხმაურა და აშშ-ს მხარდჭერა აღუთქვა ტერორიზმთან ბრძოლაში. რუსეთში მიაჩნდათ, რომ აშშ-ის კონტრტერორისტული ბრძოლა ავღანეთში მოსკოვის მეორე ჩეჩნური ომის ლეგიტიმაციას ახდენდა და გზას უხსნიდა კრემლს პანკისის ხეობაში სამხედრო ოპერაციის განსახორციელებლად. საბოლოოდ, მოხდა პირიქით, აშშ-ის ადმინისტრაციამ დაიწყო პირდაპირი სამხედრო თანამშრომლობა საქართველოსთან წვრთნისა და აღჭურვის პროგრამის სახით, რომელიც 2002-2004 წლებში ხორციელდებოდა და 2000-ამდე სამხედრო მოამზადა. წვრთნისა და აღჭურვის პროგრამის პარალელურად (ოდნავ ადრე), საქართველოს ხელისუფლებამ ღიად განაცხადა საქართველოს ნატოში გაწევრიანების სურვილის შესახებ. 1999 წელს საქართველო დატოვეს რუსმა მესაზღვრეებმა, ხოლო იმავე წელს სტამბოლში, ევროპაში ჩვეულებრივი შეიარაღების შეთანხმების ფარგლებში, შეთანხმდა საქართველოდან რუსეთის სამხედრო ბაზების გაყვანის საკითხი.

საინტერესოა, რომ შევარდნაძის ხელისუფლება, რაც უფრო უახლოვდებოდა დასავლეთს უსაფრთხოების სისტემის მხრივ, მით უფრო აშკარა ხდებოდა მისი რეჟიმის დამორება დასავლური სტანდარტებიდან. შესაბამისად, რაც უფრო იზრდებოდა დასავლეთის გავლენა საქართველოს პოლიტიკურ პროცესებზე, მით უფრო გარდაუვალი ხდებოდა შევარდნაძის ხელისუფლების დასასრული. პიროვნულ გადაწყვეტილებებს შეეძლო გავლენა ექონია (და იქონია კიდევ) დასასრულის ფორმაზე, მაგრამ თავად დასასრული სტრუქტურულად იყო განპირობებული და, ამდენად, გარდაუვალი.

სახელმწიფოს ფორმირების ახალი პროექტი

2003 წლიდან ხელისუფლება ახალგაზრდა თაობის პოლიტიკოსებმა აიღეს ხელში. 1990-იანი წლების მსგავსად, სააკაშვილმა ნაციონალისტური პროექტი წამოსწია წინ – ახალი დროშა, პიმნი, პატ-

რიოტული სულისკვეთება გამოხატავდა სახელმწიფოს შენების აგრესიულ პოლიტიკას, რომელიც მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა შევარდნაძის ხელისუფლების სტაგნაციური კურსისაგან. ამასთან, გამსახურდიას ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, სააკაშვილმა აირჩია სახელმწიფო ნაციონალიზმის კურსი და კატეგორიულად უარყო ეთნიკური ნაციონალიზმი.

სახელმწიფოს მშენებლობის ქვაკუთხედი გადიოდა უსაფრთხოების სექტორის გაძლიერებაზე, რადგან სწორედ იძულების მექანიზმების ეფექტიანობა განსაზღვრავს სახელმწიფოს ეფექტიანობას. ახალმა ხელისუფლებამ ერთდროული იერიში მიიტანა რამდენიმე მიმართულებით: გაუქმდა უშიშროების სამინისტრო, რომელიც შინაგან საქმეთა სამინისტროს შეუერთდა. თითქმის მთლიანად გამოიცვალა და სტრუქტურულად რეფორმირდა პოლიცია. ანალოგიური ცვლილება შეეხო თავდაცვის სამინისტროსა და შეიარაღებულ ძალებსაც.²⁰

საკაშვილმა დაასრულა სახელმწიფოს კონტროლს მიღმა არსებული შეიარაღებული დაჯგუფებების გაქრობის პროცესი, რომელიც გამსახურდიამ მხოლოდ დროებით, ხოლო შევარდნაძემ ნაწილობრივ მოახერხა. შევარდნაძეს მმართველობის მთელი დროის განმავლობაში უწევდა შეგუებოდა აჭარაში ასლან აბაშიძის, ხოლო კოდორის ხეობაში ემზარ კვიციანის დე ფაქტო დამოუკიდებლობას. 2004 და 2006 წლებში სააკაშვილის მთავრობამ წარმატებით გადაჭრა ორივე პრობლემა და სახელმწიფოს კონტროლს ქვეშ არსებულ ტერიტორიებზე აღარ დარჩა დამოუკიდებელი შეიარაღებული სუბიექტი. 2007 წელს საქართველო დატოვა ბოლო რუსულმა სამხედრო ბაზამ. საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლქვეშ მყოფ ტერიტორიაზე აღარაა არც ერთი რუსი სამხედრო და არც ერთი უკონტროლო ფორმირება. სააკაშვილი აქტიურ პოლიტიკაზე გადავიდა კონფლიქტურ ზონებშიც. ეს პოლიტიკა იყო ნაზავი, ერთი მხრივ, სამშვიდობო წინადადებისა, ხოლო, მეორე მხრივ, დანის პირზე სიარულის. ამგვარი ნაზავის მიზანი

²⁰ 2004-2007 წლებში განხორციელებული რეფორმების შესახებ იხ. დარჩიაშვილი, 2000.

იყო სტატუს კვოს შეცვლა და განსაკუთრებით, დასავლეთის ყუ-რადღების მიპყრობა კონფლიქტებისადმი.²¹

ყველაზე მნიშვნელოვანი და გაზომვადი ცვლილება უსაფრთ-ხოების სექტორში მისი დაფინანსებაა. ზოგადად, 2003 წლის შემ-დეგ ხელისუფლებამ მოახერხა, ერთი მხრივ, სახელმწიფო ორგა-ნოების ეფექტიანობის გაზრდა, ხოლო, მეორე მხრივ, ლიბერალუ-რი პოლიტიკის შედეგად, ხელი შეუწყო ეკონომიკურ ზრდას. შე-დეგად, შედარებით მოკლე დროში რამდენჯერმე გაიზარდა საბიუ-ჯეტო შემოსავლები, რასაც თან მოჰყვა უსაფრთხოების სექტორზე დახარჯული სახსრების მნიშვნელოვანი ზრდა. ქვემოთ მოყვანი-ლია მხოლოდ სამხედრო ბიუჯეტის ზრდის ხარჯები 1996 წლი-დან 2008 წლის ჩათვლით (თანხები მოყვანილია ათ. ლარებში):²²

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
85.5	57.1	57.1	52.4	37.2	49.4	74.6	91.5	135	388	720	1,494	1,547	897	750

დაფინანსების ზრდა განსაკუთრებით თვალშისაცემია 2005 წლი-დან მოყოლებული, როცა მშპ-ის ჯერ 3,3, შემდეგ 5 და 2007 წელს უკვე 9 პროცენტამდე იზარჯება მხოლოდ თავდაცვის მიმართულე-ბით. ამ სტატიის ამოცანა არაა იმსჯელოს ამ გადაწყვეტილებების მიზეზებსა და მართებულობაზე. ჩვენთვის საინტერესოა დაფინანსე-ბის გაზრდა შიდა აქტორის ხელში შიდა რესურსების გაჩენისა და გარე აქტორთან ურთიერთობაზე გავლენის კუთხით. როგორც იკვეთება, შიდა რესურსებმა მეტი ავტონომია შესძინეს საქართვე-ლოს ხელისუფლებას გარე აქტორებთან მიმართებაში. ამ ეტაპზე საბოლოოდ დასრულდა რუსეთის პირდაპირი გავლენა უსაფრთ-ხოების სექტორში მიმდინარე პროცესებზე, ხოლო დასავლური გავ-ლენა ცალსახა აღარაა. საქართველო მონაწილეობს კოსოვოში, ერაყსა (2008 წლამდე) და ავღანეთში (2009 წლიდან) მიმდინარე სამშვიდობო მისიებში, სხვადასხვა უწყებები უფრო ორგანიზებუ-

²¹ Svante Cornell, *Georgia after the Rose Revolution*, Strategic Studies Insti- tute, 2008

²² SIPRI, <http://milexdata.sipri.org> 2008-2010 წლის ხარჯები გამოთვლილია დამოუკიდებლად თავდაცვის სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით.

ლად თანამშრომლობენ დასავლელ, განსაკუთრებით, ამერიკელ პარტნიორებთან. ნატო-სთან დაახლოების პარალელურად იზრდება პროგრამები და მისიები, რომელთადაც თანამშრომლობა სულ უფრო ფორმალურულ ხასიათს იძენს. ამასთან, საქართველოს ხელისუფლება დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებებს უსაფრთხოების სექტორთან მიმართებაში და არის შემთხვევები, როცა ეს გადაწყვეტილებები არაა სრულ თანხვედრაში პარტნიორების ხედვებთან. სხვა სიტყვებით, სააკაშვილის მთავრობა აღარ არის დამოკიდებული მხოლოდ გარე [აქტორების] რჩევებზე, მას თავისი ხედვები და პრიორიტეტები აქვს.²³

საკაშვილის მთავრობამ, წინამორბედებთან შედარებით, ყველაზე მეტ წარმატებას მიაღწია სახელმწიფოს მშენებლობის გზაზე. ეს, როგორც ითქვა, თანხვედრაშია მისი ხელისუფლების კონსოლიდაციასთან, რომელიც ასევე ყველაზე წარმატებულია წინამორბედებთან შედარებით. სააკაშვილის მმართველობის დროს უსაფრთხოების სტრუქტურა უფრო ეფექტიანი გახდა. ამასთან, უფრო გაიზარდა ხელისუფლების ავტონომიურობა გარე აქტორებთან მიმართებაში. იგი აღარ იღებს ყველა „დახმარებას“ განურჩევლად, არამედ ირჩევს იმას, რაც მიაჩნია საკუთარ „პრიორიტეტებთან“ თანხვედრაში.

დასკვნა

კვლევის ძირითადი შედეგები შეიძლება რადმენიმე პუნქტად შეჯამდეს. ამასთან, შეჯამება მოიცავს სამომავლო კვლევის რამდენიმე შესაძლო საკითხსაც:

1. უსაფრთხოების სექტორი საკვანძოა სახელმწიფოს ფორმირებისათვის, ამდენად, მნიშვნელოვანია შევისწავლოთ, რა გავლენას ახდენენ გარე აქტორები ამ სფეროში მიმდინარე პროცესებზე. ამ პერსპექტივიდან შეიძლება გაიზომოს გარე აქტორების გავლენა სახელმწიფოს ფორმირების პროცესზე ზოგადად.

²³ ინტერვიუ დავით დარჩიაშვილთან, აგვისტო, 2009.

2. უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებაში მთავარი როლი ეკუთვნის მოცემული ქვეყნის ხელისუფლებას. როგორც წესი, გარდამავალ ქვეყნებში ხელისუფლების ინტერესები არეკლილია სახელმწიფო ინტერესებში და პირიქით.
3. გარე აქტორების გავლენა მნიშვნელოვანია შემდეგი ცვლადების გათვალისწინებით: ა) მიმღები ქვეყნის ხელისუფლების მზაობა და ბ) გარე აქტორის მზაობა, გაიღოს ხარჯი. რაც უფრო მეტად მიაჩნია მიმღებ ხელისუფლებას, რომ გარე აქტორი მის ინტერესებს (ძალაუფლების კონსოლიდაცია) ემსახურება, მით უფრო იზრდება გავლენის შედეგი და პირიქით.

საქართველოს შემთხვევის ანალიზმა აჩვენა ზემომოყვანილი მოდელის ვალიდურობა. სამომავლოდ, შესაძლებელია კვლევის მოდელი სხვა ქვეყნების მაგალითებზეც გადამოწმდეს და განივრცოს. ასევე, პრაქტიკული პოლიტიკის ინტერესებიდან გამომდინარე, სასურველია შეიცვალოს განვითარებისა და დემოკრატიზაციის მხარდამჭერი გარე სტრატეგიებიც უფრო ნაკლები ნორმატიულობიდან უფრო მეტი პრაგმატულობისკენ.

პოლიტიკური პარტიების საერთაშორისო დახმარება: პოლიტიკური პარტიების წევრების ხედვა

გია გოთუა

შესავალი

დემოკრატიის ხელშეწყობის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ელემენტს პოლიტიკური პარტიების დახმარება შეადგენს. საყოველთაოდ მიჩნეულია, რომ პარტიები დემოკრატიის უმთავრესი ელემენტებია. შესაბამისად, დემოკრატიზაციის პროცესის ფარგლებში პარტიების და მრავალპარტიული სისტემის გაძლიერება უმნიშვნელოვანეს ამოცანად მიიჩნევა. დღეს ამ სფეროში მთელი რიგი ორგანიზაციებისა მოქმედებს, რომელთა უმრავლესობა დაფინანსებას დასავლეთის ქვეყნების მთავრობებისგან იღებს.

მრავალწლიანი გამოცდილების შედეგად პარტიების დახმარების სფეროში სხვადასხვა პრობლემა გამოიკვეთა. ცხადი გახდა, რომ დახმარების პროგრამების შესრულება მიერ გაცხადებული მიზნები არ შეესაბამა იმ შედეგებს, რომლებიც ამ პროგრამების განხორციელების შედეგად იყო მიღებული. განვითარებად და გარდამავალ ეტაპზე მყოფ ქვეყნებში პოლიტიკური ცხოვრების არასტაბილურობა ხელს უშლის პარტიული სისტემის ინსტიტუციონალიზაციას; ასევე, ზოგიერთი ქვეყნის მთავრობებში არსებული ავტორიტარული ტენდენციები მნიშვნელოვნად აფერხებენ პარტიების განვითარებას. ამ პრობლემების გამოსწორებაზე მიმართული ძალისხმევა, ჩანს, რომ არასაკმარისია ქვეყნების შიგნით არსებული პრობლემების ფონზე.

განსაკუთრებული მნიშვნელობის პრობლემად საერთაშორისო დახმარების ლეგიტიმურობა შეგვიძლია მივიჩნიოთ. ზოგჯერ, პარტიების შემწეობა ქვეყნის შიდა პროცესებში ჩარევად აღიქმება. კიდევ ერთ პრობლემას დახმარების პროგრამების და მათ განმახორციელებელთა მიმართ დაბალი ნდობაა. ამ სფეროში მოქმედი ორგანიზაციების მიზნები ხშირად ზოგადი სახით არის ფორმულირებული, რაც ზედმეტ მოლოდინებს და შედეგებით გაწბილებას იწვევს. მსგავსი პროგრამების წარმატება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად ენდობიან პარტიების წარმომადგენლები პროგრამების განმახორციელებელ ორგანიზაციებს. პარტიებმა, როგორც დახმარების მიმღებებმა, მონაწილეობა უნდა მიიღონ იმ მოთხოვნილებათა განსაზღვრაში, რომელთა დაკმაყოფილებასაც ისახავენ მიზნად საერთაშორისო ორგანიზაციები. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პარტიების დახმარების ეფექტიანობა მოთხოვნილზე ბევრად უფრო დაბალი იქნება.

პარტიების აქტივისტების დამოკიდებულება საერთაშორისო დახმარების მიმართ ერთი ის კრიტერიუმიცაა, რითაც ამ პროგრამების წარმატება შეგვიძლია გავზომოთ. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, პარტიების მხრიდან მაღალი შეფასება, გარკვეულწილად, ამ პროგრამების წარმატების ნიშნად უნდა განვიხილოთ. ამავე დროს, ნდობის მაღალი ხარისხი მომავალში ასეთი წარმატების მნიშვნელოვან წინაპირობად უნდა ჩაითვალოს.

