

ჩამორჩენის შეშვინება:
საქართველოს თავსებადობა
ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკასთან



პოლიტიკის დოკუმენტი #42
მაისი 2024



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS





საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS



OPEN
SOCIETY
GEORGIA
FOUNDATION

პოლიტიკის დოკუმენტი

გამოცემა #42 | მაისი 2024

საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP) არის არაკომერციული, არაპარტიული, კვლევითი და ანალიტიკური ორგანიზაცია. GIP ცდილობს საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ორგანიზაციული საფუძვლების გაძლიერებას და ეფექტური მმართველობის პრინციპების განვითარებას პოლიტიკური კვლევისა და ადვოკატირების გზით. ის ასევე ხელს უწყობს საზოგადოების მონაწილეობას სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობის და დემოკრატიის განვითარების პროცესებში. ორგანიზაციის მიზანია, გახდეს კვლევებისა და პოლიტიკური ინოვაციების წამყვანი ცენტრი საქართველოსა და შავი ზღვის რეგიონში. ამ მიზნის მისაღწევად GIP ატარებს შესაბამის სიღრმისეულ კვლევებს, ვრცელ საინფორმაციო სამუშაოს ფართო საზოგადოებასთან და ხელს უწყობს თამამ ინოვაციებს პოლიტიკურ დისკურსსა და პოლიტიკურ მსჯელობაში.

პუბლიკაცია მომზადებულია „ღია საზოგადოების ფონდის“ მხარდაჭერით. მასში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორებს და შესაძლოა, ახ გამოხატავდეს „ღია საზოგადოების ფონდის“ და საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის შეხედულებებს.

დოკუმენტის ციტირების წესი:

კოხნედი კაკაჩია, ბიძინა დებანიძე, ხენაგა სკაჩუტე-კეხესელიძე, ნინო სამხაჩაძე, “ ჩამოხრენის შემცვიება: საქართველოს თავსებადობა ევროკავშირის საგაერო პოლიტიკასთან,” პოლიტიკის დოკუმენტი No.42, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, მაისი 2024.

© საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, 2024

საქართველო, თბილისი 0107,

ალექსანდრე პუშკინის ქუჩა 13

ტელ.: +995 599 99 02 12

ელ. ფოსტა: info@gip.ge

www.gip.ge

ავტორების შესახებ:

პროფ. კორნელი კაკაჩია არის საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის ერთ-ერთი დამფუძნებელი და დირექტორი. იგი ამავე დროს არის ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტისა და ჟან მონეს პროფესორი. პროფესორი კაკაჩია სხვადასხვა დროს იყო მინვეული მკვლევარი ჯონ კენედის სახელობის სახელმწიფო მმართველობის სკოლაში, ჰარვარდის უნივერსიტეტი,(2009-10) ჯონ ჰოპკინსის უნივერსიტეტის,(2000) ასევე კოლუმბიის უნივერსიტეტის ჰარიმანის ინსტიტუტში. (2011) მას მოპოვებული აქვს პოლიტიკის დოქტორის ხარისხი თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტიდან. იგი ასევე არის საერთაშორისო კვლევების ასოციაციისა (ISA) და ჯორჯ ვაშინგტონის უნივერსიტეტთან არსებული ევრაზიის კვლევების პროგრამის (PONARS ევრაზია) წევრი. კორნელი კაკაჩია არის თანაავტორი წიგნისა „საქართველოს საგარეო პოლიტიკა 21-ე საუკუნეში: გამოწვევები პატარა სახელმწიფოსთვის“ (ლონდონი, ნიუ იორკი: I.B. Tauris, 2021).

ბიძინა ლებანიძე, დოქტორი, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის (GIP) უფროსი მკვლევარი, იენის ფრიდრიხ შილერის სახელობის უნივერსიტეტის სლავური ენებისა და კავკასიის კვლევების ინსტიტუტის პოსტდოქტორანტი, ილიას უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი. დოქტორის ხარისხი პოლიტიკის მეცნიერებებში მას ბერლინის თავისუფალ უნივერსიტეტში მიენიჭა, ხოლო მაგისტრის ხარისხი საერთაშორისო ურთიერთობებში თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში. სხვადასხვა დროს ასრულებდა პედაგოგიურ და კვლევით საქმიანობას ბრემენის უნივერსიტეტში, ფრაიბურგის უნივერსიტეტში, ბერლინის ეკონომიკის და სამართლის სკოლაში, ბერლინის თავისუფალ უნივერსიტეტში და კონრად ადენაუერის ფონდში.

რენატა სკარჯუტე-კერესელიძე საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის დირექტორის მოადგილეა. მან მოიპოვა მაგისტრის ხარისხი ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტიდან (CEU), ნაციონალიზმის კვლევის დეპარტამენტი (2009); ბაკალავრის ხარისხი პოლიტიკურ მეცნიერებაში ვილნიუსის უნივერსიტეტიდან (2008), საერთაშორისო ურთიერთობებისა და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ინსტიტუტი (IIRPS); ის ასევე სწავლობდა მარმარას უნივერსიტეტში (სტამბული, თურქეთი) სოკრატეს ერასმუსის გაცვლითი პროგრამით. 2011 წელს ჰაინრიხ ბიოლის ფონდის დაფინანსებით მან დაწერა კვლევა ევროკავშირის სტრატეგიაზე საქართველოს კონფლიქტების მოგვარების საკითხში. მისი საკვლევო თემებია: კოლექტიური იდენტობები და მათი ფორმირება, იდენტობის როლი საერთაშორისო ურთიერთობებში, ევროპული ინტეგრაცია, ეთნიკურობა და ნაციონალიზმი.

ნინო სამხარაძე არის პოლიტიკის ანალიტიკოსი საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტში. ამავე დროს ის არის დოქტორანტი თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში პოლიტიკის მეცნიერების მიმართულებით. მაგისტრის ხარისხი მან ნაციონალიზმსა და ეთნიკურობის კვლევებში მიიღო თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, ხოლო ბაკალავრიატი საერთაშორისო ურთიერთობებში დაამთავრა შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტში. ამავე უნივერსიტეტში მოწვეული ლექტორის სტატუსით კითხულობს კურსებს შესავალი პოლიტიკის მეცნიერებაში და ნაციონალიზმი საერთაშორისო ურთიერთობებში. ნინოს კვლევითი ინტერესები ეხება ნაციონალიზმს და იდენტობის პოლიტიკას და მათ გავლენას პოლიტიკურ პროცესებზე პოსტ-საბჭოთა რეგიონში.

სარჩევი

4 მოკლე შინაარსი

4 შესავალი

7 საქართველოს CFSP-სთან თავსებადობის ტენდენციები

11 საქართველოს ზომიერი თავსებადობის ახსნა
საქართველოს არაღიარების პოლიტიკა
რუსეთის წინააღმდეგ სანქციები
ურთიერთობები მეზობლებთან და სავაჭრო პარტნიორებთან

16 ზომიერი თავსებადობა, როგორც ევროპული განხეთქილების ვაშლი

18 დასკვნა და რეკომენდაციები

22 გამოყენებული ლიტერატურა

24 დანართი



მოკლე შინაარსი

წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტი იკვლევს საქართველოს ევროკავშირის ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან (CFSP) თავსებადობის კომპლექსურ დინამიკას. ნაშრომში გამოკვეთილია გეოპოლიტიკური გამოწვევები და სტრატეგიული დილემები, რომელთა წინაშეც საქართველო დგას 2023 წელს ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მიღების შემდეგ ეტაპზე. ეს იყო მოვლენა, რომელმაც დააჩქარა რუსეთის მიერ უკრაინის დაპყრობის შედეგად გამოწვეული გეოპოლიტიკური ცვლილებები. დოკუმენტში განხილულია საქართველოს CFSP-სთან სუსტი თავსებადობის მიზეზები და გაანალიზებულია საშინაო პოლიტიკის ისეთი ფაქტორების გავლენა, როგორცაა მმართველი პარტია ქართული ოცნების პარტიული პოლიტიკა და საგარეო წნეხი, მათ შორის, ის დელიკატური ბალანსი, რომლის შენარჩუნებასაც თბილისი რუსეთთან და სხვა რეგიონულ და გლობალურ აქტორებთან ცდილობს. რაოდენობრივი ანალიზის, წამყვან ოფიციალურ პირებთან და ექსპერტებთან ჩატარებული ინტერვიუების საფუძველზე, ნაშრომი აფასებს CFSP-სთან თავსებადობის ტენდენციებს და განიხილავს მათ შესაძლო გავლენებს საქართველოს ევროკავშირში განევრების პროცესზე. პოლიტიკის დოკუმენტი კრიტიკულად აანალიზებს, ერთი მხრივ, ევროკავშირის მოლოდინებს სრულ თავსებადობასთან მიმართებით და, მეორე მხრივ, საქართველოს გეოპოლიტიკური კონტექსტთან დაკავშირებულ გამოწვევებს. ანალიზის საფუძველზე, ნაშრომის მთავარი სათქმელია, რომ საქართველომ უნდა შეძლოს რელევანტური ბალანსის პოვნა CFSP-სთან თავსებადობის გასაუმჯობესებლად და გეოპოლიტიკურ გამოწვევებზე საპასუხოდ.

შესავალი

ევროპული პერსპექტივის შემდეგ, 2023 წელს საქართველომ მიიღო წევრობის კანდიდატის სტატუსი, რაც ქვეყნის არაერთი თაობის ოცნება იყო. ეს შესაძლებელი გახდა რუსეთის უკრაინაში შეჭრის და, შედეგად, ევროკავშირის გადაწყვეტილებით, გაეცოცხლებინა გაფართოების პოლიტიკა და ბერკეტად გამოეყენებინა ის აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონში, რომელიც აქამდე ევროკავშირსა და რუსეთს შორის ნაცრისფერ ზონად ითვლებოდა. თუმცა, ბრიუსელის მიერ ინიცირებული გაფართოების პროცესი საქართველოს საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის მიმართულებით არამხოლოდ სერიოზულ გარღვევად იქცა, არამედ ამან ქვეყანა ახალი სერიოზული გამოწვევების წინაშე დააყენა. ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემად დგას ევროკავშირთან გეოპოლიტიკური თავსებადობა, რასაც ბრიუსელი ახალი კანდიდატი ქვეყნისთვის ძირითად წინაპირობად აყენებს. ხოლო საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან (CFSP) თავსებადობის მაჩვენებელი ამ მიმართულებით ძირითადი ფორმალური ინდიკატორია. ამდენად, არაა გასაკვირი, რომ საქართველოს CFSP-სთან თავსებადობის დაბალი მაჩვენებელი სხვა იმ ქვეყნებთან შედარებით, რომელთაც ევროკავშირში განევრება სურთ, ფრუსტრირებას იწვევს როგორც ბრიუსელში, ისე საქართველოში (EU NeighboursEast 2024).

გარკვეული ხნის განმავლობაში, ევროკავშირის გლობალურ გეოპოლიტიკაში მნიშვნელოვან ფაქტორად დამკვიდრება უჭირდა. თუმცა, 2022 წელს რუსეთის უკრაინაში შეჭრის შემდეგ ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა საგარეო პოლიტიკის გარშემო კოორდინაცია გააძლიერეს და გაიზარდა CFSP-ს მნიშვნელობა ევროკავშირის მასშტაბითაც. CSFP, რომელიც ევროკავშირის ხელშეკრულებებითაა გამყარებული, მიზნად ისახავს საერთო ღირებულებების, ფუნდამენტური ინტერესებისა და ევროკავშირის დამოუკიდებლობის დაცვას, ასევე, საერთაშორისო უსაფრთხოების, დემოკრატიის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების გაძლიერებას. არსებულ კონტექსტში, ევროკავშირი ცდილობს, გააძლიეროს საკუთარი შესაძლებლობები მიმდინარე გეოპოლიტიკურ გამოწვევებთან გასამკლავებლად. მზარდი საფრთხეების გათვალისწინებით, ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის მნიშვნელოვანია კონსენსუსის მიღწევა საგარეო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების საკითხებზე და ქმედებების ეფექტიანი კოორდინაცია.

ამ კონტექსტში, ნებისმიერმა ქვეყანამ, მათ შორის, საქართველომ, რომელიც ისწრაფვის ევროკავშირში გაწევრიანებისკენ, უნდა აჩვენოს, რომ ის არის კონსტრუქციული პარტნიორი და თანხმობაშია ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ მიღებულ CFSP გადაწყვეტილებებთან, განსაკუთრებით, დეკლარაციებისა და უმაღლესი წარმომადგენლის განცხადებების ფორმით გაჟღერებული გადაწყვეტილებების ნაწილში. ამასთან, ბოლო დროს, CFSP-სთან თავსებადობა გაფართოების კრიტერიუმის უფრო და უფრო მნიშვნელოვანი ნაწილი ხდება.

საქართველოს კომპლექსურობის, განსაკუთრებით კი, გეოპოლიტიკური თავისებურებებისა და რუსული ოკუპაციის გათვალისწინებით, ევროკავშირს მაინც აქვს მოლოდინი, რომ საქართველო შეეცდება, CFSP-სთან თავსებადობის მაჩვენებელი შეძლებისდაგვარად 100%-მდე გაზარდოს. ეს განერილი იყო ევროკომისიის ცხრა რეკომენდაციას შორის, რომლებიც საქართველოს უნდა შეესრულებინა ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში პროგრესის მისაღწევად (Civil Georgia 2023b). საქართველოში ევროკავშირის ელჩის, პაველ ჰერჩინსკის განცხადებით, ბრიუსელი აქტიურად თანამშრომლობს საქართველოს ხელისუფლებასთან CFSP-ს თავსებადობის მაჩვენებლის გასაზრდელად და მას აქვს იმის მოლოდინიც, რომ, თანდათანობით, ეს მოხდება კიდევ. მან, ასევე, აღნიშნა, რომ საქართველომ „ბოლო რამდენიმე თვის განმავლობაში“ აღმავალი დინამიკა უკვე აჩვენა (Civil Georgia 2024). ჰერჩინსკის თქმით, ევროკავშირი ელის, რომ საქართველოს საგარეო პოლიტიკა სრულ თავსებადობაში მოვა ევროკავშირში გაწევრიანების შემთხვევაში, და აღნიშნა, რომ არსებული დაბალი თავსებადობის მაჩვენებელი, ამ ეტაპზე, გამოწვევას წარმოადგენს. ელჩის თქმით, საქართველო ევროკავშირის წევრი რომ ყოფილიყო, CFSP განცხადებების დაახლოებით ნახევრის მიღება, კონსესუსის არარსებობის, გამო დიდი ალბათობით, ვერ მოხდებოდა. ეს ბრიუსელისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი საკითხია, რადგან არავის სურს კიდევ ერთი კონსესუსის ხელისშემშლელი წევრის ხილვა, რომელიც პოტენციურად ევროკავშირის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის პარალიზებას მოახდენს.

CFSP-სთან საქართველოს საშუალო თავსებადობის შესახებ ორი ძირითადი ნარატივი არსებობს. პირველი ნარატივის მიხედვით, ამაში დამნაშავე საქართველოს მმართველი ელიტა - პარტია ქართული ოცნება და მისი მთავრობაა - რომელიც მოტივირებულია, ერთი მხრივ, ვიწროპარტიული პოლიტიკური ინტერესებითა და საგარეოპოლიტიკური იდეოლოგიით, რაც, თავის მხრივ, მრავალვექტორულ საგარეო პოლიტიკაში გამოიხატება, და, მეორე მხრივ, პარტიის სურვილით, რაც შეიძლება, დიდხანს შეინარჩუნოს პოლიტიკური ძალაუფლება. ქართული ოცნების მთავრობა კრიტიკის საგანი გახდა უკრაინაში მიმდინარე ომის მიმართ ნეიტრალური პოზიციის და მზარდი ანტი-დასავლური რიტორიკის გამო. კრიტიკოსების თქმით, მმართველი პარტია ნახევრად-კონსოლიდირებული ავტორიტარული რეჟიმი ხდება (Smeltzer and Karppi 2024), და ქვეყნის შიგნით და გარეთ ავრცელებს მესიჯს, რომ საქართველო ევროკავშირის წევრობისთვის ჯერ მზად არაა (Politico 2024c). ეს კი ხდება იმის მიუხედავად, რომ საქართველომ გასულ წელს კანდიდატის სტატუსი მოიპოვა და ქართველების 79% ევროკავშირის წევრობას უჭერს მხარს (NDI 2023). რადგან ქართული ოცნება ხაზს უსვამს დასავლეთსა და აღმოსავლეთს შორის დაბალანსებული ურთიერთობების მნიშვნელობას, კრიტიკოსების ამბობენ, რომ მკვეთრად დასავლური პოლიტიკური ტრაექტორიისგან თავის არიდება მოსკოვის გაღიზიანების თავიდან აცილებით იხსნება. თუმცა, ბრიუსელში იზრდება შიში, რომ ქართული ოცნება არამხოლოდ აყვავებს მნიშვნელოვან რეფორმებს, არამედ მთლიანი პროცესის რელსებიდან გადაყვანას ცდილობს (Politico 2024b).

მეორე ნარატივი სცდება ვიწროპარტიული პოლიტიკის საკითხებს და ასახავს საქართველოს ფართო სტრატეგიულ ინტერესებს, სისუსტეებს და შეზღუდვებს. ამ შემთხვევაში, მოცემულობაა, რომ CFSP-სთან მაღალი თავსებადობის დონე მწვავე უარყოფით შედეგებს გამოიწვევს საქართველოს არალიარების პოლიტიკის, სავაჭრო და კომერციული პოლიტიკისა და უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის კუთხით. საქართველო განუხრელად იცავს ტერიტორიული მთლიანობისა და უკანონო საოკუპაციო რეჟიმების არალიარების პრინციპს, მაშინაც კი, როდესაც დასავლელი პარტნიორები თბილისს CFSP-სთან დაახლოებისკენ მოუწოდებენ.

ეს უკანასკნელი საქართველოს უფრო მეტად ღირებულებებზე დაფუძნებული საგარეო პოლიტიკის გატარებისკენ უბიძგებს (EU NeighboursEast 2023), რაც საქართველოს ოფიციალური პირების თქმით, საფრთხეს შეუქმნის ქვეყნის არალიარების პოლიტიკას. ამასთან, თბილისს მიაჩნია, რომ დასავლური მხარდაჭერის გარეშე (ნატოსა და ევროკავშირში გაწევრება) ეს გზა ეკონომიკური და უსაფრთხოების მაღალ რისკებს შეიცავს ქვეყნისთვის, რომელიც მოწყვლადია რუსეთის წნეხის მიმართ და მის ბაზარზეა დამოკიდებული (MacFarlane and Jones 2023). კრიტიკოსების თქმით, ქართული ოცნების ტრანზაქციული საგარეო პოლიტიკა ღიად უარყოფს ღირებულებებზე დაფუძნებულ პოლიტიკას და ტრანზაქციონალიზმს გრძელვადიანი ეროვნული ინტერესებისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვნად მიიჩნევს. მაშინ, როდესაც ამ მიდგომას, შესაძლოა, მოკლევადიანი ეკონომიკური სარგებელი მოჰქონდეს, მისი სისუსტე მყიფე ინსტიტუციურ საფუძვლებსა და გრძელვადიანი სტრატეგიული ხედვის უგულვებელყოფაშია (Kakachia and Lebanidze 2023). ამდენად, მოკლევადიან პერსპექტივაში რუსეთის საფრთხის წინაშე ფიზიკურ გადარჩენას დაეკონომიკური კოლაფსის თავიდან არიდებასა, და გრძელვადიან პერსპექტივაში ევროატლანტიკური ინტეგრაციის კურსის განგრძობადობას შორის ბალანსის დაცვა ამ გეოპოლიტიკური დილემის ძირითადი გამოწვევებია.