წინამდებარე სტატია დაწერილია იმ კვლევის შედეგად, რომელიც ავტორმა ილია ჭავჭავაძის სახელობის უნივერსიტეტის პროექტის – გარე აქტივების გავლენა დემოკრატიზაციის პროცესზე საქართველოში – ფარგლებში განახორციელა. ამ კვლევის ძირითად მიზანი დახმარების სფეროს მიმართ პარტიების აქტივისტთა დამოკიდებულების გარკვევა იყო. ინფორმაციის ძირითად წყაროს უშუალოდ პოლიტიკურ აქტივისტებთან ჩატარებული ინტერვიუები წარმოადგენს.

ძირითადი დასკვნა, რომლის გამოტანაც ავტორმა კვლევის შედეგად შეძლო, შემდეგნაირად შეიძლება იყოს ფორმულირებული: აქტივისტების დამოკიდებულება პარტიების დახმარების სფე-

როსადმი უშუალო კავშირშია მათი პარტიის პოზიციასთან არსებულ რეჟიმთან მიმართებაში. შედარებით რადიკალური ცვლილებების მომხრეებს არ აკმაყოფილებთ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის არსებული ფორმატი, რომელიც, მათი აზრით, არ შეესაბამება საქართველოში არსებულ პოლიტიკურ ვითარებას, კერძოდ, იმ საფრთხეებს, რომლებიც დემოკრატიზაციის პროცესის წინაშე დგას. უფრო ზომიერად განწყობილი აქტივისტები დადებითად აფასებენ ამ სფეროში საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობას. როგორც ისინი ამბობენ, ამ საქმიანობის ფორმა და შინაარსი შეესაბამება მათ ინტერესებს და საჭიროებებს.

ამ სტატიის მეორე და მესამე თავებში მიმოვიხილავთ პარტიების საერთაშორისო დახმარების სფეროს და ამ სფეროში არსებულ პრობლემებს. სტატიის შემდეგ ნაწილში მოკლედ გავაანალიზებთ პარტიების მდგომარეობას საქართველოში. გაკეთდება შედარება პარტიების დახმარების სფეროში მოქმედი ორგანიზაციების მიერ შემოთავაზებულ პარტიის მოდელსა და არსებულ სიტუაციას შორის. მეხუთე ნაწილი ეთმობა საქართველოში მოქმედი ორგანიზაციების და პროექტების მიმოხილვას. სტატიის მეექვსე ნაწილში გადმოცემულია პარტიების აქტივისტების შეხედულებები დახმარების პროგრამებსა და მათ განმახორციელებელთა შესახებ.

1. წყაროები და მეთოდოლოგია

კვლევის პროცესში მიმოვიხილეთ მეორადი ლიტერატურა პარტიების საერთაშორისო დახმარების შესახებ. მიმოხილვის შედეგად დავაკონკრეტეთ ის საკითხები, რომელთა შესახებაც მიდიოდა საუბარი ინტერვიუების დროს. კვლევის შემდეგ ეტაპზე ჩატარდა ინტერვიუები პოლიტიკური პარტიების აქტივისტებთან (სულ ექვსი ჩაღრმავებული ინტერვიუ). გამოვიკითხეთ ის აქტივისტები, რომელთაც წარსულში შეხება ჰქონდათ საერთაშორისო დახმარების პროექტებთან – ისინი ან უცხოური ორგანიზაციების

მიერ მოწვობილ ღონისძიებებში იღებდნენ მონაწილეობას, ან საერთაშორისო ორგანიზაციასთან თანამშრომლობის კოორდინაციას ახდენდნენ პარტიის მხრიდან. ამასთან, გამოვიყენეთ სხვა კვლევების მასალებიც.

2. პოლიტიკური პარტიების საქართველოს(ო) დახმარება: მიმოხილვა

ფართოდ გაზიარებული შეხედულების თანახმად, დემოკრატიის უმთავრეს ელემენტთაგანს წარმოადგენს პოლიტიკური პლურალიზმი. პოლიტიკური პლურალიზმის ერთ-ერთი გამოხატულებაა ქვეყანაში სხვადასხვა პოზიციაზე მდგარი და შედარებით მსგავსი ძალის მქონე პარტიების არსებობა. ამიტომ გასაკვირი არ არის, რომ დემოკრატიის დახმარების ერთ ძირეულ კომპონენტს სწორად პარტიების დახმარება შეადგენს. ეს დახმარება განვითარებად და გარდამავალ ეტაპზე მყოფ ქვეყნებში არსებული პრობლემების დაძლევაზე არის მიმართული. ასეთ ქვეყნებში პოლიტიკური ბალანსი ხშირად მმართველი პარტიის სასარგებლოდ იხრება. მკვლევარები, ამ მხრივ, რამდენიმე პრობლემას გამოყოფენ (Amundsen, 2007): 1) ავტორიტარიზმი და კლიენტელიზმი – ხშირად ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში მმართველი პარტია დომინირებს. დომინანტი პარტია მის განკარგულებაში არსებული რესურსების მეოხებით ზღუდავს სხვა პარტიების მხრიდან კონკურენციის შესაძლებლობას. ასეთი პარტია საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფის წინაშე საკუთარი ინტერესების განხორციელების, პრაქტიკულად, ერთადერთ მექანიზმად წარმოადგება; 2) სოციალური ბაზის სისუსტე – პარტიები ხშირად კონკრეტული ადამიანების გარშემო იქმნებიან და არ გამოხატავენ რომელიმე ჯგუფის ინტერესს. შესაბამისი გამოცდილების არქონის გამო საზოგადოებრივი ჯგუფები არ ესწრაფვიან პოლიტიკური პარტიების შექმნას და მათი მეშვეობით საკუთარი ინტერესების დაცვას. ამასთან, თვითონ პარტიებიც არ იზღუდავენ თავს რომელიმე სოციალურ

ჯგუფზე გამოკვეთილი ორინტაციით და ცდილობენ აპელირება სპონსორების რაც შეიძლება დიდ ნაწილზე მოახდინონ; 3) ორგანიზაციული განვითარების დაბალი დონე და შიდა დემოკრატიის ნაკლებობა – პარტიების წევრები უფრო მეტად არაფორმალურ ურთიერთობებზე არიან ორიენტირებულები, რაც სტაბილური ორგანიზაციული სტრუქტურის შექმნას უშლის ხელს. პარტიული სტრუქტურა ცალკეული ადამიანების დომინირებით და შიდა პარტიული დისკუსიების ნაკლებობით ხასიათდება; 3) კორუფცია – პარტიებს არ გააჩნიათ სათანადო ფინანსური ბაზა, რის გამოც ისინი იძულებულნი არიან, მდიდარ ადამიანებს დაეყრდნონ და მათი ინტერესების დამცველებად გამოვიდნენ. სწორედ ამ პრობლემების არსებობა საერთაშორისო აქტორებს უბიძგებთ, პარტიებს დახმარება გაუწიონ.

პარტიების დახმარების სფეროში მოქმედი აქტორები ოთხ ჯგუფად შეგვიძლია დაგვით (Kumar, 2004): 1) დონორები, ძირითადად, სხვადასხვა ქვეყნის მთავრობები, 2) საერთაშორისო სამთავრობო ორგანიზაციები, 3) დასავლეთის ქვეყნებში მოქმედ პარტიებთან დაკავშირებული ფონდები ან ინსტიტუტები, 4) დასავლეთის ქვეყნებში შექმნილი არასამთავრობო და არაპარტიული ორგანიზაციები. პარტიების დახმარებაზე მიმართული საქმიანობის დიდი ნაწილი დასავლეთის ქვეყნების მთავრობების მიერ გამოყოფილი სახსრებით ფინანსდება. როგორც წესი, საბიუჯეტო სახსრები ამ სფეროში მოქმედი პარტიული ან არაპარტიული ორგანიზაციების დასაფინანსებლად გამოიყოფა, რის შემდეგაც ეს ორგანიზაციები განვითარებად ან გარდამავალ ეტაპზე მყოფ ქვეყნებში შესაბამისი შინაარსის პროექტებს ახორციელებენ. ზოგჯერ დაფინანსება და/ან პროექტების განხორციელება უშუალოდ ამა თუ იმ ქვეყნის მთავრობის მიერ შექმნილი ორგანიზაციის მიერ ხდება. მსგავსი ორგანიზაციის მაგალითად დემოკრატიის და არჩევნების დახმარების საერთაშორისო ინსტიტუტი (IDEA) შეიძლება მოვიყვანოთ. პარტიების დახმარების სფეროში მთავარი ადგილი დასავლურ პარტიებთან დაკავშირებულ ორგანიზაციებს, “ინსტიტუტებს” (აშშ-ის შემთხვევაში) ან “ფონდებს” (ევროპის შემთხვევაში) ეკუთვნით. ასეთ

ორგანიზაციათა რიცხვს აშშ-ის დემოკრატიულ პარტიასთან დაკავშირებული ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI), გერმანულ ქრისტიან-დემოკრატიულ დაკავშირებული კონრად ადენაუერის ფონდი (KAS) და წამყვან ბრიტანულ პარტიებთან დაკავშირებული ვესტმინსტერის ფონდი ეკუთვნის. სწორედ ეს ორგანიზაციები ახორციელებენ პარტიების დახმარებაზე მიმართული პროექტების უმრავლესობას. მათი დიდი ნაწილი ერთ რომელიმე პოლიტიკურ პარტიასთან არის დაკავშირებული, თუმცა რამდენიმე ქვეყანაში (ნიდერლანდები, დიდი ბრიტანეთი, ნორვეგია, ფინეთი და სხვა) ქვეყნის წამყვანი პარტიების თანამშრომლობით მრავალპარტიული ფონდები არის ჩამოყალიბებული. პარტიების დახმარების სფეროში წამყვანი როლი გერმანული ფონდებს (ევროპული დახმარების 90 პროცენტი) და ორ ამერიკულ ინსტიტუტს (IRI და NDI) ეკუთვნის (Carothers, 2004).

პარტიების დახმარებაზე მიმართული პროექტები ორ ჯგუფად შეგვიძლია გავყოთ (IDEA, 2007). პროექტების ერთი ნაწილი მრავალპარტიულ ფორმატში ხორციელდება, რაც განმსხორციელებელ ორგანიზაციას და ერთდროულად რამდენიმე პარტიას შორის თანამშრომლობას გულისხმობს. თანამშრომლობის მეორე ფორმატს, ძირითადად, კონკრეტულ პარტიებთან დაკავშირებული ორგანიზაციები ირჩევენ. ისინი დახმარებას საკუთარ პარტიასთან იდეურად ახლოს მდგომ პარტიებს უწევენ. მიუხედავად იმისა, რომ თანამშრომლობის ეს ფორმატი ბოლო წლებში მნიშვნელოვანი კრიტიკის საგნად იქცა, დახმარების ამ ფორმას პარტიების დახმარების სფეროში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს.

პარტიების საერთაშორისო დახმარება შემდეგ მიმართულებებზე არის კონცენტრირებული (Kumar, 2004):

- პარტიების ორგანიზაციული განვითარება და შიდა დემოკრატიის გაზრდა
- საარჩევნო კამპანიის წარმართვა
- საპარლამენტო საქმიანობის ხელშეწყობა
- პარტიებსა და საზოგადოებრივ ჯგუფებს შორის კავშირის გაძლიერება

- პარტიებს შორის დიალოგის მხარდაჭერა
- საკანონმდებლო გარემოს გაუმჯობესება

პარტიების ორგანიზაციულ განვითარებაზე მიმართული სამუშაო მოიცავს ისეთ თემებს, როგორცაა წევრების მოზიდვა და მათი ურთიერთობა პარტიასთან მთლიანად, პარტიული სტრუქტურის ჩამოყალიბება, ფინანსური მართვა და სხვა. დახმარების გაწევა საარჩევნო კამპანიის უკეთ წარმართვაში საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობის კიდევ ერთ მიმართულებას წარმოადგენს. ამ მიმართულებით პროექტები როგორც პარტიის სხვადასხვა დონის აქტივისტების, ისე უმუშალოდ საარჩევნო კამპანიის დაგეგმვაში და მართვაში მონაწილე კადრების მონაწილეობით ხორციელდება. საპარლამენტო საქმიანობა კონცენტრირებულია ისეთ მიმართულებებზე როგორცაა კანონშემოქმედებითი საქმიანობა, მოლაპარაკებები და კოალიციების ჩამოყალიბების უნარი, ასევე, პარლამენტის შიგნით ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ სხვა მიმართულებებზე. ამასთან, ყურადღება ექცევა პარტიებსა და სხვადასხვა საზოგადოებრივ ჯგუფს (მაგალითად, ახალგაზრდები, ქალები, ფიზიკური შრომით დაკავებული პირები და სხვა) და მათ წარმომადგენელ ორგანიზაციებს შორის ურთიერთობასაც. განსაკუთრებული აქცენტი პარტიათშორისი დიალოგის ხელშეწყობაზე კეთდება. დახმარების სფეროში მოქმედი ორგანიზაციების აზრით, დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირება პოლიტიკურ პარტიებს შორის თანამშრომლობის გარკვეულ დონეს მოითხოვს. საერთაშორისო დახმარების მიზანს პარტიების საკანონმდებლო გარემოს გაუმჯობესებაც წარმოადგენს.

სხვადასხვა პროექტის ფარგლებში განსხვავებული მეთოდები გამოიყენება, თუმცა აქტივობათა ძირითად ნაწილს (დაახლოებით 75 პროცენტს) ტრენინგები შეადგენს (Carothers, 2004). როგორც წესი, ტრენინგების უმრავლესობას უცხოეთიდან მოწვეული ექსპერტი უძღვება. ბოლო დროს გამოიყვეთა ადგილობრივი ტრენინგების მომზადების და პროექტებში ჩართვის ტენდენციაც, რაც ადგილობრივი რეალობის მცოდნე ექსპერტების გამოყენების საჭი-

რობასთან არის დაკავშირებული. ტრენინგების თემატიკა პარტიების ორგანიზაციული სტრუქტურის განვითარებას, საზოგადოებასთან ურთიერთობას, საარჩევნო კამპანიის მართვას და სხვა საკითხებს მოიცავს.

პარტიებთან მუშაობის კიდევ ერთ მეთოდს ხელმძღვანელობის უმუშალო კონსულტირება წარმოადგენს. როგორც წესი, კონსულტაციებს ადგილზე დიდი ხნის განმავლობაში მყოფი და ადგილობრივ პოლიტიკაში კარგად გარკვეული უცხოელი ექსპერტი უძღვება. კონსულტაციები ხშირად დახურულ ფორმატში მიმდინარეობს და მასში მხოლოდ დახმარებაზე მომუშავე ორგანიზაცია და კონკრეტული პოლიტიკური პარტია არის ჩართული. კიდევ ერთ მეთოდს ე.წ. სასწავლო ვიზიტები წარმოადგენს. ამ აქტივობის ფარგლებში დახმარების მიმღები ქვეყნის პოლიტიკოსები ეცნობიან დასავლეთის განვითარებადი ქვეყნების პოლიტიკური ინსტიტუტების მუშაობას. დახმარების პროგრამების მესვეურთა თქმით, ასეთ ვიზიტებს, ძირითადად, პროგრამის მიმართ მხარდაჭერის უზრუნველყოფა აქვს მიზნად (Amundsen, 2007). დახმარების სხვა ფორმებს შორის შეგვიძლია გამოვყოთ პუბლიკაციების მომზადება პარტიების აქტივისტებისთვის საინტერესო თემებზე და საზოგადოებრივი აზრის კვლევების ჩატარება. იმვითაა შემთხვევაში, პროგრამების ფარგლებში ხორციელდება პირდაპირი მატერიალური დახმარება, რაც პარტიისთვის საჭირო სახსრების ან ტექნიკის გადაცემით გამოიხატება.