ევროკავშირი [საქართველოს] მოუწოდებს საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის მიმართულებით თანდათანობით დაახლოებას (Akobia 2023) და ამ კუთხით შეზღუდულ მოქნილობას ავლენს გარდამავალ პერიოდებშიც კი. საერთო ჯამში, ბრიუსელი საქართველოსგან CFSP-სთან მაღალი ხარისხის თავსებადობას ითხოვს მაშინაც კი, როდესაც პატარა შავი ზღვის ქვეყანამ ამით, შესაძლოა, გარკვეული უარყოფითი შედეგები განიცადოს. ამ დელიკატურმა სიტუაციამ - და საქართველოს უახლესმა საგარეოპოლიტიკურმა სტრატეგიამ, რომელიც ქვეყანას ევროკავშირსა და დასავლეთთან დაახლოების გზაზე პრობლემებს უქმნის - შესაძლოა, გაართულოს ორმხრივი ურთიერთობები და მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიოს ინტეგრაციის პროცესზე. მსგავსი ტენდენცია არამხოლოდ ამორებს საქართველოს ევროკავშირისგან, არამედ ხელს უშლის ევროკავშირთან სრული პარტნიორობის ან წევრობის მიღწევის პერსპექტივას. მოკლედ რომ ვთქვათ, თბილისის დამთმობი პოლიტიკა რუსეთის მიმართ და მისი აქტიური წინააღმდეგობა ევროპული ღირებულებებისა და ინტერესების მიმართ არ არის თავსებადი ევროკავშირის ფუნდამენტურ პრინციპებთან (GIP 2022).

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი სწორედ ამ საკითხებს იკვლევს. ნაშრომში გაანალიზებულია ძირითადი წინააღმდეგობები ევროკავშირსა და საქართველოს შორის CFSP-სთან თავსებადობის თვალსაზრისით და ამ განსხვავებების შემცირების შესაძლებლობა. ამისათვის, დოკუმენტი სხვადასხვა მეთოდებს იყენებს. პირველ რიგში, ავტორებმა ჩაატარეს გასულ წლებში საქართველოს CFSP-სთან თავსებადობის დეტალური სტატისტიკური ანალიზი.¹ ამგვარად, ნაშრომში წარმოდგენილია ყველაზე პრობლემური მიმართულებები და საკითხები, სადაც საქართველოს თავსებადობის დონე დაბალია. გარდა ამისა, ჩატარდა ინტერვიუები მაღალი რანგის ოფიციალურ და გადაწყვეტილებების მიმღებ პირებთან პოლიტიკური სპექტრის ორივე მხარეს და შეგროვდა მათი აღქმები, ანალიზი და პრობლემურ საკითხებზე შემოთავაზებული გამოსავალი. შედეგების უკეთ კონტექსტუალიზაციისთვის, ინტერვიუები ჩატარდა ევროკავშირის გაფართოების და საგარეო პოლიტიკის საკითხებზე მომუშავე პოლიტიკის ექსპერტებთანაც საქართველოში და მის ფარგლებს გარეთ.

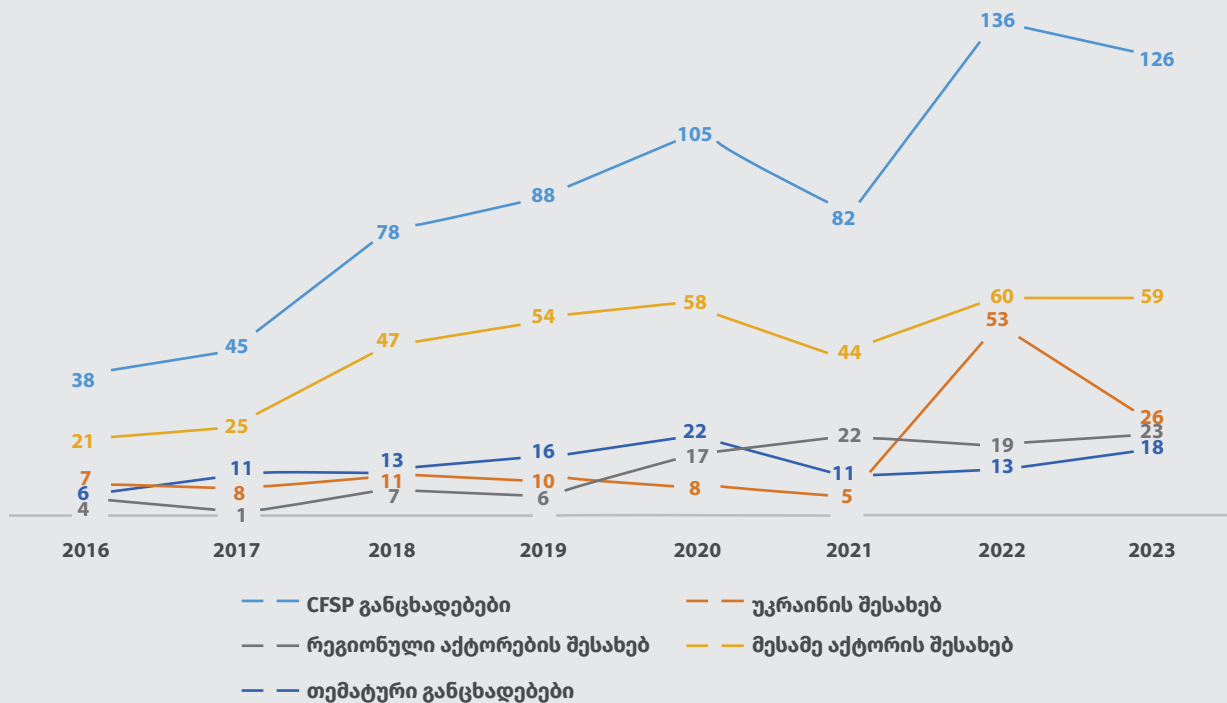
1. მეთოდოლოგიისთვის იხილეთ დანახი 3.

საქართველოს CFSP-სთან თავსებადობის ტენდენციები

კვლევაში წარმოდგენილია საქართველოს CFSP-სთან თავსებადობის სტატისტიკის დეტალური ანალიზი 2016 წლიდან, რაც საინტერესო დინამიკას აჩვენებს. პირველი შესამჩნევი ტენდენცია ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის განცხადებების რაოდენობის მნიშვნელოვან ზრდას ასახავს ბოლო შვიდი წლის განმავლობაში, როგორც ეს დიაგრამა 1-შია ნაჩვენები. რაოდენობის სწრაფი ზრდა 2017 წლიდან იწყება და განსაკუთრებით რუსეთის მიერ უკრაინის დაპყრობის შემდეგ აჩქარდა. რუსეთ-უკრაინის ომმა ევროკავშირი აიძულა, უფრო დიდი გეოპოლიტიკური აქტორის როლი მოერგო, როგორც ეს დიაგრამა 1-შია წარმოდგენილი. ამდენად, CFSP-ის განცხადებები, შეიძლება, განვიხილოთ როგორც გეოპოლიტიკური მოთამაშის ძირითადი ფორმალური კომპონენტი.

დიაგრამა 1:

ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის მიერ გაკუთხებული CFSP-ს რაოდენობის და თემატური ჩაშტა (2016-2023)

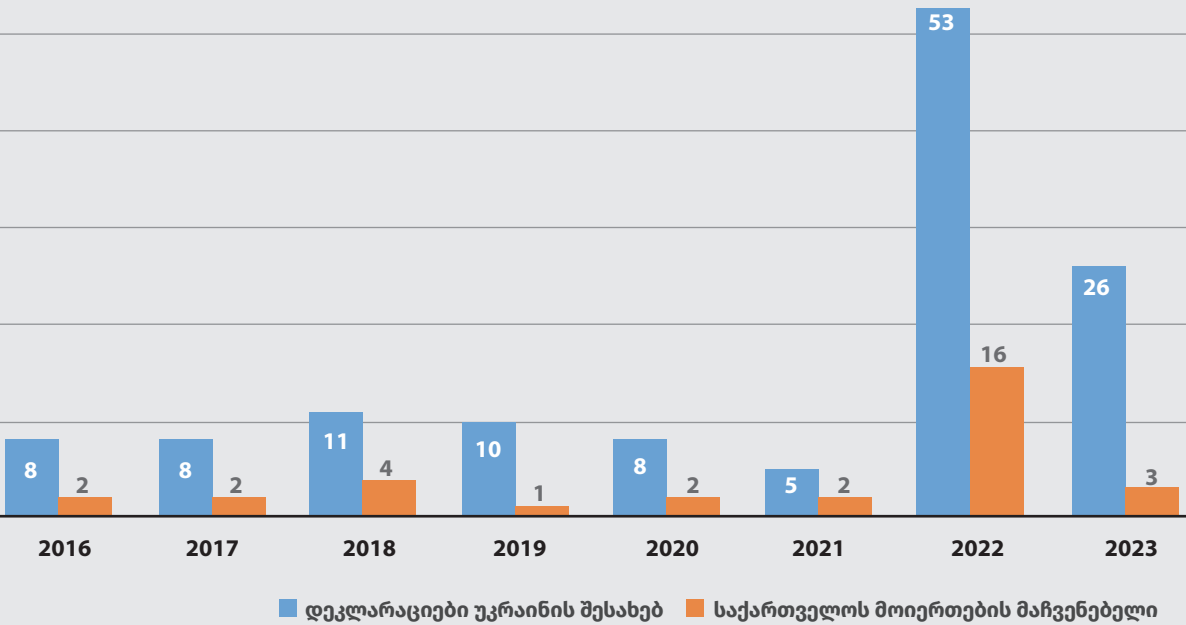


შენიშვნა: რეგიონული აქტორები მოიცავს ბელარუსს, ირანს, თურქეთს და ჩინეთს; მესამე აქტორებში იგულისხმება ყველა სხვა ქვეყანა, გეოგრაფიკული და ახაგეოგრაფიული ურთიერთობის მიხედვით.
წყარო: ავტორების გამოთვლები (მეთოდოლოგიისთვის იხილეთ დანართი 3)

როგორც მოსალოდნელი იყო, უკრაინისა და რუსეთ-უკრაინის საკითხმა მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა ევროკავშირის განცხადებებში. რუსეთის მხრიდან უკრაინის წინააღმდეგ განგრძობითი სამხედრო აგრესიის შესახებ განცხადებების სიხშირემ მკვეთრად იმატა და 2021 წელს ხუთი განცხადებიდან, 2022 წელს 53, ხოლო 2023 წელს 26 განცხადებამდე გაიზარდა, როგორც ეს დიაგრამა 2-შია ნაჩვენები. ამასთან, CFSP განცხადებების სიხშირე ეხება არაალიბერალურ აქტორებს მსოფლიოს მასშტაბით, ირანიდან ჩრდილოეთ კორეამდე და სირიიდან ბელარუსამდე (იხილეთ ცხრილი 1).

დიაგრამა 2:

CFSP განცხადებების ხაოფენობა უკრაინისა და საქართველოს თავსებადობის შესახებ



წყახო: ავტოხების გამოთვლები

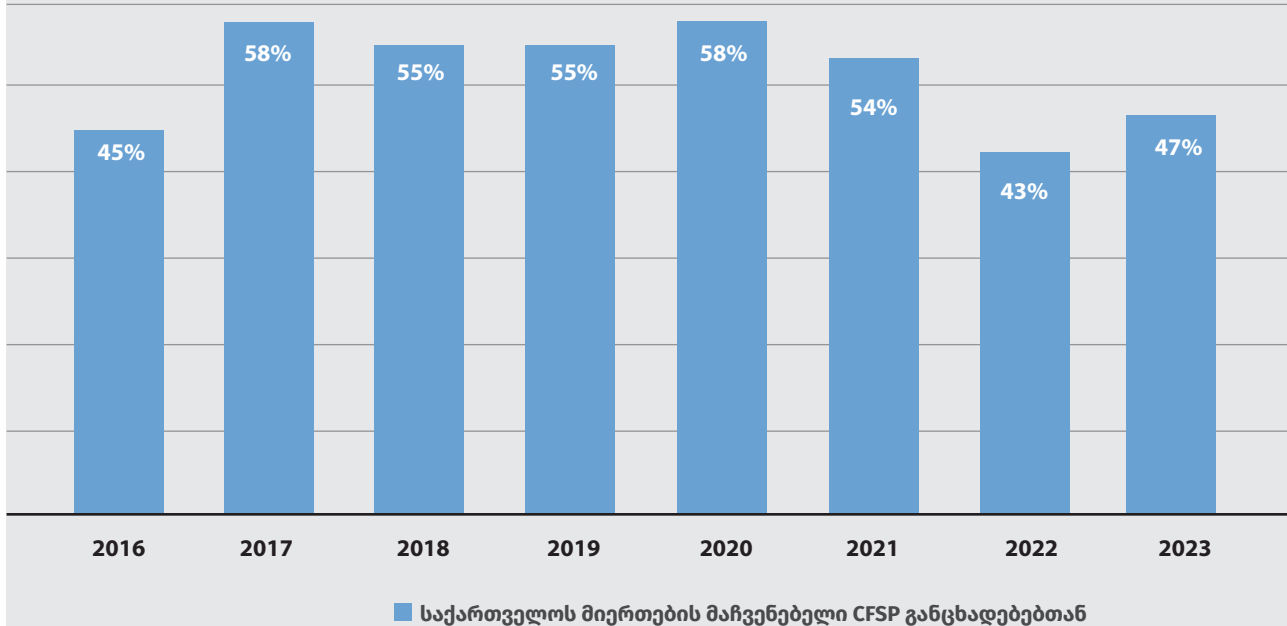
ცხიილი 1: ყველაზე ხშირად გაუღეხებული თემები CFSP განცხადებებში წლების მიხედვით (უკრაინის გამოკლებით)

2016	სირია (6), ბელარუსი (2), ბურუნდი(2)
2017	სირია (8), ვენესუელა (3)
2018	ვენესუელა (7), სირია (6), ჩრდილოეთ კორეა(5)
2019	სირია (4), ლიბია (6), ვენესუელა (14)
2020	ლიბია (9), ვენესუელა (7), კიბერი (6), ბელარუსი (6), ჰონგ-კონგი(6)
2021	ბელარუსი (11), მიანმარი (9), რუსეთი (7)
2022	ირანი (6), ჩრდილოეთ კორეა (6), სირია (6), ბელარუსი (5), ტუნისი (5)
2023	ირანი (17), ადამიანის უფლებები (9), ჩრდილოეთ კორეა(8)

წყახო: ავტოხების გამოთვლები

CFSP განცხადებების რაოდენობისა და მრავალფეროვნების მნიშვნელოვან ზრდასთან ერთად, შემცირდა ამ განცხადებებთან საქართველოს მიერთების ინტენსივობა. თავსებადობის შეფარდებითი დონე 2023 წელს 47% იყო, 2020 წელს 58%-იან მაჩვენებელთან შედარებით (იხილეთ დიაგრამა 3). მიუხედავად იმისა, რომ აბსოლუტური რაოდენობის მხრივ, საქართველოს მიერთების მაჩვენებელი, წლების მანძილზე, გაიზარდა (იხილეთ ცხრილი 2) და იმის გათვალისწინებით, რომ აბსოლუტური რაოდენობის მხრივ, ასევე მნიშვნელოვნად გაიზარდა ევროკავშირის მხრიდან გაკეთებული განცხადებების რაოდენობა, საქართველოს შეფარდებითი თავსებადობის დონე დაბალია, როგორც ამას დიაგრამა 3 აჩვენებს. ეს კი ევროკავშირის CFSP-ს განცხადებებთან საქართველოს თავსებადობის მნიშვნელოვან ხარვეზზე მიანიშნებს, რასაც თბილისის მხრიდან რეაგირება სჭირდება ბრიუსელის მიერ იდენტიფიცირებული ცხრა ნაბიჯიდან ერთ-ერთის შესასრულებლად. თუკი საქართველოს თავსებადობის დონეს უფრო ფართო კონტექსტში შევხედავთ, დავინახავთ, რომ თბილისის მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდება უკრაინისა და მოლდოვას - ასოცირებული ტრიოს ორი ქვეყნის მაჩვენებლებს (იხილეთ დიაგრამა 4). ეს ყოველთვის ასე არ იყო, თუმცა საქართველოსა და ორ დანარჩენ ქვეყანას შორის სხვაობა 2020 წლიდან იზრდება და ეს ტენდენცია კიდევ უფრო მეტად დაჩქარდა რუსეთ-უკრაინის ომის დაწყების შემდეგ (იხილეთ დიაგრამა 4).

დიაგრამა 3: CFSP განცხადებებთან საქართველოს თავსებადობის დონე (%)



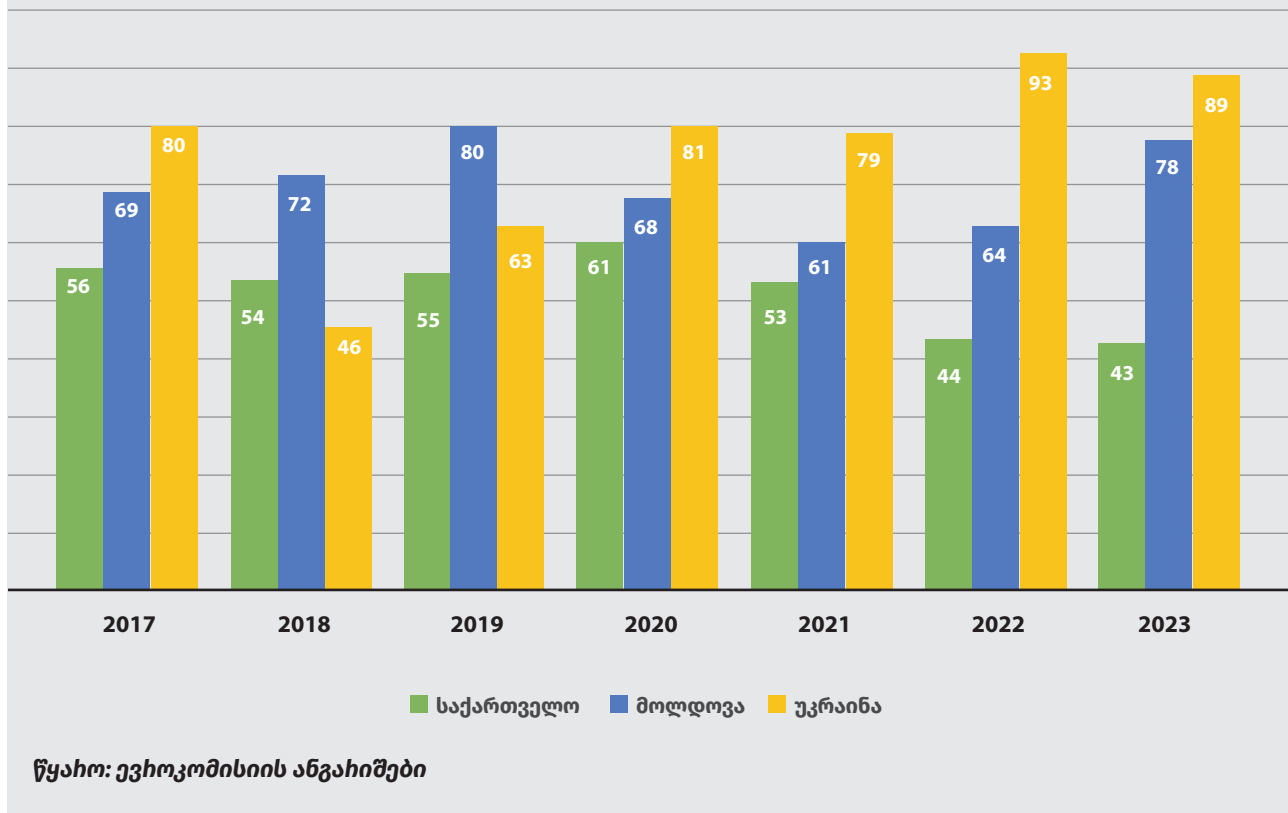
წყარო: ავტორების გამოთვლები

ცხილი 2: CFSP განცხადებების ხაოღენობა თავსებადობისა და ახათავსებადობის მიხედვით

წელი	მთლიანი რაოდენობა	საქართველოს მხრიდან თავსებადობა	საქართველოს მხრიდან არათავსებადობა
2016	38	17	21
2017	45	26	19
2018	78	43	35
2019	88	48	40
2020	105	61	44
2021	82	44	38
2022	136	59	77
2023	126	59	67

წყახო: ავტოხების გამოთვლები

ღიაღამა 4: CFSP განცხადებებთან საქაიხთველოს, მოღღოვისა და უკრაინის თავსებადობა²



2.პიოცენტუღობა მოცემულია ევხოკომისიის ანღაიიშების მიხედვით (გამოქვეყნების წღების მიხედვით).