3. პარტიების სამართალში (რი) დახმარება: პრობლემები და კრიტიკა

დემოკრატიის დახმარების სხვადასხვა ელემენტიდან პარტიების დახმარება ყველაზე მეტ კამათს იწვევს. ნაწილობრივ ამით შეიძლება აიხსნას ის ფაქტიც, რომ პარტიების დახმარება დემოკრატიზაციის დახმარების მხოლოდ შედარებით პატარა წილს შეადგენს. ქვემოთ მოკლედ მიმოვიხილავთ იმ პრობლემებს, რომლებიც ყვე-

ლაზე ხშირად სახელდება ამ პარტიების დახმარების კრიტიკოსების მიერ.

კიდევ ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას ე.წ. “საკუთრების პრობლემა” შეადგენს (Kumar, 2004). დახმარების პროგრამები, როგორც წესი, დასავლური ორგანიზაციების ხელმძღვანელების და ექსპერტების მიერ იგეგმება. შედეგად, დაგეგმვის დროს ამა თუ იმ ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი პრობლემები არის უგულებელყოფილი, რაც “მომხმარებლების”, ანუ პოლიტიკური პარტიების აქტივისტების მხრიდან გულგრილი ან უარყოფითი დამოკიდებულების გამოხატვას უწყობს ხელს. დასავლური ორგანიზაციები ამ პრობლემის მოგვარებას დაგეგმვის პროცესში პარტიების წარმომადგენლების ჩართვით ცდილობენ, თუმცა ეს პრობლემა ჯერ კიდევ ინარჩუნებს სიმწვავეს პარტიების საერთაშორისო დახმარების სფეროში.

მნიშვნელოვან პრობლემად სხვა ქვეყნიდან ჩამოსული ექსპერტის მიერ ადგილობრივი სიტუაციის არასაკმარისი ცოდნა სახელდება (Carothers, 2004). შედეგად, ის ცოდნა და რჩევები რომლებსაც ექსპერტები პარტიების აქტივისტებს აძლევენ, გამოუსადეგარია უკანასკნელთათვის. ბოლო წლებში სხვადასხვა ნაბიჯი გადაიდგა აღნიშნული პრობლემის მოსაგვარებლად. საერთაშორისო ორგანიზაციები ცდილობენ, პროექტებში ქვეყნის სპეციფიკის კარგად მცოდნე ექსპერტები ჩართონ. ზოგჯერ ესენი ადგილობრივი ექსპერტები, ზოგჯერ რეპატრიანტი ან მსგავსი მახასიათებლების მქონე ადამიანები არიან.

კიდევ ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას ქვეყნის შიგნით არსებული ძალების გადანაწილებაზე გავლენის მოხდენა სახელდება. შეიძლება ითქვას, რომ დახმარებას რომელიმე პარტიისთვის ან პარტიათა ჯგუფისთვის მეტი სარგებლობა მოაქვს, ვიდრე სხვა პარტიისთვის ან პარტიათა ჯგუფისთვის. თვითონ ეს ფაქტი ბევრი ანალიტიკოსის მიერ აღიქმება როგორც დემოკრატიული პრინციპის “ერთი ადამიანი – ერთი ხმა” დარღვევა (Amundsen, 2007). ზოგიერთ სახელმწიფოში, მათ შორის, ისეთში, რომლის წარმომადგენელი ორგანიზაცია სხვა ქვეყნებში შემწეობას უწევს პარტიებს, კრძალავს მსგავს საქმიანობას საკუთარი სზღვრების შიგნით.

მიკერძოებულობის პრობლემა განსაკუთრებით აშკარაა იმ შემთხვევაში, როდესაც თანამშრომლობაში დასავლური პარტიის წარმომადგენელი ფონდი და ადგილობრივი, მასთან იდეოლოგიურად ახლო მდგარი პარტია არის ჩართული. როგორც წესი, ქვეყნის შიგნით მოქმედი მხოლოდ ზოგიერთი პარტია პოულობს ასეთ პარტნიორს სახდვარგარეთ. შედეგად, საერთაშორისო დახმარება არაპროპორციულად ნაწილდება ქვეყანაში მოქმედ სხვადასხვა პარტიას შორის. ზოგჯერ მიუკერძოებლობის პრინციპის დარღვევა ღიად არის აღიარებული დახმარების გამწვევი ორგანიზაციის მიერ, რაც დემოკრატიული ძალების დახმარების საჭიროებით საბუთდება (მილოშვეიჩის პერიოდის სერბეთი, პოსტსოციალისტური კამბოჯა და სხვა). ასეთ შემთხვევებშიც, შერჩევის კრიტერიუმებით მანიპულირების შესაძლებლობა საკმაოდ ღიდა და კრიტიკოსები სწორად ასეთი მანიპულირების შემთხვევებს ასახელებენ (მაგალითად მოჰყავთ რუმინეთი, სადაც მემარჯვენე ცენტრისტული ძალები მნიშვნელოვან დახმარებას იღებდნენ პოსტკომუნისტური მმართველი პარტიის წინააღმდეგ).

ყველა შემთხვევაში აშკარაა, რომ დახმარება ამა თუ იმ ქვეყანაში მოქმედ ყველა პარტიას ვერ შეეხება და ამიტომაც შერჩევის კრიტერიუმის გამოუმუშავება ყველა შემთხვევაში საჭიროა. პრობლემა ხშირად ამ კრიტერიუმის დასაბუთებულობასთან არის დაკავშირებული. მაგალითად, ზოგიერთ ქვეყანაში საერთაშორისო ორგანიზაციები არჩევანს ხშირად პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიების სასარგებლოდ აკეთებენ, რაც პარლამენტის გარეთ მნიშვნელოვანი პარტიების არსებობის პირობებში გაუმართლებელი შეიძლება იყოს. ზოგჯერ ამ სფეროში მოქმედი ორგანიზაციები უგულებელყოფენ იმ ფაქტს, რომ პარლამენტში მყოფი ან, უბრალოდ, რეგისტრაციის მქონე პარტია მხოლოდ ხელისუფლებასთან დაახლოებულ პარტიათა ბანაკს წარმოადგენს (Amundsen, 2007).

შეიძლება ითქვას, რომ საერთაშორისო დახმარება ხშირად ძალთა არსებული ბალანსის შენარჩუნებას უწყობს ხელს. ამ სფეროში მოქმედე ორგანიზაციები უკვე გარკვეული გავლენის მქონე პარტიებთან მუშაობას არჩევენ, რაც ისედაც ძლიერი პარტიების

გაძლიერებას და არსებული სიტუაციის კონსერვაციას უწეობს ხელს. ზოგიერთი მკვლევარის აზრით, იქ, სადაც პოლიტიკური ცხოვრება მკვეთრი დაპირისპირებით ხასიათდება, საერთაშორისო დახმარებას ამ დაპირისპირების გაძლიერებაშიც შეაქვს წვლილი.

საერთაშორისო დახმარების პროგრამების კიდევ ერთ სისუსტეს შეფასებითი კვლევების ნაკლებობა წარმოადგენს (Carothers, 2004). ღონორი სააგენტოები აქცენტს, ძირითადად, რაოდენობრივ შეფასებაზე აკეთებენ, თუმცა განვითარებად ქვეყნებში პოლიტიკური ცხოვრების არასტაბილურობის გამო დახმარების რაოდენობრივი შეფასება გაძნელებული ან სულაც შეუძლებელია. შედეგად, ძალიან ცოტა არის ცნობილი ასეთი პროგრამების ეფექტურობის შესახებ; თითქმის ყველა შეფასება ამ თემასთან დაკავშირებით საექსპერტო ანაღზის საფუძველზე კეთდება.

4. პოლიტიკური პარტიის დასავლური მოდელი და პარტიები საქართველოში

პარტიების საერთაშორისო დახმარების მიზანი ქვეყანაში ძლიერი პარტიების და პლურალისტური მრავალპარტიული სისტემის ჩამოყალიბებაა. ამ სფეროში მომუშავე ექსპერტებს გარკვეული წარმოდგენა აქვთ იმის შესახებ, თუ როგორი უნდა იყოს პოლიტიკური პარტია დემოკრატიულ სახელწიფოში და დახმარების პროგრამების შემუშავება სწორედ ამ წარმოდგენებზე დაყდნობით ხდება. კაროთერსი (Carothers, 2004) გვთავაზობს გარკვეულ მოდელს, რომლისთვისაც პარტიების დაახლოება წარმოადგენს საერთაშორისო დახმარების პროგრამების მიზანს. ამ მოდელის მახასიათებლებია:

- დემოკრატიულ პრინციპებზე დამყარებული პარტიული სტრუქტურა, რაციონალური და გამჭვირვალე მართვის მეთოდები
- კანდიდატების და პარტიული ხელმძღვანელების არჩევის დემოკრატიული წესი

- ადგილობრივი ორგანიზაციების ფართო ქსელი. ადგილობრივი ორგანიზაციების ავტონომია ლოკალური მნიშვნელობის საკითხებთან მიმართებაში
- ორიენტაცია კონკრეტულ საზოგადოებრივ ჯგუფზე; მუდმივი ურთიერთობა ამ ჯგუფის წარმომადგენლებთან როგორც მათი ინტერესების გამორკვევის, ისე პოლიტიკური განათლების მიზნით
- თანამშრომლობის მაღალი დონე სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებთან
- დახვეწილი და დეტალური პარტიული პლატფორმა, პოლიტიკური ალტერნატივების შეფასების უნარი
- გამოკვეთილი იდეოლოგიური იდენტობა, რომელიც ამავდროულად გამორიცხავს რაიმე სახის უკიდურესობას
- დაფინანსების წყაროების დივერსიფიკაცია, დაფინანსების სრული გამჭვირვალობა და კანონიერება
- ქალების, როგორც პარტიის წევრების, ლიდერების და მხარდაჭერების მნიშვნელოვანი როლის აღიარება
- კარგად მოქმედი ახალგაზრდული ორგანიზაცია, რომელშიც ახალგაზრდები მომავალი პოლიტიკური კარიერისთვის სათანადო მომზადებას გადიან.

როგორც ავტორი აღნიშნავს, ეს მახასიათებლები, ძირითადად, პარტიების მოწყობის ჩრთილოეთ ევროპულ მოდელს აქვს. პარტიების ამერიკული მოდელი ზედმეტად სპეციფიურად არის მიჩნეული საერთაშორისო, მათ შორის, თავად ამერიკული ორგანიზაციების მიერ. ზემოთ მოყვანილი ზოგიერთი მახასიათებელი (მაგალითად, კონკრეტულ სოციალურ ჯგუფებზე გამოკვეთილი ორიენტაცია) უფრო პარტიების ე.წ. „ოქროს ხანისთვის“ არის ტიპური, ვიდრე დღევანდელი ჩრდილოეთ ევროპაში მოქმედი პარტიებისთვის.

ამ და სხვა მახასიათებლების მიხედვით საქართველოში დღეს მოქმედი პარტიები მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან დასავლეთ ევროპაში მოქმედი პარტიებისგან. მათი პარტიული სტრუქტურა, ძირითადად, კონკრეტული ადამიანების ირგვლივ არის აწყობილი,

ხოლო შიდა პარტიულ ცხოვრებაში არაფორმალური და იერარქიულ პრინციპზე დამყარებული ურთიერთობები დომინირებენ (ნოლია და სკოლტბახი, 2006). პარტიულ თანამდებობებზე მოხვედრა ან კანდიდატად წაყენება, უმეტესწილად, პარტიის ხელმძღვანელი პირების კეთილგანწყობაზე არის დამოკიდებული და არა წევრების ან ამომრჩევლების ნებაზე. ყველაზე ძლიერ პარტიებსაც, თუ არ ჩავთლით მმართველ პარტიას, არ ჰყავთ წარმომადგენლები ყველა მუნიციპალიტეტში. ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემები თითქმის არანაირ როლს არ თამაშობენ პარტიულ ცხოვრებაში; მხოლოდ ეპიზოდურად ხდება ხოლმე ამა თუ იმ კონკრეტული პრობლემის წინ წამოწევა. პარტიების აქტივისტები საკუთარ თავს უფრო მეტად კონკრეტული პარტიის პოლიტიკური ხაზის გამტარებლად მიიხნევენ, ვიდრე ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები წარმომადგენლად. პარტიები, როგორც წესი, თავს არიდებენ კონკრეტულ სოციალურ ჯგუფზე ორიენტაციას; მათი დიდი უმრავლესობა თავს მემარჯვენე-ცენტრისტულ ფლანგზე ხედავს (იხ., მაგალითად, ფონდ ღია საზოგადოება – საქართველოს პუბლიკაცია, 2007). ურთიერთობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან, იმეათი გამონაკლისების გარდა, ეპიზოდურ ხასიათს ატარებს. პარტიების მიერ შემოთავაზებული პოლიტიკური კურსი ხშირად ბუნდოვანია. პარტიებს, როგორც წესი, არ გააჩნიათ საკმარისი საექსპერტო პოტენციალი იმისთვის, რომ რომელიმე სფეროში მთავრობის მიერ გატარებული კურსის ან მისი ალტერნატივის შეაფასება მოახდინონ. პარტიების ფინანსური ბაზა მწირია, ხოლო დაფინანსების წყაროები ხშირად დაფარული.

პარტიის დასავლურ მოდელსა და ქართულ პარტიებს შორის განსხვავებასთან დაკავშირებით ორი შეხედულება არსებობს. ერთი შეხედულების თანახმად, ასეთი განსხვავება თავისთავად არ ეწინააღმდეგება პარტიების გარეგულ თარგზე “გადაკეთების” ან ახალი პარტიების შექმნის მცდელობას. მეტიც, ამ შეხედულების მომხრეები იმაზე აპელირებენ, რომ აღნიშნულმა მოდელმა დროის გამოცდა გაიარა და შეიძლება საქართველოს პირობებშიც გამოდგეს. ამ შეხედულების ოპონენტთა აზრით, ის, რომ დღეს პარტიები სა-

ქართველოში განვითარების ადრეულ ეტაპზე იმყოფებიან, სულაც არ ამტკიცებს, რომ მათი განვითარება იმავე გზით წავა, რომლითაც წავიდნენ დასავლურ ქვეყნებში მოქმედი პოლიტიკური პარტიები. პირიქით, როგორც პოლიტიკური პარტიების ზოგიერთი მკვლევარი მიუთითებს (Kitschelt, 2001) საქმე გარკვეულ კონვერგენციასთანაც შეიძლება გვექონდეს. მსგავსი ფაქტორების ზემოქმედებით პარტიები პოსტინდუსტრიულ დასავლეთში და პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში მსგავს მახასიათებლებს იძენენ. ასეთ შემთხვევაში, ზრუნვა იმაზე, რომ პარტიები გარკვეულ, წინასწარ შერჩეულ მახასიათებლებს დაუახლოვდნენ, რესურსების და ენერჯის ზედმეტ ხარჯვად შეიძლება შეფასდეს.