საქართველოს ზომიერი თავსებადობის ახსნა

როგორც სტატისტიკური მონაცემები აჩვენებს, CFSP-სთან საქართველოს თავსებადობის დონე საუკეთესო შემთხვევაში ზომიერია, რაც, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი შემაფერხებელი ფაქტორი აღმოჩნდეს საქართველოს ევროკავშირში განვლიანების პროცესში და უფრო ფართოდ, ორ მხარეს შორის ორმხრივ ურთიერთობებში. თუმცა, როგორც აფასებენ ამას თბილისში და ბრიუსელში, და რამდენად არის შესაძლებელი ამ განსხვავებების აღმოფხვრა? ამ კითხვებზე პასუხის გასაცემად, კვლევის ფარგლებში, ჩატარდა ანონიმური ინტერვიუები საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლებთან და ევროკავშირის მაღალი თანამდებობის პირებთან, რომლებიც საქართველოზე მუშაობენ. ნაშრომში მოცემულია რამდენიმე მკვლევრისა და პოლიტიკის ექსპერტის ანალიზიც უფრო მრავალფეროვანი მოსაზრებების წარმოსადგენად.

საქართველოს არალიარების პოლიტიკა

CFSP-სთან თბილისის დაბალი თავსებადობის მიზეზი გლობალური სამხრეთის ქვეყნებთან მიმართებით საქართველოს არალიარების პოლიტიკაა. ევროკავშირი მუდმივად რეაგირებს მსოფლიოს მასშტაბით სხვადასხვა ქვეყნებში განვითარებულ მოვლენებზე, ასანქცირებს ჯგუფებს, ინსტიტუციებს და ადამიანებს სხვადასხვა დარღვევების გამო. 2016-2023 წლებში, საქართველოს რეგიონული ინტერესის სფეროს მიღმა, ჯამში 49 ქვეყანაში ამოქმედდა შემზღუდავი ღონისძიებები (RMs) საგანგაშო სიტუაციებზე საპასუხოდ (იხილეთ დანართი 2). მათ ნაწილს საქართველო შეუერთდა: თბილისი მუდმივად უერთდება ევროკავშირის შემზღუდავ ღონისძიებებს სირიის, ვენესუელასა და ნიკარაგუას წინააღმდეგ - ქვეყნები, რომელთაც რუსეთთან ერთად აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დამოუკიდებლობა აღიარეს, როგორც ეს დიაგრამა 3-შია ნაჩვენები. თუმცა, არ არსებობს კონსოლიდირებული პრინციპი, რომლის მიხედვითაც თბილისი იღებს გადაწყვეტილებებს იმის შესახებ, თუ რომელ შემზღუდავ ღონისძიებას შეუერთდეს რიგი ქვეყნების წინააღმდეგ (იხილეთ ცხრილი 4). მაგალითად, საქართველო შეუერთდა დეკლარაციებს ტუნისისა და კონგოს წინააღმდეგ, თუმცა ასე არ მოხდა ზიმბაბვესა და მიანმარის შემთხვევაში. არის შემთხვევები, როდესაც საქართველომ განსხვავებული გადაწყვეტილებები მიიღო შემზღუდავი ღონისძიებების შესახებ ერთ და იმავე ქვეყნის შემთხვევაში, როგორც ეს ცხრილი 4-შია ნაჩვენები.

ცხრილი 3. განცხადებები (და თავსებადობის მაჩვენებელი) სიხიასთან, ნიკარაგუასთან და ვენესუელასთან მიმართებით; სახელმწიფოები, რომლებიც აღიარებენ აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დამოუკიდებლობას

წელი	სირია	ნიკარაგუა	ვენესუელა
2016	6(3)	0	0
2017	8(4)	0	3(2)
2018	6(5)	1(1)	7(7)
2019	5(5)	2(1)	14(14)
2020	5(5)	3(3)	6(6)
2021	2(2)	4(4)	3(3)
2022	6(6)	1(1)	1(1)
2023	(1)	1(1)	1(1)

შენიშვნა: სიხია, ნიკარაგუა და ვენესუელა ევროკავშირის CFSP სამიზნე ქვეყნები არიან. ზემოთ ნაჩვენებია: განცხადებების ხაოდელობა (თავსებადობის მაჩვენებელი). წყარო: ავტორების გამოთვლა

ცხილი 4: სამიზნე მესამე ქვეყნები და საქართველოს თავსებადობის დინამიკა

ყოველთვის თავსებადი	არასდროს თავსებადი	სხვადასხვა გადანაცვტილებები ერთი სამიზნე ქვეყნის შესახებ	
სუდანი	ირანი	ჩრდილოეთ კორეა	კონგოს დემოკრატიული რესპუბლიკა
არაბთა გაერთიანებული საამიროები	თურქეთი	ზიმბაბვე	ბელარუსი
ნიგერი	ყაზახეთი	სირია	ავღანეთი
ერაყი	სამხრეთ სუდანი	უკრაინა	ლიბია
გვინეა-ბისაუ	ჰონგ-კონგი	ისრაელი	ტანზანია
გვატემალა	ჰონდურასი	გვინეა	სუდანი
ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკა	კვიპროსი	მოლდოვა	ლიბანი
შირი ლანკა	სომხეთი/აზერბაიჯანი	ბურუნდი	ბოლივია
ვენესუელა	რუანდა	მალი	ნიკარაგუა
ბოსნია და ჰერცეგოვინა	ჯიბუტი	ტუნისი	ჰაიტი
ეგვიპტე	საუდის არაბეთი	რუსეთი	უგანდა
მალდივის რესპუბლიკა		მიანმარი/ბირმა	
იემენი		კუბა	
		ეთიოპია	

წყაიხო: ავტოჩების გამოთვლა

ინტერვიუებში ერთსულოვნად აღინიშნა აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთთან მიმართებით საქართველოს არაღიარების პოლიტიკა, როგორც ძირითადი ხელისშემშლელი ფაქტორი თბილისის ევროკავშირის განცხადებებთან მიერთების კუთხით. რესპონდენტების თქმით, საქართველო გლობალური სამხრეთის ქვეყნებთან მიმართებით საერთაშორისო ფორუმებზე და ორმხრივ და მრავალმხრივ დიპლომატიურ ურთიერთობებში გაუცხოების თავიდან აცილების მიზნით ფრთხილობს. მეორე მხრივ, მიერთება CFSP იმ განცხადებებთან, რომლებიც გლობალური სამხრეთის ქვეყნებს აკრიტიკებენ, საქართველოს ეროვნული ინტერესებისთვის გადამწყვეტ ფაქტორად და ქვეყნის ჰალშტეინის დოქტრინის უგულვებლყოფად აღიქმება.³

3. გეჰმანიის ფედერალური ხესპუბლიკა ჰადშტეინის დოქტრინას 1955-1970 წლებში იყენებდა გეჰმანიის დემოკრატიული ხესპუბლიკის ახალიაჩებისთვის მსოფლიოს მასშტაბით. გეჰმანიის ცადკე სახედმწიფოს ახსებობის და შესაბამისად გეჰმანიის დე ფაქტო გაყოფის უაჩყოფით, გეჰმანიის ფედერალური ხესპუბლიკა ცდილობდა შეექმნა ეხთი გეჰმანიის იდეა და ამით გაეხთიანება გაემაჩვივებინა. მეგის სანახავად: Laura Wood, "The Hallstein Doctrine: its Effect as a Sanction," UNT Digital Library, August 1989, <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc501041>

ოკუპირებული ტერიტორიების საკითხი დასახელდა, როგორც ყველაზე კრიტიკული საკითხი საქართველოს მთავრობის მალაღი თანამდებობის წარმომადგენელთან ანონიმურ ინტერვიუში, რომელიც ამ კვლევისთვის ჩატარდა. საქართველო CFSP-ის თითოეულ განცხადებას უერთდება ამ გადაწყვეტილების საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობასა და არაღიარების პოლიტიკაზე მისი გავლენის საფუძვლიანი განხილვის შემდეგ.⁴ ამდენად, ევროკავშირის განცხადებების სამიზნე ქვეყნების რაოდენობა, რომლებიც საფრთხეს წარმოადგენენ ოკუპირებული ტერიტორიების დამოუკიდებლობის აღიარების კუთხით, მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი.⁵ სწორედ ეს არის დასახელებული „2023 წელს საქართველოს 50%-იანი თავსებადობის დონის მიზეზად“.⁶

თუმცა, როგორც ჩანს, ევროკავშირის ოფიციალურ პირებს სხვა შეხედულება აქვთ სანქციების გავლენაზე საქართველოს არაღიარების პოლიტიკასთან მიმართებით. ანონიმურ ინტერვიუში ევროკავშირის მალაღი თანამდებობის პირის თქმით, მსგავსი პოზიცია „გულბრყვილობაა“, და „არავინ აღიარებს ოკუპირებულ ტერიტორიებს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ საქართველო მიუერთდება დეკლარაციებს.“⁷ მსგავსი განსხვავებული შეხედულებები მიუთითებს შეუსაბამობებზე, რაც ამ პროცესის აღქმისას ბრიუსელსა და თბილისს შორის არსებობს. ეს კი ერთიანი ხედვის ჩამოყალიბებას უშლის ხელს.

ამ საკითხზე განსხვავებული ხედვა აქვთ ქართველ მკვლევრებსა და ექსპერტებს. ევროკავშირში ინტეგრაციის საკითხებზე საქართველოს წამყვანი ექსპერტის, კახა გოგოლაშვილის თქმით, საქართველო არ უნდა ღელავდეს ოკუპირებული ტერიტორიების პოტენციურ აღიარებაზე იმ პოლიტიკური რეჟიმების მიერ, რომლებსაც არ აქვთ საერთაშორისო ლეგიტიმაცია და სანდოობა, და შემჩნეულნი არიან ადამიანის უფლებების ხელყოფის მნიშვნელოვან ფაქტებში, ბელარუსიდან დაწყებული აფრიკის დიქტატორული რეჟიმებით დამთავრებული.⁸ მაგალითად გოგოლაშვილმა მოიყვანა სირიის მიერ აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის აღიარება, რასაც, მისი თქმით, არ ჰქონია ნეგატიური გავლენა ან დომინოს ეფექტი საქართველოს არაღიარების პოლიტიკაზე.⁹

რუსეთის წინააღმდეგ სანქციები

როგორც ჩანს, CFSP-სთან მჭიდრო თავსებადობა წინააღმდეგობაში მოდის რუსეთის მიმართ ქართული ოცნების დამთმობ პოლიტიკასთან, რომელიც 2012 წელს ქართული ოცნების ხელისუფლებაში მოსვლით დაიწყო და განსაკუთრებით გაძლიერდა რუსეთის უკრაინაში შეჭრის შემდეგ. რადგან ევროკავშირი რუსეთს განიხილავს, როგორც მთავარ გეოპოლიტიკურ მოწინააღმდეგეს და გაფართოების პროცესის გეოპოლიტიკაზე უყურებს როგორც რუსეთის წინააღმდეგ ეფექტურ რბილ ინსტრუმენტს (Leonard 2023), გასაგები ხდება კანდიდატი ქვეყნებისგან გეოპოლიტიკური ლოიალობის მოთხოვნა ბრიუსელის მხრიდან. ამასთან, ქართული ოცნების დათმობის პოლიტიკა რუსეთის მიმართ პრობლემურია მდგრადობის, ეფექტურობისა და შედეგების თვალსაზრისით. ამის მიუხედავად, საქართველოს მთავრობის და სხვა დამკვირვებლების აზრით, არსებული სტატუს ქვო საქართველოს საშუალებას აძლევს თავიდან აიცილოს პოლიტიკური და სამხედრო დაპირისპირება, და ეკონომიკური და სოციალური კრიზისი აგრესიული რუსეთის მხრიდან, რასაც ქვეყანაში პოლიტიკური სიტუაციის დამატებითი დესტაბილიზაცია შეეძლო. რადგან საბოლოოდ საქართველოს მოუწევს პოლიტიკურად უფრო მეტად დისტანცირდეს მოსკოვისგან და ბრიუსელის პოლიტიკური ლოიალობა აჩვენოს, განხილვის საგნად რჩება ის, თუ რამდენად აქვს აზრი არსებული სტატუს ქვოს შენარჩუნებას ამ გარდამავალ პერიოდში, როდესაც სამხედრო თვალსაზრისით საქართველო რუსეთის მიმართ დაუცველია და არ აქვს არანაირი ხელშესახები გარანტიები ნატოსგან, აშშ-სგან და ევროკავშირისგან. საინტერესოა, რომ მსგავსი მიდგომა რამდენჯერმე შეფარვით გაჟღერდა საქართველოს დასავლელი პარტნიორებისგან (Kakachia, Lebanidze, and Kandelaki 2024).

4. ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის მალაღი თანამდებობის პირთან (თბილისი, 21 მაჩგი, 2024)

5. იქვე.

6. იქვე.

7. ინტერვიუ საქართველოში ევროკავშირის დელეგაციის მალაღი ხანგის ოფიციალურ პირთან. In (თბილისი, 10 მაჩგი, 2024).

8. ინტერვიუ კახა გოგოლაშვილთან (თბილისი, 27 მაჩგი, 2024).

9. იქვე.

ცხიდი 5. განცხადებების ხაოფენობა (და მიეხთების მარვენებელი) ხუსეთზე და უკრაინაზე

ნელი	განცხადებები რუსეთზე (თავსებადი)	განცხადებები უკრაინაზე (თავსებადი)
2016	0	8(2)
2017	0	8(2)
2018	0	11(4)
2019	0	10(1)
2020	2(2)	8(2)
2021	7(5)	5(2)
2022	2(1)	53(16)
2023	1(0)	26(3)

წყახო: ავტოხების გამოთვლა

ინტერვიუში მალალი რანგის ქართველი თანამდებობის პირი აღნიშნავდა, რომ საქართველო არ უერთდება რუსეთის შესახებ გაკეთებულ განცხადებებს, რადგან ისინი ძირითადად რუსეთის წინააღმდეგ სანქციებს ეხება, რაზეც საქართველო მიერთებული არაა. მათი მტკიცებით, რადგან საქართველოს არ აქვს დაწესებული ორმხრივი სანქციები რუსეთის წინააღმდეგ, „არალოგიკური იქნება ისეთ განცხადებებთან მიერთება, რომლებიც გულისხმობს სხვადასხვა სანქციების პაკეტს, რასაც საქართველო ვერ შემოიღებს.“¹⁰ რესპოდენტები ასევე ხაზს უსვამენ საქართველოს დიპლომატიურ მოწყვლადობას მსოფლიოს მასშტაბით. მათი თქმით, საქართველოს მხოლოდ სამი საელჩო აქვს აფრიკის კონტინენტზე, მაშინ, როდესაც რუსეთი თითქმის ყველა ქვეყანაშია წარმოდგენილი.¹¹ ამ ასიმეტრიის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველომ ამ სახელმწიფოებთან სიფრთხილე გამოიჩინოს, რადგან ნებისმიერ მათგანს შეუძლია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების აღიარება, თუ თბილისი მათ კრიტიკას დაიწყებს.¹²

მალალი რანგის ოფიციალური პირები, ასევე, გამოხატავენ იმედგაცრუებას იმის შესახებ, რომ აშშ-სგან განსხვავებით, ევროკავშირის პოზიცია უფრო ბუნდოვანი იყო და ნაკლებად უჭერდა მხარს საქართველოს არაღიარების პოლიტიკას.¹³ მათი თქმით, საქართველო უფრო მეტ სარგებელს მიიღებდა იმ შემთხვევაში, თუ ევროკავშირი აშშ-ს მიდგომით იმოქმედებდა და განვითარების დახმარებას სხვა ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის შესახებ საერთაშორისო სამართლის პრინციპების დაცვას მიაბამდა. უფრო კონკრეტულად, კონსოლიდირებული ასიგნებების აქტი აშშ-ს ფედერალური სააგენტოებისთვის თანხის გამოყოფის პარამეტრებს აწესებს და „კრძალავს აშშ-ს დახმარებას იმ მთავრობებისთვის, რომლებმაც აღიარეს რუსეთის მიერ ოკუპირებული აფხაზეთისა და ცხინვალი/სამხრეთ ოსეთის რეგიონები“ (Congress.gov 2018). მსგავსი პოლიტიკა საქართველოს ბევრ დიპლომატიურ გამოწვევას უპასუხებდა, მათ შორის საქართველოს არაღიარების პოლიტიკას და CFSP-სთან უფრო მალალი დონის თავსებადობასაც უზრუნველყოფდა.¹⁴

10. ინტერვიუ მალალი რანგის თანამდებობის პირთან.

11. იქვე.

12. იქვე.

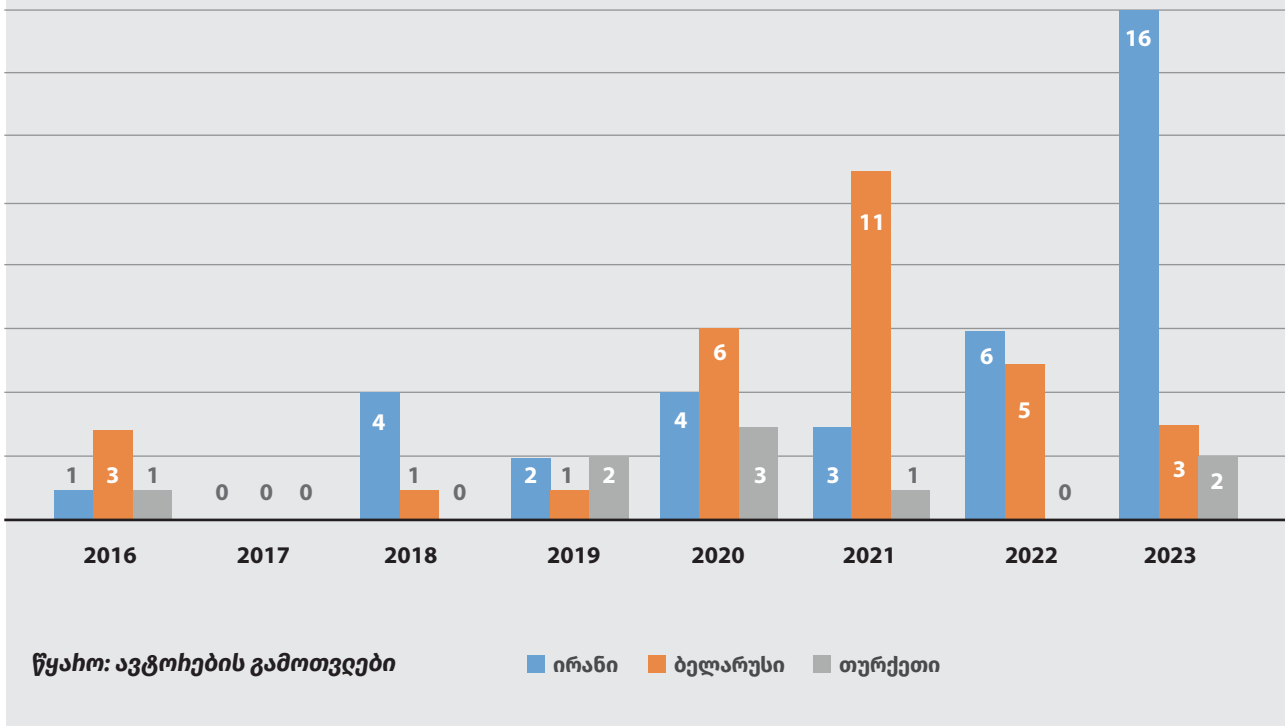
13. იქვე.