5. პოლიტიკური პარტიების სამართაშორისო დახმარება საქართველოში: მიმოხილვა

პარტიების დახმარებაზე მიმართული საერთაშორისო პროექტების განხორციელება საქართველოში 90-იანი წლებიდან დაიწყო. ამ სფეროში მოქმედი პირველი ორგანიზაცია გერმანული ფრიდრიხ ებერტის ფონდი იყო, რომელმაც მუშაობა 1992 წელს დაიწყო. მოგვიანებით საქართველოში ამ სფეროში მოქმედი ორი ყველაზე აქტიური ორგანიზაცია – ამერიკული ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI) და საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი (IRI) გამოჩნდა. ვინაიდან საქართველოს კანონმდებლობა კრძალავს პარტიებისთვის პირდაპირი გზით დახმარების გაწევას, პარტიებთან თანამშრომლობა, ძირითადად, საგანმანათლებლო ღონისძიებების ორგანიზების და პარტიების საქმიანობის ინფორმაციული მხარდაჭერის სახეს იღებდა.

პარტიების დახმარება დონორების მიერ დემოკრატიის დახმარების ნაწილად აღიქმებოდა. ზუსტი ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ დემოკრატიის დახმარების რა წილს შეადგენდა პარტიების დახმარება, არ არსებობს, თუმცა ექსპერტებისთვის ცხადია, რომ სამოქალაქო საზოგადოების დახმარებასთან შედარებით პარტიების

დახმარება გაცილებით მცირე იყო. განსაკუთრებით ეს 2000 წლამდე პერიოდს ეხება, რაც, ზოგიერთი დამკვერვებლის აზრით, საერთაშორისო აქტორების მხრიდან იმ პერიოდის ქართულ პოლიტიკაში ჩაურევლობის სურვილით შეიძლება აიხსნას. ამერიკული ორგანიზაციები, პირველ რიგში კი NDI, საკმაოდ აქტიურ როლს თამაშობენ 2000 – 2003 წლებში ოპოზიციის მობილიზების პროცესში, თუმცა ამ ორგანიზაციის საქმიანობა ზოგიერთი პარტიის წარმომადგენლის მხრიდან მნიშვნელოვან კრიტიკას იმსახურებს. ვარდების რევოლუციის შემდეგ ორ ამერიკულ ორგანიზაციას შორის შედგა შეთანხმება შრომის განაწილების შესახებ. იმ დროიდან IRI-ს მუშაობა პარტიების ორგანიზაციული სტრუქტურის განვითარებაზე და საარჩევნო მენეჯმენტზე არის კონცენტრირებული, ხოლო NDI, ძირითადად, საპარლამენტო ფრაქციასთან და პარტიულ ხელმძღვანელობასთან მუშაობს. ვარდების რევოლუციის შემდეგ შეიმჩნევა გერმანული ფონდების გააქტიურებაც პოლიტიკურ პარტიებთან მუშაობის მიმართულებით. 2005 წლიდან საქართველოში ნიდერლანდების მრავალპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტის პროგრამა ფუნქციობს, რომელიც ადგილობრივ პარტნიორთან მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიურ ინსტიტუტთან ერთად ხორციელდება.

დღეს IRI პარტიების აქტივისტებს შორის ყველაზე “ცნობად” ორგანიზაციას წარმოადგენს. მათ მნიშვნელოვან ნაწილს მონაწილეობა აქვს მიღებული ამ ორგანიზაციის მიერ დაგეგმილ ამა თუ იმ ღონისძიებაში. ორგანიზაციის საქმიანობის ორ მთვარ მიმართულებას სემინარების/ტრენინგების ჩატარება და პარტიებისთვის კონსულტაციის გაწევა შეადგენს. სემინარების თემატიკას, მეტწილად, საარჩევნო მენეჯმენტი და პარტიული მშენებლობა წარმოადგენს. ორგანიზაციის წარმომადგენლის შეფასებით, სხვადასხვა პარტია მეტ-ნაკლები წარმატებით იყენებს მისთვის გაწეულ დახმარებას. ზოგიერთი პარტია მაქსიმალურად ითვალისწინებს კონსულტაციის პროცესში მიღებულ რჩევებს და საკუთარი იმიჯის ფორმირებისას ამ რჩევების შესაბამისად იქცევა. რამდენიმე შემთხვევაში, ორგანიზაციული სტრუქტურის მშენებლობის პროცესში

პარტიები სწორად IRI-ს რჩევების შესაბამისად მოქმედებდნენ. ასე მაგალითად, 2004 – 2005 წელს კონსერვატიული პარტიის სტრუქტურის მშენებლობისას გამოყენებულ იქნა IRI-ს მიერ შემოთავაზებული ე.წ. “პრაიმერი”-ს მოდელი. აღსანიშნავია, რომ ექსპერტები განსხვავებულად აფასებენ ამ წამოწყების წარმატებას. მიმდინარე ეტაპზე ეს მოდელი პარტიის მიერ აღარ გამოიყენება. ორგანიზაციის საქმიანობის კიდევ ერთ მიმართულებას საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა წარმოადგენს, რომელსაც IRI-ს შეკვეთით ადგილობრივი ფირმა, GALLUP-ის ჯგუფის წევრი GORBI ატარებს. ამ კვლევის ფარგლებში ხდება მოსახლეობის გამოკითხვა სოციალური პრობლემების და პოლიტიკური სიმპათიების შესახებ. ამ გამოკითხვის შედეგებმა, პროექტის ავტორების აზრით, ხელი უნდა შეუწყოს პარტიებს საზოგადოებისთან ურთიერთობის გაუმჯობესებაში. რამდენჯერმე პარტიების ხელმძღვანელებმა უნდობლობა გამოუცხადეს კვლევის შედეგებს.

საერთაშორისო ურთიერთობების ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI) საქართველოში, არსებითად, ორ მიმართულებით მუშაობს. ერთი მიმართულება საპარლემენტო ფრაქციებთან მუშაობას, ხოლო მეორე პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალების უფრო აქტიურ ჩართვას ითვალისწინებს. გარდა ამისა, ორგანიზაცია მჭიდროდ თანამშრომლობს სამართლიანი არჩევნების და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებასთან, ორგანიზაციასთან, რომელიც NDI-ს აქტიური მონაწილეობით შეიქმნა 90-იან წლებში.

ამერიკული ორგანიზაციები საქართველოში პარტიების დახმარების სფეროში ყველაზე აქტიურ მთამაშეებს წარმოადგენენ. მათი საქმიანობა, უპირატესად, აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ გამოყოფილი სახსრებით ფინანსდება. ვარდების რევოლუციის შემდეგ ამ სააგენტოს და პარტიების დახმარებაზე მომუშავე ორგანიზაციების გეგმის თანახმად (Democracy International, 2007), ამერიკული ორგანიზაციების საქმიანობა ამ სფეროში შემდეგ პრიორიტეტებს დაეყენება: 1) პარტიების შესაძლებლობების და გამჭვირვალობის გაზრდა, რასაც საზოგადოების მხრიდან პარტიებზე გავლენის გაზრდა უნდა მოჰყ-

ვეს; 2) საარჩევნო პროცესის გამჭვირვალობის გაზრდა თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების უზურუნველყოფის მიზნით; 3) ახალგაზრდების და ქალების მონაწილეობის გაზრდა პოლიტიკურ პარტიებში; 4) პარტიებს შორის კონკრეტული საკითხების გარშემო დიალოგის წახალისება.

2007 წელს შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს დაკვეთით კომპანია Democracy International-მა ჩაატარა კვლევა, რომლის მიზანი პარტიების დახმარებაზე მიმართული ამერიკული პროგრამების შეფასება იყო. შეფასების ავტორებმა დადებითად შეაფასეს საქართველოში განხორციელებული პროგრამების მიღწევები, თუმცა საბოლოო ანგარიშში არაერთი კრიტიკული შენიშვნაც გამოითქვა. მოცემულ იქნა რეკომენდაცია გადასინჯულიყო ზემოთ ჩამოთვლილი პრიორიტეტები ადგილობრივი რეალობის გათვალისწინებით. კერძოდ, დასკვნის ავტორების აზრით, მიუხედავად იმისა, რომ საპარლამენტო ფრაქციებთან მუშაობამ მნიშვნელოვანი წვლილი შეტანა პარლამენტის მუშაობის გაუმჯობესებაში, საჭიროა პარტიებთან მუშაობის გააქტიურება. პარლამენტზე სახელისუფლებო პარტიის მხრიდან კონტროლის პირობებში საპარლამენტო ფრაქციებთან მუშაობა პოლიტიკური პლურალიზმის განვითარებას არ უწყობს ხელს. ამიტომ, განაცხობენ ანგარიშის ავტორები, საჭიროა როგორც საპარლამენტო, ისე არასაპარლამენტო პარტიებთან მუშაობის გაძლიერება. ამასთან, პარტიებში ახალგაზრდების და ქალების მოზიდვის წინაპირობად პროგრამული პრიორიტეტების გამოყვება უნდა იქცეს. უახლოეს ხანებში ამერიკული ორგანიზაციების მუშაობაში ერთ-ერთი აქცენტი სწორედ პარტიების პროგრამების განვითარებაზე უნდა გაკეთდეს. ამავე დროს, USAID-მ მუშაობა სამოქალაქო საზოგადოების და მედიის გაძლიერების მიზნით კიდევ უფრო უნდა გააქტიუროს. ანგარიშის თანახმად, ამ ორი ინსტიტუტის გაძლიერება პოლიტიკური პლურალიზმის განვითარების წინაპირობად განიხილება.

დღეს საქართველოში მოქმედი ევროპული ორგანიზაციებიდან პარტიების დახმარების სფეროში ყველაზე აქტიურად ორი გერმა-

ნული ორგანიზაცია – კონრად ადენაუერის ფონდი და ფრიდრიხ ნაუმანის ფონდი არიან ჩართულნი. კონრად ადენაუერის ფონდი გერმანულ ქრისტიან-დემოკრატიულ კავშირთან დაახლოებული ორგანიზაციაა. სწორედ ამიტომ ეს ორგანიზაცია მეტ ყურადღებას იღებოლოლოგიურად ახლოს მდგომ პარტიებთან თანამშრომლობას უთმობს, თუმცა ფონდის აქტივობებში სხვა პარტიებც იღებენ მონაწილეობას. ნაუმანის ფონდისთვის იდეოლოგიურად მონათესავე პარტიასთან თანამშრომლობა კიდევ უფრო მეტად გამოკვეთილ პრიორიტეტს წარმოადგენს. ფონდი თავის სტრატეგიულ პარტნიორად რესპუბლიკურ პარტიას მიიჩნევს. ორივე ფონდის მუშაობის ძირითად ფორმას სემინარების მოწყობა და ლიდერების ამა თუ იმ საკითხზე კონსულტირება წარმოადგენს.

2005 წლიდან საქართველოში ეუთო-ს დაფინანსებით ნიდერლანდების მრავალპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტის პროგრამა ფუნქციობს. პროგრამის პირველ ეტაპზე ჩატარდა კვლევა, რომლის მონაცემები აისახა წიგნში “საქართველოს პოლიტიკური ლანდშაფტი: მიღწევები, გამოწვევები და პერსპექტივები” პროგრამის მეორე ეტაპზე (2006 – 2008) განხორციელდა რამდენიმე პროექტი. ამ პროექტების მიზანი სხვდასხვა გზით (სემინარები, გამოცემები) პარტიული აქტივისტებისთვის ცოდნის გადაცემა და პარტიათშორისი დიალოგის გაღვივება იყო.

6. პარტიათა აქტივისტები სამართაშორისო დახმარების შმსახებ

ზოგადი დამოკიდებულება დახმარების მიმართ

პარტიათა აქტივისტების პოზიციებში საერთაშორისო დახმარების მიმართ ორი ტიპის პოზიცია იკვეთება. ერთ პოზიციას პირობითად “საქმიანი”, ხოლო მეორეს “კრიტიკული” შეიძლება ვუწოდოთ. საინტერესოა, რომ მეორე ტიპის დამოკიდებულებას უფრო ხელისუფლებისადმი რადიკალურად განწყობილი პარტიების აქტივის-

ტები იზიარებენ, ხოლო პირველ პოზიციაზე უფრო ზომიერი, ხელისუფლებასთან და სხვა პოლიტიკურ პარტიებთან დიალოგის მომხრეები დგანან.

„საქმიანი“ დამოკიდებულება ორი ურთიერთდაკავშირებული თეზისის სახით შეგვიძლია ჩამოვაყალიბოთ. 1) ის დახმარება, რომლებსაც პოლიტიკური პარტიები საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან იღებენ, საკმაოდ ფასეულია; 2) ის, თუ რამდენად გამოიყენებს პარტია მისთვის მიწოდებულ ცოდნას თვითონ ამ პარტიის ხელმძღვანელების და რიგითი წევრების მონდომებაზე დამოკიდებული. პირველის თანახმად, ფასეულია არა მხოლოდ ის ცოდნა, რომელსაც საერთაშორისო ორგანიზაციებთან დაკავშირებული ექსპერტები გადმოსცემენ, არამედ გვერდითი შედეგებიც, რომელიც ამ დახმარებას მოჰყვება.

აღნიშნულ პოზიციაზე მდგომი აქტივისტები თვლიან, რომ იმ ცოდნას, რომელსაც საერთაშორისო ორგანიზაციები ავრცელებენ, დიდი მნიშვნელობა აქვს საქართველოს კონტექსტშიც. ყველა მათგანი თანხმდება, რომ ეს ცოდნა დასავლურ დემოკრატიებში არსებულ პოლიტიკურ რეალიებს ასახავს, ანუ ვითარებას, რომელიც მნიშვნელოვნად განსხვავდება საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესებისგან. თუმცა სწორედ ეს მიზეზი განაპირობებს აღნიშნული ცოდნის ფასეულობას – დასავლური ტიპის დემოკრატიის აშენების გზაზე საჭიროა, რომ აქაურმა პოლიტიკოსებმა კარგად გაიგონ დემოკრატიის ევროპული და ამერიკული მოდელი და საკუთარი საქმიანობა სწორედ ამ მოდელს მიუსადაგონ. “ჩვენი პარტიის ხელმძღვანელობას თავიდანვე ჰქონდა კურსი აღებული ევროპულ ფასეულობებზე, ამიტომ ჩვენთვის მნიშვნელოვანი იყო იმის გაგება, თუ როგორ არიან მოწყობილები ევროპული პარტიები, როგორ მოქმედებს მათი პარტიული სისტემა”.¹

დასავლური პარტიების საქმიანობის გაცნობა ადგილობრივ აქტივისტებს საკუთარი პრაქტიკის გააზრებისკენ უბიძგებს. ერთ-ერთი პარტიის ხელმძღვანელის თქმით, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მოწყობილი ტრენინგების დროს “ჯანსაღი კამათი იმარ-

თება და ხდება ხოლმე დამტკიცება სტუმრისათვის, რომ ჩვენთან ეს ვარიანტი არ გაამართლებს”. შედეგად, როგორც ზოგიერთი რესპონდენტი თვლის, პარტიის აქტივისტებს საქართველოს პოლიტიკურ რეალობასთან დაახლოებული ტაქტიკის ან სტრატეგიის გამომუშავების საშუალება ეძლევა.

პარტიების ხელმძღვანელები და აქტივისტები იმ შედეგებსაც აღნიშნავენ, რომლებიც საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობას მოჰყვება. ეს დამატებითი შედეგებია: 1) პარტიათა წევრებს და ხელმძღვანელებს შორის კომუნიკაციის დამატებითი შესაძლებლობის გაჩენა (მათ შორის, სხვადასხვა პარტიის წევრებსა და ხელმძღვანელებს შორის); 2) პარტიის რიგითი წევრებისთვის და აქტივისტებისთვის დამატებითი მოტივაციის გაჩენის საშუალება. ერთ-ერთი პარტიის ხელმძღვანელის თქმით, შეხვდულელი ფინანსური შესაძლებლობის პირობებში ძალიან ძნელია პარტიის ხელმძღვანელებსა და ადგილობრივ აქტივისტებს შორის რეგულარული შეხვედრების ჩატარება. საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მოწყობილი ღონისძიებები ამის კარგ საშუალებას იძლევა. არანაკლებ მნიშვნელოვანია მსგავსი ღონისძიებების დროს სხვადასხვა პარტიის წარმომადგენელთა შეხვედრები. ამ დროს დამყარებული კონტაქტები მნიშვნელოვნად ეხმარება პარტიულ აქტივისტებს შემდგომში კონკურენტ ან მოკავშირე პარტიების წარმომადგენლებთან საურთიეროდ.

საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული პროგრამების მნიშვნელოვან შედეგად პარტიის წევრებისთვის დამატებითი მოტივაციის შექმნის შესაძლებლობა სახელდება: „ერთი წამით დავივიწყეთ, რომ ძალიან ბევრი ახალი და კარგი მოისმინეს, თავისთავად, რომ ვიდაც ამერიკელი ჩამოვიდა და პარტიის ხელმძღვანელობა ჩამოვიდა, ერთი დღე ერთად გაატარეს, ძალიან მნიშვნელოვანია”, – ამბობს ერთ-ერთი პარტიის რეგიონული სამსახურის ხელმძღვანელი. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ასეთი ღონისძიებები პარტიის ახალგაზრდა წევრებისთვის; ეს მათ ეხმარება პარტიულ ცხოვრებაში ინტეგრირდნენ და ახალი ცოდნა მიიღონ.

¹ ინტერვიუ ერთ-ერთ პოლიტიკური პარტიის ხელმძღვანელთან.

საერთაშორისო დახმარებისადმი სუბიექტურ დამოკიდებულებას ზოგი ამპარტავნებით ან დასავლური ინოვაციებისადმი ქედმაღლური დამოკიდებულებით ხსნის.

კრიტიკული დამოკიდებულების მქონე პარტიების აქტივისტებს რამდენიმე არგუმენტი მოაქვთ ხოლმე: 1) დასავლეთში არსებული პოლიტიკური რეალობა მნიშვნელოვნად განსხვავდება საქართველოში არსებული მდგომარეობისგან, რაც დასავლურ რეალობაზე დამყრებულ ცოდნას მნიშვნელოვანწილად უსარგებლოს ხდის; 2) ამ სფეროში მოქმედი ორგანიზაციები (ზოგი რესპონდენტის აზრით – ყველა, ზოგის აზრით კი – მნიშვნელოვანი ნაწილი) გარკვეული პოლიტიკური ძალების გავლენის ქვეშ არიან და ამ ძალების ინტერესების განხორციელებას უწყობენ ხელს.

ამ პოზიციის მქონე აქტივისტების უმრავლესობა არსებულ ხელისუფლებას, როგორც ავტორიტარულს ან ავტორიტარულთან დაახლოებულ რეჟიმს ახასიათებს. მათი აზრით, ოპოზიციის წინააღმდეგ ბრძოლაში ხელისუფლება ყველა კანონიერ და უკანონო ხერხს ხმარობს, მათ შორის, არჩევნების გაყალბებას და ოპონენტებთან ფიზიკურ ანგარიშსწორებას. საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შეთავაზებულ პოლიტიკური ბრძოლის ხერხებს გამოუსადეგრად მიიჩნევენ ასეთ ვითარებაში. “ერთი რაღაცისთვის გამზადებენ, სხვა რაღაცა ხდება”, – ასე აჯამებს აღნიშნულ პოზიციას ერთ-ერთი პოლიტიკური პარტიის წევრი.

მსგავსი პოზიციის დასახაბუთებლად ერთ-ერთი ოპოზიციური პარტიის ხელმძღვანელი კონსერვატიულ პარტიაში მიმდინარე შიდა პროცესებს ასახელებს. არსებობის ადრეულ ეტაპზე პარტიამ IRI-ს მიერ შეთავაზებული შიდა დემოკრატიის მოდელი მიიღო და, ამ პარტიის ხელმძღვანელების თქმით, მნიშვნელოვან შედეგებსაც მიაღწია. ამის მიუხედავად, ქვეყანაში არსებული სიტუაცია და კონკრეტულად ხელისუფლების წინააღმდეგ ბრძოლის საჭიროება პარტიული სტრუქტურისგან მეტ მოქნილობას მოითხოვს; ამიტომაც, მისი თქმით, მოხდა ამ მოდელზე უარის თქმა.

ოპოზიციური პარტიების აქტივისტები მიიჩნევენ, რომ საქმეთა ასეთი ვითარება ხელისუფლების წისქვილზე ასხამს წყალს. მაშინ,

როდესაც დღეს უმნიშვნელოვანეს ამოცანას პოლიტიკურ კლურა-ლიზმის გაძლიერება და მმართველი პარტიის ძალაუფლების დაბალანსება წარმოადგენს, პარტიების დახმარების სფეროში მოქმედი ორგანიზაციების საქმიანობა არსებული მდგომარეობის შენარჩუნებაზე არის მიმართული. მნიშვნელოვანი მატერიალური რესურსები არასწორი მიმართულებით მიედინება, ხოლო პოლიტიკურ პარტიებთან მიმდინარე მუშაობა რეჟიმისთვის საჭირო დემოკრატიულ ანტურაუს ქმნის. თავად ის ფაქტი, რომ დახმარების მიღების შემდეგაც ოპოზიციური პარტიები მნიშვნელოვან წარმატებას ვერ აღწევენ, მათ წინააღმდეგვე გამოიყენება. ყველაფერი ეს ხელისუფლებას სუსტი და რაიმე შედეგის მიღწევის უნარის არ მქონე ოპოზიციის შესახებ წარმოდგენის კულტივირების საშუალებას აძლევს.

კრიტიკული დამოკიდებულების მქონე პარტიულ მოღვაწეთა უმრავლესობას სჯერა, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს ასეთი სიტუაციის არსებობა მეტ-ნაკლებად გაცნობიერებული აქვთ. მათი აზრით, რამდენიმე მიზეზი არსებობს იმისა, რომ აღწნულ სფეროში მოქმედი ორგანიზაციები არაფერს აკეთებენ ამ პრობლემის მოსაგვარებლად. ერთი მიზეზი ისაა, რომ ამ ორგანიზაციების წარმომადგენლები მიკერძოებულნი არიან, რაც კარიერულ გათვლებთან ან, უბრალოდ, ხელისუფლების მიმართ შიშთან არის დაკავშირებული. სხვა მიზეზი ისაა, რომ ისინი უცხო სახელმწიფოს ინტერესებს გამოხატავენ, კერძოდ, იმ სახელმწიფოს ინტერესებს, რომლის სახსრებითაც ფინანსდება დახმარების ესა თუ ის პროგრამა. პოლიტიკური პარტიების აქტივისტების (მათ შორის, იმ აქტივისტებისა, რომლებიც დახმარებისადმი კრიტიკულ დამოკიდებულებას არ იზიარებენ) აზრით, გარკვეულწილად, ბუნებრივიც არის, რომ სახელმწიფო სახსრებიდან დაფინანსებული ორგანიზაციები თავის საქმიანობაში ამ სახელმწიფოს ინტერესებს ატარებენ. განსაკუთრებით ხშირად ამ კონტექსტში ამერიკული ორგანიზაციის, საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის საქართველოში განხორციელებულ პროგრამას ახსენებენ. ერთმა რესპონდენტმა პირდაპირ გაავლო კავშირი ბუმის ადმინისტრაციის ინტერესებ-

სა და ამ ინსტიტუტის საქმიანობას შორის, რომელიც, მისი აზრით, ნაციონალური მოძრაობის ინტერესებს შეესაბამებოდა.

ინტერვიუების დროს რამდენჯერმე დაისვა კითხვა იმის შესახებ, თუ ვის ეკუთვნის წამყვანი როლი დახმარების პროგრამების შინაარსის და ფორმების განსაზღვრის დროს. ის ფაქტი, რომ პროექტების შემუშავება, უპირატესად, დასავლური ორგანიზაციების თანამშრომლების მიერ ხდება, კრიტიკულად განწყობილი რესპონდენტების აზრით, ამ სფეროში მთავარ პრობლემას წარმოადგენს ერთ-ერთი ოპოზიციური პარტიის ხელმძღვანელის თქმით:

საერთაშორისო ორგანიზაციების მთავარი პრობლემა არის ის რომ ისინი ჩამოდიან წინასწარ გამზადებული გეგმით, რომელიც არ ასახავს ადგილობრივ რეალობას. ისინი თავს არიდებენ არსებულ საჭიროებებს და უსარგებლო რაღაცეებით არიან დაკავებულნი. ყველაფერი ეს ნაციონალურ მოძრაობასთან შეთანხმებით და მისი დაკვეთით ხდება.

ამ საკითხთან დაკავშირებით არსებობს განსხვავებული პოზიციაც. უფრო ზომიერად განწყობილი რესპონდენტები არ უარყოფენ იმ ფაქტს, რომ ინიციატივა პარტიებს და საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის ურთიერთობაში ამ უკანასკნელთ ეკუთვნით. აქტივისტები ხშირად ამახვილებენ ყურადღებას იმ შემთხვევებზე, როდესაც ღონისძიების ჩატარების ინიციატივა სწორედ მათ პარტიას და არა საერთაშორისო ორგანიზაციას ეკუთვნოდა.

საერთაშორისო ორგანიზაციების მიუკერძოებლობის საკითხი

ინტერვიუების დროს პარტიის აქტივისტები რამდენიმეჯერ შეეხნენ პარტიების დახმარების სფეროში მოქმედი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიუკერძოებლობის საკითხს. ეს პრობლემა აქტუალურია როგორც საქართველოსთვის, ისე სხვა ქვეყნებისთვის. ის, თუ რამდენად მიუკერძოებლად გამოიყურებიან პარტიების დახმარების

სფეროში მომუშავე ორგანიზაციები, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს საერთაშორისო დახმარების ლეგიტიმურობაზე.

ჩვენ მიერ გამოკითხული თითქმის ყველა პარტიის აქტივისტი უშვებს იმას, რომ ჩვენთვის საინტერესო სფეროში მომუშავე ორგანიზაციების თანამშრომლებს ან ხელმძღვანელებს გარკვეული მიკერძოება შეიძლება ჰქონდეთ ამა თუ იმ პოლიტიკური ძალის მიმართ. პარტიული აქტივისტები მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან ერთმანეთისგან ამ მიკერძოების ფორმების და მასშტაბების შეფასებისას.

თითქმის ყველა რესპონდენტი თანხმდება, რომ ეს საერთაშორისო ორგანიზაციები საკუთარი სახელმწიფოს ინტერესებს ატარებენ. ერთ-ერთი პარტიის ხელმძღვანელი თქმით:

ზოგადად, ყველა ორგანიზაცია რადიკალირად ემსახურება თავის სახელმწიფოებრივ მიზნებს. ის, რომ, ვთქვათ, IRI და NDI თავის მოქმედებაში რადიკალირად ამერიკის სახელმწიფო მიზნებს ემსახურება, ეს არც, ალბათ, საიდუმლო უნდა იყოს და არც დაფარული. ოღონდ გააჩნია, ეს მიზანი რამდენად კეთილშობილურია შენს მიმართ.

რესპონდენტებისთვის ეს თითქოს და თავისთავად ცხადი მოვლენაა. აღსანიშნავია, რომ საუბარი აქ, ძირითადად, ამერიკულ ორგანიზაციებზეა; ევროპული ინსტიტუტების საქმიანობაში, აქტივისტების თქმით, ეს მიკერძოებულობა ნაკლებად გამოსჭვივის.

სხვადასხვა პარტიის აქტივისტებს შორის დამოკიდებულება ამ მოვლენის მიმართ საკმაოდ მსგავსია – ისინი არ ხედავენ პრობლემას ასეთ მიკერძოებულობაში მანამ, სანამ არსებობს გარკვეული დამთხვევა საქართველოს ინტერესებს (ისე როგორც ეს ინტერესები კონკრეტული პარტიის წარმომადგენელს აქვს წარმოდგენილი) და იმ ქვეყნის მთავრობის ინტერესებს შორის, რომელიც კონკრეტულ არასამთავრობო ორგანიზაციის საქმიანობას აფინანსებს. ერთმა რესპონდენტმა თავისი პოზიცია ასე ჩამოაყალიბა: “შე არ ვფიქრობ, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციების მიმართ უნდა

გვექონდეს პრეტენზიები, თუ არ მოგვწონს, ნუ გვაქვს ურთიერთობა.” მსგავს პოზიციებზე დგანან ჩვენ მიერ გამოკითხულ პარტიების აქტივისტთა უმრავლესობა (მათ შორის, იმ პარტიების წევრებიც, რომლებიც რადიკალურად არიან განწყობილნი ხელისუფლების მიმართ). პარტიების წარმომადგენლებს განსხვავებული შეხედულება აქვთ იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად ემთხვევა ეს ორი ინტერესი ერთმანეთს. ზოგიერთი პარტიის წარმომადგენლისთვის, აშშ-ის ხელისუფლების მიზანს, უბრალოდ, დემოკრატიის გავრცელება წარმოადგენს, რაც საქართველოს სტრატეგიულ ინტერესებსაც შეესაბამება. არიან აქტივისტები, რომელნიც მკვეთრად ნეგატიურად არიან განწყობილნი ჯორჯ ბუშის ადმინისტრაციის კურსის მიმართ. ისინი თვლიან, რომ ზოგიერთი ორგანიზაციების საქმიანობა სწორედ ამ კურსის გატარებას ისახავდა მიზნად, რაც საქართველოსთან მიმართებაში სააკაშვილის ხელისუფლების ღია თუ ფარულ მხარდაჭერაში გამოიხატება; ასეთმა პოლიტიკამ საზიანო შედეგი მოიტანა საქართველოში პლურალისტური დემოკრატიის ჩამოყალიბებისთვის.

აღსანიშნავია, რომ არც ერთმა რესპონდენტმა არ მოიყვანა უშუალოდ პარტიებთან მუშაობის დროს რომელიმე პარტიის ინტერესების შელახვის ან დისკრიმინაციის მაგალითი. კრიტიკა, ძირითადად, ეხება ამ სფეროში მოქმედი ორგანიზაციების უმოქმედობას, უფრო სწორად კი, მათ უუნარობას უპასუხონ პარტიების წინაშე მდგარ რეალურ პრობლემებს. თუმცა, ყველაზე კრიტიკულად განწყობილი რესპონდენტებიც ასახელებენ შემთხვევებს, რომლებიც პარტიების დახმარებაზე მომუშავე ორგანიზაციების მიუკერძოებლობასა და ობიექტურობაზე მოწმობენ.

მიკერძოების კიდევ ერთ წყაროდ პარტიების აქტივისტები პირად და კარიერულ გათვლებს ასახელებენ. ზოგიერთი პარტიის აქტივისტს აეჭვებს ის ფაქტი, რომ ზოგიერთი ორგანიზაციის თანამშრომელი მოგვიანებით სამთავრობო გუნდის წევრი გახდა. “ადამიანური ფაქტორის” უფრო რბილ შეფასებას ერთ-ერთი პარტიის წევრი იძლევა: “ცალკე მომენტია თუ ადამიანური მომენტები წამოიწვევა, ვთქვათ, მე თუ დაფუძეობრდი x-ს და მან ჩემს

პარტიას უფრო დაუჭიროს მხარი, ვიდრე, მაგალითად, ლეიბორისტებს.”