14. იქვე.

ურთიერთობები მეზობლებთან და სავაჭრო პარტნიორებთან

ევროკავშირის CFSP განცხადებებთან (არა)თავსებადობა საქართველოსთვის მნიშვნელოვან გამოწვევად მაშინ იქცევა, როდესაც საქმე საქართველოს მეზობელი ქვეყნების ან რეგიონის მოთამაშეების წინააღმდეგ შემზღუდავ ზომებს ეხება. თურქეთი, ირანი და ბელარუსი ევროკავშირისთვის მთავარი პრობლემური აქტორები არიან. შემზღუდავი ზომები მოხსენიებულია თურქეთის წინააღმდეგ გაკეთებულ განცხადებებში „[თურქეთის მიერ] ხმელთაშუა ზღვაში არაავტორიზებული აქტივობების გამო“ (Council of the EU n.d.): 2016 წლიდან 2023 წლამდე, ამ საკითხზე ჯამში რვა განცხადება გამოიცა. ირანთან და ბელარუსთან დაკავშირებული განცხადებები ამ ქვეყნებში შიდა პოლიტიკურ სიტუაციას ეხება; ჯამში 18 განცხადება გაკეთდა ბელარუსის, ხოლო 31 განცხადება ირანის წინააღმდეგ 2016-2023 წლების პერიოდში (იხილეთ დიაგრამა 5). მაშინ, როდესაც ევროკავშირი მუდმივად გამოხატავს შეშფოთებას ამ ქვეყნების შიდა პოლიტიკურ სიტუაციაზე ან არამეგობრული უცხოური ქვეყნების მოქმედებებზე, საქართველო ამ განცხადებებს არასდროს უერთდება, როგორც ეს ცხრილი 4-შია ნაჩვენები. საქართველოს მთავრობა არ მიერთებია უმაღლესი წარმომადგენლის არც ერთ განცხადებას ამ სამ რეგიონულ სახელმწიფოზე (იხილეთ ცხრილი 4).

დიაგრამა 5: CFSP განცხადებების ხაოფენობა ბელარუსის, ირანის და თურქეთის შესახებ (2016-2023)



იმის გათვალისწინებით, რომ თურქეთი საქართველოსთვის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი სტრატეგიული და სავაჭრო პარტნიორია, ანკარის წინააღმდეგ გამოცხადებულ შემზღუდავ ზომებთან მიერთება თბილისისთვის განსაკუთრებით პრობლემურია. თურქეთი საქართველოს მეზობელი ქვეყანაა მჭიდრო დიპლომატიური ურთიერთობებით, რომლის წინააღმდეგაც ევროკავშირი დროგამოშვებით იღებს შემზღუდავ ზომებს. თუმცა, ამ ზომების წილი არც ისეთი დიდია უმაღლესი წარმომადგენლის მიერ გამოქვეყნებული დეკლარაციების უფრო ფართო სურათში (იხილეთ დანართი 2). მეორე მხრივ, ირანსა და ბელარუსში მიმდინარე მოვლენებზე პასუხი ევროკავშირის CFSP-ის მნიშვნელოვანი ნაწილია, სადაც ასევე იკვეთება საქართველოს არათავსებადობა. თბილისი თავს იკავებს ირანის წინააღმდეგ მიღებულ შემზღუდავ ზომებთან მიერთებისგან, რომელიც უდიდესი რეგიონული პარტნიორია მოსკოვთან მჭიდრო სტრატეგიული კავშირებით. საქართველოს მთავრობის მაღალი თანამდებობის პირები ასევე ადასტურებენ ამ ტრენდს. მათი თქმით, საქართველო ცდილობს სტრატეგიული კავშირების გამყარებას მეზობლებთან და რეგიონის ქვეყნებთან, მაგალითად ირანთან.¹⁵ თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო მიერთებულია ირანის წინააღმდეგ დასავლეთის მიერ დაწესებული სანქციების რეჟიმს საკუთარი სტრატეგიული და ეროვნული ინტერესების ხარჯზე.¹⁶ თბილისს არ შეუძლია ირანისგან სრულად ჩამოშორება, რომელიც მნიშვნელოვანი რეგიონული მოთამაშეა.¹⁷

საქართველოსა და ჩინეთს შორის 2023 წლის აგვისტოში ხელმოწერილი სტრატეგიული პარტნიორობის მემორანდუმი (Civil Georgia 2023a) არ ეწინააღმდეგება CFSP, თუმცა გამოწვევად რჩება [საქართველოსა და ჩინეთს შორის] უფრო მჭიდრო პოტენციური კავშირები. მაშინ, როდესაც საქართველო ცდილობს დასავლეთსა და აღმოსავლეთს შორის ნავიგაციას, ევროკავშირი უფრო მეტად მოითხოვს და ელოდება საქართველოსგან გეოპოლიტიკურ თავსებადობას. ამ კვლევისთვის ჩატარებული ინტერვიუსთვის, ევროკავშირის მაღალი თანამდებობის პირმა საქართველოს ჩინეთთან სტრატეგიული დაახლოება გააკრიტიკა:

მნიშვნელოვანია, რომ შევხედოთ ხას აკეთებს ქვეყანა მესამე მხარესთან მიმართებით: ვეი იქნები ჩინეთის სტრატეგიული პარტნიორი და ამავე დროს ვეი იბრძოდება ევროკავშირში ინტეგრაციისთვის. ევროკავშირი ჩინეთს სტრატეგიულ კონკურენტად აღიქვამს, ამდენად ჩინეთის წინააღმდეგ სანქციები უკანასკნელი გამოსავალია. ჩვენ ყველანი საკუთარი ინტერესებისა და პირობების ვიცავთ, მაგამ უნდა დავჩვენოთ, რომ საქართველოს ვადებულებები ჩინეთთან (ან სხვა მესამე ქვეყნებთან) ახ აზიანებს ევროკავშირის ინტერესებს.¹⁸

ზომიერი თავსებადობა, როგორც ევროპული განხეთქილების ვაშლი

როგორც ჩანს, CFSP-სთან ზომიერი თავსებადობის დონე ევროკავშირსა და საქართველოს შორის უახლოეს მომავალში განხეთქილების ვაშლად დარჩება. ევროკავშირისთვის, ეს ახალი კანდიდატი წევრი ქვეყნებისგან გეოპოლიტიკური ლოიალობის მთავარი ინდიკატორია და როგორც ჩანს ბრიუსელი არ აპირებს ამ საკითხზე კომპრომისზე წასვლას ან მიდგომის უმნიშვნელოდ შეცვლასაც კი.

მეორე მხრივ, საქართველოს მთავრობა „არაგონივრულად“ მიიჩნევს ბრიუსელის მხრიდან CFSP-სთან თავსებადობის დონის არითმეტიკულ თვლას. საქართველოს მთავრობის მაღალი თანამდებობის პირები ინტერვიუში აღნიშნავენ, რომ საქართველო CFSP თავსებადობის გარდა ყველა სხვა მიმართულებით კარგ შედეგებს აჩვენებს.¹⁹

15. იქვე.

16. იქვე.

17. იქვე.

18. ინტერვიუ საქართველოში ევროკავშირის დელეგაციის მაღალი ხანგის ოფიციალურ პირობასთან (თბილისი, 10 მაჩგი, 2024).

19. ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის მაღალი ხანგის თანამდებობის პირობასთან. (თბილისი, 21 მაჩგი, 2024).

მაგალითად, საქართველო იყო ერთადერთი ევროკავშირის არანევრი სახელმწიფო, რომელიც ევროკავშირის სამხედრო მისიაში მონაწილეობდა სამხრეთ აფრიკაში.²⁰ ამასთან, მათი თქმით, საქართველოს ძალიან მაღალი - 80%-იანი თავსებადობის დონე აქვს ევროკავშირის მიერ ინიცირებულ განცხადებებთან საერთაშორისო ორგანიზაციებში, მაგალითად გაეროსა და ეუთოში.²¹ თუმცა, ევროკავშირის მაღალი რანგის ოფიციალური პირების თქმით, „საბოლოო ჯამში ევროკავშირისთვის საკუთარი განცხადებებია მნიშვნელოვანი“,²² რომელიც უფრო პრიორიტეტულია ვიდრე საერთაშორისო ორგანიზაციებში გაკეთებული განცხადებები.