საერთაშორისო ორგანიზაციის მხრიდან მიკერძოებული დამოკიდებულების მაგალითად 90-იან წლების ბოლოს და 2000-იანი წლების დასაწყისში NDI-ს საქმიანობა მოჰყავთ. ზოგიერთი პარტიის აქტივისტის თქმით, ამ პერიოდში ორგანიზაციის საქმიანობა მთლიანად ოპოზიციური კოალიციის შექმნაზე იყო მიმართული, რაც, მათი აზრით, იმ მომენტში ზურაბ ჟვანიას პოლიტიკური გუნდის ინტერესებს ემთხვეოდა. ორგანიზაციების აქტივობები ამ იდეის პოპულარიზაციაზე იყო მიმართული; მრავალპარტიულ ფორმატში ორგანიზებული ტრენინგების სწორედ სხვადასხვა პარტიის აქტივისტებს შორის თანამშრომლობის თემას ეძღვნებოდა; ორგანიზაციის ხელმძღვანელები მუდმივად სთავაზობდნენ პარტიების ლიდერებს სხვადასხვა იდეას, რომლებიც კოალიციის შექმნას ითვალისწინებდა. ისინი არწმუნებდნენ პოლიტიკოსებს, რომ მსგავსი კოალიცია ამერიკელების მხრიდან მხარდაჭერის წინაპირობას წარმოადგენს. აღსანიშნავია ოპოზიციური პოლიტიკოსების მხრიდან ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში NDI-ს საქმიანობის უაღრესად დადებითად დახასიათება.

შემოთავაზებული მოდელის შეფასება

ინტერვიუების დროს დაისვა კითხვა იმის შესახებ, თუ რამდენად რელევანტურია საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემოთავაზებული პარტიების მოდელი ქართული რეალობის გათვალისწინებით. ჩამოთვლილი იყო დასავლური პარტიის რამდენიმე ნიშანი (იხ. თავი 4), რის შემდეგაც პარტიების აქტივისტები გამოთქვამდნენ საკუთარ აზრს იმის შესახებ, თუ რამდენად წარმატებული იქნება მსგავსი მახასიათებლების მქონე პარტიის შექმნის მცდელობა საქართველოში.

ამ საკითხზე ორი შეხედულება იყო გამოთქმული პარტიების აქტივისტების მიერ. ერთი ნაწილის აზრით, საქართველოში არსებობს ევროპული პარტიის შექმნის შესაძლებლობა. მა-

თი პარტიები სწორედ ამ მოდელს ეყდნობიან. ეს პოზიცია ერთ-ერთი პარტიის ხელმძღვანელმა პირმა შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა: “ყოველ შემთხვევაში, ჩვენ ზუსტად ვზივართ ამ სქემაში. ამიტომ აი ის, რომ ისინი სხვანაირად გვასწავლიან და გვაძალებენ, ჩვენ ამის შეგრძნება არა გვაქვს”. გარდა საკუთარი პარტიისა, კვლევის ერთმა მონაწილემ სხვა პარტიებიც დაასახელა, კერძოდ კი, რესპუბლიკური პარტია და ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია. პარტიების დანარჩენი ნაწილი, კი მათი აზრით, განსხვავებული ტიპის, პიროვნებებზე დამოკიდებულ პარტიებს წარმოადგენს.

ინტერვიუების დროს ამ საკითხზე საუბრისას ხშირად დამატებითი კითხვა ისმებოდა. ინტერვიუერი პარტიების აქტივისტებს თხოვდათ დაეკონკრეტებინათ, თუ როგორ შეესაბამებოდა მათი პარტიების ახლანდელი მდგომარეობა აღწერილი მოდელის ამა თუ იმ ელემენტს. ზოგჯერ აქტივისტებს უჭირდათ პირდაპირი პასუხის გაცემა, რაც გვაფიქრებინებს, რომ მათ ეს შესაბამისობა კარგად არ აქვთ გააზრებული და უფრო მეტად პარტიული მიკერძოებულობის შედეგს წარმოადგენს. მხოლოდ ერთ შემთხვევაში შეძლო რესპონდენტმა მეტ-ნაკლებად ადეკვატური პასუხის გაცემა.

განსხვავებული შეხედულება აქვს აქტივისტთა მეორე ჯგუფს. ამ ჯგუფის წარმომადგენლები პრინციპში არ უარყოფენ ევროპული ტიპის პარტიის შექმნის შესაძლებლობას, თუმცა ამ ეტაპზე, მათი აზრით, ეს ამოცანა შესრულებადი არ არის. ამ მოსაზრების მომხრე აქტივისტების აზრით, მასობრივ წევრობაზე დამყარებული პარტიის შექმნა გართულებულია ოპოზიციურ პარტიებზე ხელისუფლების მხრიდან მუდმივი ზეწოლის პირობებში:

ისეთი პარტია რომ შექმნა, როგორც ამერიკაში ან ევროპაშია, სულ მინიმუმ, ადამიანს შენთან მოსვლის არ უნდა ეშინოდეს. ის წევრი, რომელიც შენ გყავს გურჯაანში, მას გამგებელი, პოლიცია და უშიშროება არ უნდა დასდევდეს. ნებისმიერ ბიზნესმენს, თუ ის ჩათვლის, რომ რომელიმე პარტია მისი ინტერესების დამცველი შეიძლება გახდეს, კარგი ვაგებით, მას ფულის მოტანა

უნდა შეედლოს ლეგალური ვზებით. ძალიან ბევრი წინაპირობაა იმისათვის საჭირო, რომ მსაგები პარტია შეიქმნას.

კიდევ ერთ პრობლემას, ერთი აქტივისტის თქმით, მოქალაქეებს შორის იდეოლოგიურ მიმართულებებში ორიენტაციის დაბალი უნარი წარმოადგენს. მისი თქმით, პარტიულ ორგანიზაციაში უფრო ნაცნობობით ან ცნობისმოყვარეობის გამო მოდიან და უმეტესად, ახალი წევრების პოლიტიკური სოციალიზაცია უკვე ორგანიზაციის შიგნით მიმდინარეობს.

7. დასკვნა

პარტიების საერთაშორისო დახმარებასთან მიმართებაში პარტიების აქტივისტებს განსხვავებული პოზიცია უკავიათ. აქტივისტთა ერთი ჯგუფის აზრით, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობას მნიშვნელოვანი და დადებითი შედეგი მოაქვს როგორც კონკრეტულად პარტიებისთვის, ისე დემოკრატიული პარტიული სისტემის განვითარებისთვის. აქტივისტების მეორე ჯგუფი საერთაშორისო დახმარებას უფრო კრიტიკული თვალთ უყურებს და მიაჩნია, რომ ამ პროგრამების შინაარსი და განხორციელების ფორმები არაადეკვატურია საქართველოში არსებული პრობლემების მიმართ.

აღსანიშნავია, რომ აქტივისტების დამოკიდებულება საერთაშორისო დახმარების მიმართ მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული მათ დამოკიდებულებასთან არსებული ხელისუფლების მიმართ. არსებული პოლიტიკური ვითარების რადიკალური შეფასება პარტიათა აქტივისტებს საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობის შედარებით უფრო კრიტიკული შეფასებისკენ უბიძგებს. საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემოთავაზებული დახმარება არ შეესაბამება იმ ამოცანებს, რომელთაც ეს აქტივისტები ისახავენ. რაც შეეხება უფრო ზომიერად განწყობილი პარტიების წარმომადგენლებს, მათთვის ეს დახმარება გარკვეულად ღირებულია. მთლი-

ანობაში, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ დახმარების პროგრამის აღქმა დამოკიდებულია პოლიტიკურ კონიუქტურაზე და შეესაბამება პარტიის პოზიციას პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

ბამოყენებული ლიტერატურა

1. ნოდია გ. და ა.პ. სქოლტბახი (2006). *საქართველოს პოლიტიკური ლანდშაფტი: მიღვეები, გამოწვევები და პერსპექტივები*, მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბილისი.
2. ფონდი “ღია საზოგადოება-საქართველო” (2007) *საქართველოს პოლიტიკური ელიტა: ხედვები და პერსპექტივები*, თბილისი.
3. Amundsen, I. (2007). *Donor Support to Political Parties: Status and Principles*, Christian Michelsen Institute, Bergen.
4. Carothers, T. (2004). *Political Party Aid*, Report to the Swedish International Development Agency, Stockholm.
5. Democracy International (2007). *A Study of Political Party Assistance in Eastern Europe and Eurasia*, Report submitted to United State Agency of International Development, Bethesda.
6. International IDEA (2007). *Effective Party Assistance: Stronger Parties for Better Democracy*, International IDEA, Stockholm.
7. Kitschelt H. (2001). “Divergent Paths of Postcommunist Democracies”, in: *Political Parties and Democracy* (Ed. by L. Diamond and R. Gunther) JHU Press, Baltimore.
8. Kumar K. (2004). *International Political Party Assistance: An Overview and Analysis*, Netherlands Institute of Inetrnational Affairs, Hague.

Frozen Transitions and Unfrozen Conflicts, Or What Went Wrong in Georgia?

David Aphrasidze and David Siroky

Two years after the August war between Russia and Georgia, and a voluminous EU investigative report, some of the most fundamental questions remain rife with contention. Scholars and analysts diverge over the war's fundamental causes as well as its effects. The only point of general agreement is that frozen conflicts can thaw out and escalate into wars.¹ The central questions remain: why did conflicts from the early 1990s escalate in Georgia after having been frozen for fifteen years; and why did it happen in Georgia, rather than elsewhere in the former Soviet Union, where the problem of secession is also present, such as Moldova or Azerbaijan? What went

¹ Svante Cornell and S. Frederick Starr, *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*, Studies of Central Asia and the Caucasus, (2009) Armonk, N.Y., M.E. Sharpe; Central Asia Survey, special issue, (2009) 28, 2; Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, "Report", September, 2009, <http://www.ceiig.ch/Report.html> (accessed March 21, 2010); Mikhail Filipov, "Diversiary Role of the Georgia–Russia Conflict: International Constraints and Domestic Appeal," *Europe-Asia Studies* 61, 10 (2009): 1825-1847; Sergei Markedonov, "The 'Five-Day War': Preliminary Results and Consequences," *Russian Politics and Law*, 47, 3 (2009): 71-79; Lincoln A. Mitchell, "Georgia Postbellum," *American Interest*, 4, 5 (2009): 65-73; Neil S. MacFarlane, "Frozen Conflicts in the Former Soviet Union – The Case of Georgia/South Ossetia," IFSH, OSCE-Yearbook 2008, (2009) Hamburg: 23-33. available at: <http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/08/MacFarlane-en.pdf> (accessed April 1, 2010);

wrong in Georgia, which was by most accounts on the right path since 2003?

The major distinction between Georgia and its former brother republics after two decades is the country's second transition. The Rose Revolution in Georgia (along with revolutions in Ukraine and to a certain extent Kyrgyzstan) sought to transform a hybrid, semi-functional state apparatus into a democratic, prosperous and strong state. The peaceful revolution, and the emergence of young leadership committed to western values in Georgia, raised hopes that a second opportunity to build a modern and stable democracy in the former Soviet space might prove successful.²

Facing the same set of problems in 2003 as it did in the beginning of the 1990s, the most virulent being secessionism, Georgia nevertheless made a concerted effort to rebuild its state institutions and liberalize its economy. While the results five years later remain controversial, most observers concur that the new leadership's aggressive approach unambiguously enhanced certain dimensions of state capacity, especially the state's policing and military powers. At the same time, however, some have criticized Saakashvili's revolutionary government for sliding towards authoritarianism.³ In focusing so centrally on the state's coercive capabilities, we suggest that the government has neglected to redress the more infrastructural and participatory aspects of state

² David Aphasidze, "Georgia's New Nationalism: A Better Opportunity for State Building?", IFSH, OSCE-Yearbook 2004, (2005) Hamburg: 176-190. available at: <http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/04/Aphasidze.pdf> (accessed March 21, 2010); Charles King, "A rose among thorns: Georgia makes good," *Foreign Affairs*, 83, 2 (2004): 13-18; Michael McFaul, "Transitions from postcommunism," *Journal of Democracy*, 16, 3 (2005): 5-19.

³ Charles A. Kupchan, "Wilted rose," *The New Republic*, 6 (2006) <http://www.tnr.com/article/politics/wilted-rose> (accessed March 16, 2010); International Crisis Group, "Georgia: Sliding towards Authoritarianism? Europe Report N°189," December 19, 2007. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5233&l=1>, (accessed March 23, 2010).

capacity.⁴ Furthermore, we argue that the failure to establish clear national boundaries before embarking on an ambitious state-building project, combined with the Russian-Georgian war in August 2008, almost quashed the entire enterprise and nearly resulted in Saakashvili's ouster. Unlike the first Georgian transition that overthrew Gamsakhurdia, however, the current ruling regime managed to survive the war's turmoil, and to remain in power, largely thanks to the state's enhanced capacity.

The Georgian case illustrates the contemporary relevance of two classic political science propositions. First, as Rustow argued forty years ago, agreement on political boundaries of the polity must precede the process of organizing it.⁵ "The people cannot decide," wrote Jennings, "until someone has decided who are the people".⁶ Second, as Huntington demonstrated, variation in state capacity is central to understanding and explaining the dynamics of development, democracy and conflict: "the most important political distinction among countries concerns not their form of government but their degree of government".⁷ We take these classic propositions to the Caucasus, focusing on the dynamics of Georgia's political development over the past twenty years. Through a synchronic analysis, we show that perhaps the most fundamental domestic cause of the recent instability in Georgia has been the explosion of political emancipation without the proportionate political institutionalization. We argue that Georgia's unfrozen conflict is the most visible consequence of its frozen transition.

The article briefly highlights some of theoretical claims that underlie our explanation for political instability, and then develops

⁴ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (1968) New Haven, Yale University Press; Michael Mann, "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms, and results," *European Archive of Sociology*, 25 (1984): 185-212.

⁵ Dankwart Rustow, "Transition towards Democracy", *Comparative Politics*, 2, 3 (1970): 337-363; Philippe C. Schmitter, "Twenty-five years, fifteen findings", *Journal of Democracy*, 21, 1, (2010): 17-28.

⁶ Jennings quoted in Rustow 1970: 351

⁷ Huntington 1968: 1

several testable hypotheses. In the empirical section, we focus on two periods—the early 1990s and the post-Rose Revolution—to examine how Georgia’s ethnic nationalism in the early 1990s substituted for, and was exacerbated by, the scarcity of political institutions. After 2003, we argue that the state’s enhanced administrative capacities inhibited Georgia from returning to ethnic nationalism, but the deficiency of its participatory institutions left it vulnerable to revolutionary nationalism, which led Georgia down a dangerous path toward violent conflict. The analysis illustrates the enduring relevance of Huntington’s discussion of the potentially tumultuous relationship between rapid transformations and the likelihood of instability in the absence of entrenched institutional mechanisms.

PARTICIPATION, DEINSTITUTIONALIZATION AND NATIONALISM

Consolidation breeds stability, argued Huntington, and transformation breeds instability.⁸ Amid the overall excitement about the “democratic peace” in the mid-1990s, some scholars questioned whether the claims about democracy’s pacific qualities applied to *all* democracies, foremost, to new ones. A number of countries that were moving away from autocracy and toward democracy in the early 1990s experienced extreme turbulence, which in some cases produced veritable earthquakes of violent conflict. This casual observation was later validated in a number of large-N statistical studies of the correlation between the early stage of democratization and the likelihood of conflict. Additional work suggested that the likelihood of conflict was further

⁸ Huntington 1968: 41; Edward D. Mansfield and Jack Snyder. *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go To War*, (2005) Cambridge, Mass., The MIT Press.

increased when democratization was compounded by undeveloped institutions, economic hardships, and uneven modernization.⁹ Although these findings relate mainly to international conflict involvement, there is also a robust correlation between democratization and internal conflict, with a similar causal mechanism, linking intermediate regimes between democracy and autocracy to internal conflict. Although recent research has cast considerable doubt on the relationship between early democratization and external conflict involvement, the relationship to the internal conflict remains robust.¹⁰

Nevertheless, there remains little consensus among scholars about what makes transformation trajectories different, and why some societies succeed in overcoming those turbulences rather quickly, while

⁹ Thomas Däubler, "War and Post-Communist Democratization: Dealing with Old Comrade Endogeneity", *Journal of Peace Research*, 43, 1 (2006): 83-89; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security*, 20, 1 (1995): 5-38; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and War", *Foreign Affairs*, 74, 3 (1995): 79-97; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Reply to Thompson and Tucker", *Journal of Conflict Resolution*, 41 (1997): 457-461; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratic Transitions, Institutional Strength, and War", *International Organization*, 56, 2 (2002): 297-337; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Incomplete Democratic Transitions and the Outbreak of Military Disputes", *International Studies Quarterly*, 46, 4 (2002): 529-549; Mansfield and Snyder 2005: 7; cf. Kristian S. Gleditsch and Michael D. Ward, "War and Peace in Space and Time: The Role of Democratization", *International Studies Quarterly*, 44, 1 (2000): 1-29; William R. Thompson and Richard Tucker, "A Tale of Two Democratic Peace Critiques", *Journal of Conflict Resolution* 41, 3 (2006): 428-454; Michael Ward and Kristian S. Gleditsch, "Democratizing for Peace", *American Political Science Review*, 92 (1998): 51-61; Michael McFaul, "Are New Democracies War-Prone?" *Journal of Democracy* 18, 2 (2007): 160- 67.

¹⁰ Havard Hegre and Tanja Ellingsen, Scott Gates, Nils Petter Gleditsch, "Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992," *American Political Science Review*, 95, 1 (2001): 33-48; Vipin Narang and Rebecca M. Nelson, "Who Are These Belligerent Democratizers? Reassessing the Impact of Democratization on War", *International Organization*, 63, Spring 2009: 357-79

others remain trapped in transition.¹¹ We show that four dynamics are especially relevant to understanding variation in the post-Soviet transformations in general and Georgia in particular: (1) simultaneous transformations, (2) the explosion of mass participation, (3) deinstitutionalization and (4) varieties of nationalism.

First, *simultaneous transformations* are generally seen as more challenging than singular transitions. Some scholars have suggested that “many changes” may be advantageous, however, because it provides new rulers more space for maneuvering in structural predicaments.¹² Regardless of the net costs and benefits balance, the “dilemma of simultaneity” – sometimes called “rebuilding the ship at sea” – implies at a minimum that certain changes must occur with little if any structural support.¹³ Second, simultaneous political, economic and social institutional change requires – and at the same time causes – the emancipation of social forces, which engenders *mass participation*. Data from the final period of the Soviet Union indicate both an explosion of political participation and a rapid improvement in civil liberties between 1988 to 1990.¹⁴

The third dynamic is *deinstitutionalization*. Simultaneous, rapid transformations spawn institutional vacuums—old institutions cease to exist, and become irrelevant, even though new institutions have yet to be fashioned. When combined with an explosion of political participation, this deinstitutionalization is potentially perilous. “The stability of

¹¹ Fish, M. Steven, “Russia’s Fourth Transition,” *Journal of Democracy*, 5, 3 (1994): 31-42; Juan Linz and Alfred Stephan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*, (1996) Baltimore, Johns Hopkins University Press; Ghia Nodia “How different are postcommunist transitions?” *Journal of Democracy*, 7, 4 (1996): 15-29; Claus Offe, *Varieties of Transition: The East European and the East German Experience*, (1997) Cambridge, Mass., The MIT Press.

¹² Schmitter 2010: 22.

¹³ Offe 1997: 36.

¹⁴ Freedom House, *Freedom in the World Country ratings*, http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/FIW_AllScores_Countries.xls (accessed March 21, 2010)

any given polity,” wrote Huntington, “depends upon the relationship between the level of participation and the level of political institutionalization.”¹⁵ Mass participation requires an attendant set of participatory and administrative institutions, both formal and informal. Mansfield and Snyder called these the administrative (regulating administration and generating policy outcome) and representative (regulating political competition and intermediation) institutions.¹⁶ While the former is essential for existence of any political entity, democracies require both types of institutions. Prior to the liberalization of the Soviet system, regulatory institutions strictly controlled the character of participation and were therefore sufficient to ensure stability. When participation exploded, however, Georgia’s underdeveloped representative institutions were caught wholly unprepared, inducing severe instability.

The fourth dynamic concerns what might be called *varieties of nationalism*. When institutions cease generating functional outcomes, and new political institutions have not yet been habituated, political players naturally look for substitutes. A new constitution, which should characterize, constrain and counsel the polity, is only a bundle of paper until it is amended, internalized and respected. Political parties, which represent the institutionalization of political participation, admittedly mushroomed after the end of the old regime, but they only represented tiny groups, often divided along cultural (ethnic and religious) and other parochial lines. This is hardly surprising, given the general absence of trust beyond narrow social groups, which makes political coalitions and civic grass root organizations hard to build, and even harder to maintain, in the face of factionalism. The media, which should create a forum for the exchange of ideas and cement a national identity, was also internally fractured, producing a “divided marketplace of ideas”.¹⁷ Under such circumstances, political

¹⁵ Huntington 1968: 79.

¹⁶ Mansfield and Snyder 2005: 59; cf. Mann 1994.

¹⁷ Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, (2000) New York, Norton: 56; Jack Snyder and Karen Ballentine. “Nationalism and the Marketplace of Ideas,” *International Security*, 21, 2 (1996): 5-40.

actors behave as if in the state of the nature: “political systems [praetorian polities] with low levels of institutionalization and high levels of participation are systems where social forces using their own methods act directly in the political sphere”.¹⁸ In this realm of the Praetorian polity, the political and social merge: social actors become political players, and social institutions assume political functions, such as intermediation and regulation.

Nationalism is an unavoidable outcome of any transformation because of its connection to increased mass participation, which is utilized to legitimize the new system. In this regard, nationalism and democracy both reply on mass ideologies and on mass participation. “In the name of the people” and “rule by majority” is transcendental for both.¹⁹ Democracy needs nationalism to delineate its borders and to define what it means to belong to the polity. As Nodia puts it, “modern nations and modern democracies alike are too large to do without this “imagined” quality” [of nationalism].²⁰

Despite these similarities, nationalism and democracy come in many forms, some combinations are compatible and complementary, and others destructive and discordant.²¹ The precise effect of nationalism on democratic stability, we argue, depends on character of nationalist accommodation and the extent to which nationalism appeals to social groups both inside and outside the political community. It is to this distinction that we turn now.

¹⁸ Huntington 1968: 80

¹⁹ Ghia Nodia, “Nationalism and Democracy”, *Journal of Democracy*, 3, 4 (1992): 3-21.

²⁰ Nodia 1992: 8

²¹ Stefan Auer, “Nationalism in Central Europe— a Chance or a Threat for the Emerging Liberal Democratic Order?,” *East European Politics and Societies*, 14, 2 (2000): 213-245; Valerie J. Bunce, “The National Idea: Imperial Legacies and Post-Communist Pathways in Eastern Europe”, *East European Politics and Societies*, 19, 3 (2005): 406-442.

FROM ETHNIC TO REVOLUTIONARY NATIONALISM

In culturally homogeneous societies, ethnic nationalism serves to consolidate mass participation (and the social structures it represents) into a unified polity. In multicultural societies, however, the outcome of transformation through ethnic nationalism is more variable, and depends on the interaction and capacities of the sundry social groups involved. Many institutionally developed societies managed to consolidate their politics, but less institutionally endowed polities often endanger projects that pit liberalism against state building.²²

Just as democracy sometimes comes with adjectives, so too does nationalism.²³

Only in liberal democracy is popular sovereignty guaranteed for all members of the political community: political institutions channel political participation during and between elections and safeguard the rights of minorities. Democracy *per se* is rule by majority, so a “tyranny of majority” is also potentially democratic. Similarly, nationalism can be (and indeed often is) exclusionary, but it need not be so.²⁴ Although civic nationalism is often seen as the counterpart of liberal democracy, this ideal model is hard to find in the real world.²⁵ In practice, we argue, nationalism is typically either ethnic (addressing a culturally homogeneous community and excluding oth-

²² Francis Fukuyama, Liberalism Versus State-Building, *Journal of Democracy*, 18, 3 (2007): 10-13.

²³ Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, (1983) Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.; Steven Levitsky and David Collier, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research,” *World Politics*, 49, 3 (1997): 430-51; Steven Levitsky and Lucan Way, “Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism,” *Journal of Democracy* 13, 2 (2002): 51-66; Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, 76, 6 (1997): 22-43.

²⁴ Mark R. Beissinger, “A New Look At Ethnicity and Democratization”, *Journal of Democracy*, 19, 3 (2008): 85-97; Gellner 1983;

²⁵ Bernard Yack, “The Myth of the Civic Nation,” *Critical Review*, 10 (1996): 193–211;

ers) or revolutionary (addressing culturally diverse communities and including others).²⁶

Based on the balance between accommodation and coercion in creating the nation-state, we can define both types of nationalism as more or less civic.²⁷ Civic nationalism involves expanding the targeted communities, while preserving their original identities; whereas, revolutionary nationalism involves more coercion, and is aimed at assimilating identities. Again, in practice, coercion and accommodation are parallel processes used by both forms of nationalism. Ethnic nationalism consists of shrinking boundaries by dividing diverse communities. Just as all forms of nationalism can produce instability, so none of them can guarantee the preservation of political boundaries.²⁸ It is therefore crucial to disaggregate nationalism into its varieties, and to relate the form of nationalism to the degree of institutional development.

According to Snyder, *ethnic nationalism* is characteristic of societies with the most belated development. The state is rudimentary, and institutions – both participatory and administrative – are weak, or non-existent. The political leadership lacks institutional levers to attach people to politics, and so resorts to ethnic nationalism, which generates ethnic fragmentation, and increases the probability of internal conflict.²⁹ *Revolutionary nationalism* is characteristic of societies where administrative and coercive institutions are either preserved or have been reestablished, but participatory institutions are not sufficiently developed to enable accommodation. We argue that these two types of nationalism can be mapped onto the two transformations in Georgia.

²⁶ On the typology of nationalism, see Snyder 2000: 69.

²⁷ Eric Hobsbawm, *Nations and nationalism since 1780: Programme, myth, reality*, (1992) Cambridge University Press; Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992* (studies in social discontinuity), (1990) Cambridge, Mass., Blackwell.

²⁸ Donald L. Horowitz, “Democracy in Divided Societies”, *Journal of Democracy*, 4, 4 (1993): 19-38.

²⁹ Snyder 2000: 36-39 and 77-79.

Before turning to the Georgian case, let us briefly summarize the logic we have just outlined. When mass emancipation occurs in a weakly institutionalized setting, “groups become mobilized into politics without becoming socialized by politics.”³⁰ The less developed the intermediary institutional capacity, the greater is the chance for exclusionary nationalism to emerge. Similarly, in the absence of entrenched representative institutions, the more developed the administrative and coercive institutional state capacity, the greater is the chance for revolutionary nationalism to materialize. If administrative institutions are still strong, the new elite can oppress minorities, deter them from secession and forcefully integrate them. However, if administrative institutions are weak, social divisions may become deep political divisions. In both scenarios, conflict and violence are likely.

Based on this theoretical logic, we investigate four testable hypotheses.

Hypotheses 1 : Rapid political emancipation without supportive institutionalization contributes to instability.

Hypotheses 2 : When participatory institutions are weak, social actors apply their own methods, awaking exclusionary nationalism in multicultural societies.

Hypotheses 3 : When administrative institutions are weak, the ruling elite cannot suppress social opponents, so the outcome is ethnic nationalism and confrontation.

Hypotheses 4 : When administrative institutions are relatively strong (but participatory institutions are still weak), the ruling elite try to suppress opponents and re-establish the state, so the outcome is revolutionary nationalism.

Establishing the empirical validity of these statements in Georgia is important from a policy viewpoint and speaks to broader theoretical debates about political change and instability. The article explains what went wrong in Georgia, and shows why Georgian leaders pur-

³⁰ Huntington 1968: 83.

sued ethnic nationalism in the early 1990s, but revolutionary nationalism since 2004. We attribute the differences in the form of nationalism to variation in the institutional setting and state capacity. Since 2004, the ruling elite in Georgia has managed to overcome an internal political crisis, thanks to increased administrative capabilities, but it has failed to contain ethnic conflict as a result of weak infrastructural and participatory institutions.

ETHNIC AND CIVIL WAR IN GEORGIA, 1990-1993

Georgia's rocky journey towards democracy started in the late 1980s, parallel to the processes of *Perestroika* and *Glasnost* in the Soviet Union. National feelings quickly spread among Georgians and, beginning in 1988, tens of thousands demonstrated in support of Georgian independence in front of the parliament in Tbilisi. After April 9, 1989, when the Soviet Army violently dispersed a peaceful demonstration in Tbilisi and killed several people, nationalism did not stop in Georgia. Georgia became the frontrunner in political emancipation in the Soviet Union after the Baltic republics. However, it was only *Perestroika* that made a national awakening possible. *Glasnost* opened the media and the first nationalist ideas about Georgia's self-determination reached ordinary people. A few dissidents from the Soviet period, mostly unknown to the broad masses, became heroes overnight. They traveled from town to town, appeared in newspapers and even in broadcast media still under local communist control. Georgia's newspapers still in the state's possession changed their names, so "Young Comsomol" became "Young Ivereli" (one of the Georgia's ancient names), "Peoples Education" – "Nation" etc. Georgian intelligentsia followed suit: historians, linguists, and artists were competing with newly emerged politicians in a nationalistic outcry. Even the local communist party, still a member of the all union party, proclaimed the independence of Georgia as its political goal by 1990.

The political emancipation was tremendous, but lacked adequate institutionalization. In the 1990s, the first national multi-party elections took place in Georgia – for the first and last time, when the whole republic, including the regions of Abkhazia and South Ossetia, participated. An election rule prohibited regionally based parties from running in the national elections practically blocked the (already mobilized) ethnic minority representation from holding power in parliament. The election produced a new regime in Georgia – a nationalistic political party union, “Round Table – Free Georgia.” The election drove the first wedge between Georgians and other ethnic groups, and also inside the Georgian national movement.

Several parties did not recognize the government’s legitimacy, because Georgia was still part of the Soviet Union, and elected their own institution, National Congress. The new government, under the charismatic President Zviad Gamsakhurdia, tried to build up political institutions. In 1991, presidential and local elections occurred and, in the same year, an electoral arrangement was achieved with the Abkhaz guaranteeing their representation in the regional parliament.³¹ However, the ruling elite understood those institutions not merely as means of participation and socialization, but rather as levers for control, merely with administrative functions. For instance, the role of local elected councils was diminished through appointment of prefects – heads of local governments directly subordinated to the president. In many respect, Prefects simply replaced *Rayon* Party Secretaries from the Soviet era.

Instead of building participatory institutions, the new government “deformed institutions,” using them for purely instrumental, adminis-

³¹ Abkhaz constituted the 17 per cent of the population of the Autonomous republic, and received 28 guaranteed seats in local parliament. Georgians (45 %) received 26 and other groups received 11. The idea was to preserve a veto minority for both communities in vulnerable cases of separation (for Georgians) and autonomy abolishment (for Abkhazians). Vicken Cheterian, *War and Peace in the Caucasus: Russia’s Troubles Frontier*, (2008) London, Hurst & Company: p. 189.

trative purposes.³² The major institutions of mobilization – political parties – were large in number, but small in membership, often not exceeding a few hundred. A very rudimentary civil society could hardly substitute for the absence of political institutions. Even political parties and civil groups were internally divided along ethnic and other lines (Gamsakhurdia supporters vs. Gamsakhurdia opposition, for example). The central media, now under control of the new elite, went on propagating the same ethnic nationalism. This mirrored developments in the ethnic minority regions, where local elites used access to media and other means of mass mobilization.

Ethnic conflict exploded first. Georgia recognized the rights of minorities only in terms of an independent Georgia as a country primarily of ethnic Georgians. Ossetians, Armenians and Azerbaijanis were seen as “guests.” Abkhazians were seen as indigenous people; but with only 17 per cent of the population in Abkhazia, ethnic Georgians viewed their privileges as more than sufficient.³³ In Abkhazia and South Ossetia, the parallel processes of political emancipation started with an underlying desire to preserve their ethnic identities against a perceived Georgian threat.

In December 1990, after only two months of elections, the Georgian Supreme Soviet abolished the South Ossetian Autonomous Oblast as a reaction to demands for an upgrade in administrative status. The first ethnic skirmishes followed, escalating into a violent conflict that lasted until a Russian-Georgian-Ossetian agreement on peacekeeping terms was reached in 1992. By contrast, Gamsakhurdia managed to keep the situation in Abkhazia under relative control, mainly because of the demographic picture and the above mentioned bargain with the Abkhaz leadership. However, the conflict in Abkhazia broke out in August 1992, by which time Gamsakhurdia was already out of

³² Institutional deformation refers to the elite manipulation of institutions to the point that they can no longer perform their basic functions. See Mansfield and Snyder 2005: 59-60.

³³ Cheterian 2008: 172

power. It ended in 1993 with the defeat of the central government and the exodus of ethnic Georgians from the region. Russia became the main peace broker in both conflicts.

Ethnic conflicts in South Ossetia and Abkhazia were accompanied by civil war between Georgian political factions. Again, Gamsakhurdia failed to provide institutional mechanisms to deal with the opposition. As a result, political groups paved their own paths to political participation – most oppositional parties joined National Congress and organized military wings. At the beginning, Gamsakhurdia managed to suppress the opposition, relying on the still working bureaucratic machinery of the Soviet system – the police and the military. In 1991, Gamsakhurdia abolished *Mkhedrioni* – the most influential militia in the opposition and detained its leadership by using internal Soviet troops. He was not able to rely on their support after late 1991, since he had alienated most of the former high-ranking bureaucrats, along with some of his own followers. In September, the bulk of the newly founded National Guard joined the opposition and overthrew Gamsakhurdia in the December-January putsch. The Civil war continued in the western part of Georgia, parallel to the war in Abkhazia and ended only after Georgia's central government was defeated in Abkhazia. Ironically, Russian military support, which contributed considerably to the escalation of violence and the ultimate Georgian defeat in Abkhazia, saved Shevardnadze after Georgia agreed to join the Commonwealth of Independent States (CIS), the quasi-successor of the Soviet Union, established in December 1991.

This first phase of Georgia's transformation ended in total failure. The massive political emancipation in late 1980s erupted into massive ethnic nationalism, both among Georgians and ethnic minorities. The nonexistence of political and civil institutions made interethnic as well as inter-factional cooperation impossible and conflict likely. Gamsakhurdia's (and subsequently Shevardnadze's – independent Georgia's second ruler since 1992) government did not possess the

administrative capacities to suppress competing groups, which is one of the primary reasons why his presidency lasted only one year.

Despite having lost control over Abkhazia, Shevardnadze and his weak, corrupt hybrid regime managed to stay in power, but he served at the Kremlin's pleasure. Shevardnadze's expert balancing act between various regions, factions and parochial groups inside Georgia, as well as between Russia and the West in his foreign policy, produced relative stability even as it reinforced stasis and stagnation in state formation.

REVOLUTIONARY NATIONALISM, STATE BUILDING AND WAR, 2003-2008

In 2003, tens of thousands of Georgian citizens demonstrated in front of the parliament in Tbilisi for the second time in modern history. The new wave of national awakening took place as a reaction to election falsifications. Shevardnadze tried to block the opposition by gaining a majority in the parliament (not an unusual tactic) and inadvertently caused the Rose Revolution – a peaceful regime change in Georgia.³⁴ His former followers, mostly among the young generation of Georgian politicians, constituted the new opposition under the banner of a second transformation – for the “unification, security and well-being” of Georgia.³⁵

The media again played a decisive role in mass mobilization. This time, it was an independent TV station – Rustavi 2, which effectively transformed itself into a platform for the opposition, spreading their

³⁴ Lincoln A. Mitchell, *Uncertain Democracy. U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution*, (2009) Philadelphia, University of Pennsylvania Press; Zurab Karumidze and James Wertsch, *Enough! The Rose Revolution in the Republic of Georgia*, (2003) New York, Nova Science; Johnathan Wheatley, *Georgia from national awakening to Rose Revolution: delayed transition in the former Soviet Union*, (2005) Aldershot, Ashgate.

³⁵ Mikheil Saakashvili, *Inaugural Speech*, January 2004; Cheterian 2008: 212.

ideas to the average Georgian citizen. After days of demonstration, people broke into the parliament building to prevent the new elected Parliament from opening its first session, causing Shevardnadze to resign, and opening the way for new leadership to run the country.

The new government of President Saakashvili utilized nationalism, which had been kept by Shevardnadze always on low heat. The new administration needed popular support to implement its ambitious plans of creating an effective state, promoting the economy and changing the frozen status quo in the conflict regions. At the same time, there was a principled distinction between Gamsakhurdia's nationalism and Saakashvili's nationalism. The new government consciously chose an inclusionary nationalism discourse addressing Georgian citizens and not only ethnic Georgians. Saakashvili repeatedly addressed Azerbaijanis, Armenians, Ossetians and Abkhazians, traveling to the minority regions that were still under the control of the central government.

The Saakashvili government practiced revolutionary, rather than ethnic, nationalism. The new administration quickly succeeded in building state capacities, especially in the security sector, and then relied on the relative strength of those institutions. At the same time, it did not develop or devote adequate attention to participatory political institutions. Saakashvili's nationalism sought to unify Georgia's polity, and to bridge ethnic and other distinctions, but the lessons of the early 1990s, and fear in the face of a fractured political landscape, persuaded the government to tighten control.

Ethnic and regional parties continue to be banned by legislation. At the same time, Georgia's central parties remain reluctant and poorly prepared to act in ethnic minority regions.³⁶ While the local governance reform in 2006 did improve the financial self-sustainability of local entities, the strong overview functions in the hands of regional governors – presidential appointees – deprived them of real

³⁶ Ghia Nodia and ðlvaro P. Scholtbach, *The political landscape of Georgia. Political parties: achievements, challenges and prospects*, (2006) Delft, Eburon.

self-governance. The ruling party continued co-opting influential local individuals in ethnic minority regions – the policy adopted by Shevardnadze since the mid-1990s. As a result, many local followers of Shevardnadze quickly became supporters of the new regime.³⁷

In general, the new government succeeded in its effort to increase the administrative capabilities of the state. Public structures became more present nationwide, providing better services and with considerably less corruption. In minority regions, the Georgian government is more eager to implement different policies aimed at integration, including Georgian language courses where appropriate. Based on its increased capabilities and popular support, Saakashvili managed to effectively broaden governmental control over the regions of Georgia. In 2004, the local revolution in Adjara Autonomous Republic pushed the de-facto local ruler Aslan Abashidze to abandon the country. Saakashvili also increased state presence in Javakheti, an ethnic Armenian populated region, where the central government's control under Shevardnadze was almost a formality. Similarly, the tax revenue process was significantly improved, resulting in an increased collection of almost 700 % from 2003-2008.³⁸

While these coercive state capabilities increased, the weakness of participatory institutions caused a remarkable setback to Georgia's democracy. Here again, the memory of factionalism from the early 1990s, and the absence of trust among the major political actors, contributed to the marginalization of the opposition. In 2007, the antagonism between the ruling party and the opposition reached a critical point when a new wave of demonstrations in front of the parliament was dispersed by the police. The government officials

³⁷ Johnathan Wheatley, "The Integration of National Minorities in the Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli provinces of Georgia Five Years into the Presidency of Mikheil Saakashvili", ECMI Working Paper, 44 (2009).

³⁸ Lincoln A. Mitchell, "Compromising democracy: state building in Saakashvili's Georgia", *Central Asian Survey*, 28, 2 (2009): 171-183.

drew parallels with the civil war of the early 1990s.³⁹ According to one student of Georgian politics, the government of Saakashvili made a “false dichotomy” between state building and democracy, seeking to prioritize the former over the latter.⁴⁰

The police action dispersing the protestors was probably aimed at demonstrating the state’s new capabilities, compared to the weakness of Gamsakhurdia’s government, but it damaged the democratization process in Georgia. Indeed, Saakashvili’s administration suffered much internal and international criticism, but it survived, mainly thanks to the increased coercive capabilities of the state.

Revolutionary nationalism reached its limits in conflict zones. First, the recent experience of ethnic hatred (between Georgians and Ossetians and Georgians and Abkhazians) was still alive. Second, Saakashvili’s civic discourse but revolutionary behavior increased fears in both minority communities. One scholar notes that:

“while the Georgian national minority policy was not overtly chauvinistic, and certainly not indicative of a full-scale crack-down on the secessionist territories, Georgia’s state-building programme, particularly its focus on anti-corruption and military reform, as well as the effects of increasing state centralization, disproportionately hurt ethnic and cultural minorities and created a pathway for aggressive state action”.⁴¹

In 2004, Saakashvili attempted to apply the Adjara approach in South Ossetia. A mixture of military threats to the local elite and social help program incentives for the local population failed because, unlike Adjara,

³⁹ Ghia Nodia, Georgia: Country Report, (2008) Nations in Transition http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2008/NT-Georgia-final.pdf (accessed March 21, 2010).

⁴⁰ Mitchell 2009: 178; on modernization, Miriam Lansky and Giorgi Areshidze, “Georgia’s Year of Turmoil”, *Journal of Democracy*, 19, 4 (2008): 154-168. Michael Shafir, “What Comes After Communism?” forthcoming chapter in edited volume, (N.d.) Oxford University Press, p. 18.

⁴¹ Julie A. George, “The dangers of reform: state building and national minorities in Georgia”, *Central Asian Survey*, 28, 2 (2009): 171.

these measures strengthened rather than weakened local elite-population coherence. After brief skirmishes, Saakashvili put the Ossetian issue on hold. Nevertheless, the Georgian government eagerly tried to change the status quo in both conflict zones – sending peace plans and threat messages to the local leadership, trying to gain supporters among their leaders, especially in Ossetia, where several former high-ranking Ossetians defected to the Georgian side between 2005 and 2007.⁴² Saakashvili's strong promise on national unity in 2004 became his political fate in 2008 when the conflict in Ossetia escalated into the Russian-Georgian war.

Russia's policy towards Abkhazia and South Ossetia was critical to the escalation of tensions into violent conflict. Worsening relations between Tbilisi and Moscow, Russia's growing ambitions in the former Soviet space and the western brokered independence of Kosovo all influenced Russia's position regarding Abkhazia and South Ossetia. Russia's involvement in Georgia's conflicts and support to the local regimes has never been a secret, but Moscow's "hidden hand" turned into even more direct and open engagement in early August 2008.⁴³ After Kosovo's independence, Moscow began the *de facto* recognition of the Ossetian and Abkhazian regimes by setting up direct institutional links between Russian and corresponding public agencies in both regions. Further, Moscow increased its military presence and infrastructure in Abkhazia and South Ossetia, culminating in the five day war between Russia and Georgia in August 2008 and Russian recognition of both breakaway republics independence.

Beyond the strategic reasons for Russian policy, Georgia's internal development had an immense impact in Russian internal politics, where administrative institutions under Putin have become strong, but representative institutions remain weak. Struggling to keep and

⁴² Stathis Kalyvas, *Ethnic Defection in Civil Wars*, *Comparative Political Studies*, 41, 8, (2008): 1043-1068.

⁴³ Thomas Goltz, "Letter from Eurasia: The Hidden Russian Hand", *Foreign Policy*, Autumn(1993): 92-116. David S. Siroky, "International Dimensions of Secessionist Conflict," Paper presented at the Order, Conflict and Violence Workshop, March 5, 2010, Yale University.

consolidate power in a multiethnic country with an artificially unified political landscape, especially during the 2008 Medvedev-Putin dual reign experiment, Russia's ruling elite was too vulnerable to accept a direct blow to the great-power rhetoric ambitions on which the Russian ruling regime is founded.⁴⁴

The question nevertheless remains as to why the Georgian leadership, aware of those dangers, still continued to risk confrontation with Russia in the conflict zones. The government in Georgia had been entrapped in the conflict since 2004 when President Saakashvili made unanimous public commitments to restore Georgian territorial integrity. "Political leaders," write Mansfield and Snyder, "may become entrapped in their own swaggering rhetoric, their reputations mortgaged to their nationalistic commitments."⁴⁵

By 2007-2008, Georgia recognized that Russia would not allow territorial integrity in Georgia to be restored on Tbilisi's terms, and was witness to Russia's creeping annexation of the regions. The Georgian government was internally divided; the opposition took an even more populist (i.e., aggressive) approach to conflict settlement, thus in effect forcing the government to act if it wished to survive. Just as the Russian ruling elite could not permit Georgia to settle the conflicts and realign its policy westward, the Georgian ruling elite could not refrain from acting.

During the second transformation, Georgia succeeded in strengthening its state institutions, increasing their nationwide presence and forming clearer borders for the polity. The transformation started, as before and elsewhere, with an explosion of mass political emancipation, orchestrated by the new opposition, and exploiting the media. The revolutionary nationalism was based on increased state capabilities that enabled the government to project power outside the capital city and to prevent political crisis from escalating as it did in the early 1990s. The second transformation significantly altered the status quo in the conflict zones as well, alienating local *de facto* re-

⁴⁴ Filippov 2009

⁴⁵ Mansfield and Snyder 2005: 11

gimes along with Russia. Moscow's actions not only blocked the Georgian leadership's plans, it effectively threatened to undo many of the successes of the second transformation.

CONCLUSION

In this article, we show that not only rapid but also frozen transitions engender the danger of political instability. The second transformation in Georgia – embodied in the Rose Revolution – set into motion issues that had remained largely frozen throughout the 1990s, including ethnic conflicts and regional disputes.

Our explanation for the instability and conflict in Georgia highlights the interaction of institutions and nationalism. We note that the rapid political emancipation of Georgia in the early 1990s took place in the near total absence of political institutions, and that the rocky democratization of early 1990s was followed by ethnic nationalism, resulting in two ethnic wars and one civil war. In 2003, a second wave of emancipation contributed to a new-fangled national awakening. This time, the ruling elite succeeded in strengthening administrative institutions, but it failed to develop participatory institutions as well. The weakness of participatory institutions marginalized the political opposition, creating internal fractures, and revealing shortcomings in Georgia's democracy. At the same time, the improved state coercive capacity enabled the central government to contain an internal crisis and prevent it from reaching the level of a civil war, as it did in the early 1990s. These increased administrative capabilities, coupled with revolutionary nationalism, contributed to efforts to change the status quo in the conflict zones, but failed in achieving its goals.

With reduced, but relatively clearly defined, political boundaries and effective administrative institutions, much of the groundwork has been prepared for the emergence of participatory political institutions, which we argue would bode well for the future of democracy, security and stability in Georgia and the region.