ამდენად, CFSP-სთან საქართველოს თავსებადობის დაბალი დონე პრობლემურია, თუმცა აუცილებელია მისი განხილვა უფრო ფართო - ევროკავშირი-საქართველოს ურთიერთობების კონტექსტში. ცხადია, ბრიუსელის ძირითადი საზრუნავი მომავალი წევრების გეოპოლიტიკური ლოიალობა და რუსეთის გავლენის ქვეშ მოქცეული „ტროას ცხენის“ თავიდან აცილებაა, რადგან ამან, შესაძლოა, ევროპულ საბჭოში და მის მიღმა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი გაართულოს. ამ კუთხით, საქართველოს მთავრობის კონფრონტაციული რიტორიკა არადამაჯერებელია. ამასთან, რეფორმების ნელი ტემპი და ძირითად სფეროებში, მაგალითად, მართლმსაჯულებაში, ხელშესახები პროგრესის არარსებობა კიდევ უფრო დიდ კითხვებს აჩენს საქართველოს განვითარების პროცესის გარშემო. ეს ნეგატიური კონტექსტი მეტად ზრდის ევროკავშირის ნეგატიურ აღქმებს, რომლებსაც საფუძვლად CFSP-სთან საქართველოს დაბალი თავსებადობის დონე უდევს. მაშინ, როდესაც არ არსებობს გარანტია, რომ ევროკავშირი გაითვალისწინებს საქართველოს უსაფრთხოებისა და გეოპოლიტიკური სიტუაციის სიმყიფეს, თანამშრომლობის იმპულსების არარსებობა თბილისის მხრიდან კიდევ უფრო მეტად უთხრის ძირს ნდობას - ნდობის ამგვარი ეროზია კი ამცირებს პოტენციური კომპრომისული გამოსავლის მოძიების შესაძლებლობას.

ამასთან, რეფორმების ნელი ტემპი და CFSP-სთან დაბალი თავსებადობა ასევე შეიძლება იყოს დაკავშირებული ქართული ოცნების შიდა პოლიტიკურ კალკულაციებთან. როგორც ჩანს, მზარდი ავტორიტარული კონსოლიდაციის პროცესში მმართველი გუნდისთვის შიდა რეფორმებზე მნიშვნელოვანი ძალაუფლების შენარჩუნება. კრიტიკოსების თქმით, ევროკავშირის რეკომენდაციების იმპლემენტაციის ნაცვლად, რომელიც ქვეყანას უმრავლესობის მიერ მხარდაჭერილ პრო-ევროპულ კურსთან დაახლოებს, საქართველოს მთავრობა კიდევ ერთხელ მიმართავს წინასაარჩევნო მანიპულაციურ ტაქტიკას (Khodeli, Jgharkava, and Pitalskaya 2024). ამ გადმოსახედიდან, ქართული ოცნების მცდელობა, დააბრუნოს რუსული სტილის კანონპროექტი „უცხოური გავლენების გამჭვირვალობის“ შესახებ უფრო მეტად აშორებს საქართველოს ევროკავშირისგან და აზიანებს საქართველოს ევროკავშირში განვითარების პროცესს, როგორც ეს ევროკავშირის ოფიციალურმა პირებმა არაერთხელ აღნიშნეს (Politico 2024a).

ამდენად, როგორც ყოველთვის, შიდა პოლიტიკა მნიშვნელოვანია და ქართული ოცნების მცდელობა დისტანცირდეს დასავლური გავლენებისგან ჩინეთის მსგავს არალიბერალურ ძალებთან სტრატეგიული ალიანსის ჩამოყალიბების პროცესში, ნაკარნახევია სურვილით, გათავისუფლდეს დასავლეთისგან მომავალი დემოკრატიზაციის წნეხისგან (Avdaliani 2023). კრიტიკოსების თქმით, საქართველოს საგარეო პოლიტიკის მულტივექტორული სტრატეგიის გამოჩენა და ქართული ოცნების მიერ „ღირებულებებზე დაფუძნებული“ საგარეო პოლიტიკის დაგმობა, კიდევ ერთხელ მიაჩნებს მმართველი გუნდის მცდელობაზე, დააბალანსოს და მისთვის სასიკეთოდ გამოიყენოს დასავლეთთან თავსებადობა (von Essen 2024). ასე გაგრძელების შემთხვევაში, მსგავს ძვრებს მნიშვნელოვანი გავლენა ექნება საქართველოზე, ევროკავშირსა და ფართო შავი ზღვის რეგიონზე.

20.იქვე.

21.იქვე.

22.ინტევიუ საქართველოში ევროკავშირის დელეგაციის მაღალი თანამდებობის პიხთან (თბილისი, 10 მაჩვი, 2024).

დასკვნა და რეკომენდაციები

2022 წელს რუსეთის უკრაინაში შეჭრამ საქართველოსთვის, როგორც რეგიონის შედარებით მონყვლადი სახელმწიფოსთვის, ეგზისტენციალური კითხვები და საფრთხეები გამოიტანა ზედაპირზე. საქართველო რუსეთთან გაყინულ კონფლიქტშია და, ამავდროულად, ისწრაფვის ევროკავშირსა და ნატოში გაწევრიბისკენ (Tsintsadze-Maass 2024). მაშინ, როდესაც ევროკავშირმა გასულ წელს დააჩქარა ასოცირებული ტრიოს ინტეგრაციის პროცესი, საქართველოს მმართველი პარტიის წინააღმდეგობრივი მოქმედებები და ენთუზიაზმის ნაკლებობა ევროკავშირის მიმართ ზრახვების თაობაზე კითხვებს აჩენს. შესაბამისად, დასავლელი პარტნიორები საქართველოს მთავრობის დემოკრატიული პრინციპებიდან გადახვევის გამო აკრიტიკებენ (Politico 2024a; US Department of State 2024). მართლაც, საქართველოს უახლეს საგარეოპოლიტიკურ სტრატეგიაში გამოიკვეთა ევროკავშირის წევრობისა და დასავლურ ღირებულებებთან თავსებადობისკენ სწრაფვის ტრაექტორიიდან გადახვევა. როგორც ჩანს, ამ კრიტიკულ მომენტში ქვეყანა სტრატეგიულ კომპასსა და საგარეო პოლიტიკის საფუძველს ცვლის. მთავრობის მხრიდან რუსეთის წინააღმდეგ ომში მყოფი უკრაინის გულგრილმა მხარდაჭერამ, რუსეთთან პირდაპირი ფრენების აღდგენამ, და პოლიტიკურმა გადაწყვეტილებებმა, რომლებიც რუსეთთან და ჩინეთთან კავშირების გამყარებას ემსახურება, კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა საქართველოს თავსებადობა ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან. ამასთან, საქართველოს მზარდი ეკონომიკური დამოკიდებულება რუსეთზე ქვეყანას უფრო მეტად მონყვლადს ხდის რუსეთის მიმართ და კრემლს დამატებით ბერკეტს აძლევს საქართველოს სუვერენიტეტის შეზღუდვისთვის. მაშინ, როდესაც თბილისი თავის წინააღმდეგობრივ პოლიტიკას პრაგმატიზმით ხსნის, მთავარი კითხვა მაინც ის არის, აღმოჩნდება თუ არა საქართველო უფრო მეტად კონფლიქტურ სიტუაციაში რუსეთთან ევროკავშირთან თავსებადობის გაზრდის შემთხვევაში, თუ საქართველოს მმართველი პირები მანიპულაციურად იყენებენ უსაფრთხოების რისკების საკითხებს რუსეთთან და დასავლეთთან თანაბრად დაშორებული ტრანზაქციული პოზიციის გასამართლებლად (Kakachia and Lebanidze 2023).

ამასთან, საქართველოს მთავრობის ახლანდელი მოქმედებების, აღქმების ან ინტერესების მიუხედავად, უდავოა, რომ საქართველო, სხვა ევროკავშირის კანდიდატი სახელმწიფოებისგან, მაგალითად დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისგან განსხვავებით, უფრო დიდი გეოპოლიტიკური და უსაფრთხოების გამოწვევების წინაშე დგას, რაც ევროკავშირის მხრიდან უფრო მეტად მოზომილ მიდგომას საჭიროებს. 2022 წელს რუსეთის უკრაინაში შეჭრამ აჩვენა, რომ კრემლი მზადაა მეზობლებთან პირდაპირი სამხედრო აგრესიის გამოყენებით რეგიონში საკუთარი ჰეგემონია აღიდგინოს.

დიდი გეოპოლიტიკური ცვლილებებისა და ბუნდოვანების პერიოდში, შესაძლოა, CFSP-სთან ფორმალურმა მიერთებამ მეტი პრობლემა შეუქმნას ფრონტისპირა ევროკავშირის კანდიდატ ქვეყნებს. თუმცა, როგორც ჩანს, ევროკავშირი CFSP-სთან ფორმალური თავსებადობის კრიტერიუმს უფრო დიდ ყურადღებას აქცევს, ვიდრე უფრო გონივრული გამოსავლის ძიების მცდელობას. CFSP-სთან თავსებადობის მკაცრი მოთხოვნა ისეთი კანდიდატი სახელმწიფოებისგან, როგორც საქართველო და მოლდოვა, არადაამაჯერებელი და პოტენციურად კონტრპროდუქტიულია, განსაკუთრებით, გარდამავალ პერიოდში. თავსებადობის დავალდებულებამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ამ ქვეყნების სტრატეგიულ და უსაფრთხოების ინტერესებს, რითიც პოტენციურად მხოლოდ ზედაპირული შესაბამისობა მიიღწევა, რომელსაც არ ახლავს თან საფუძვლიანი ვალდებულება CFSP-ით განსაზღვრული პრინციპების მიმართ. ასეთი სცენარი ზიანს მიაყენებს ერთიანი საგარეო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების თანამშრომლობის იმ მიზნებს, რომელთა მიღწევასაც CFSP ცდილობს.

ეს, ცხადია, არ გულისხმობს იმას, რომ ევროკავშირის წუხილი გამართლებული არ არის, რადგან ევროკავშირს ლეგიტიმური სადარდებელი აქვს, არ გაჩნდეს გადაწყვეტილების მაგიდასთან „მეორე უნგრეთი“. საბოლოოდ, ნდობის საკითხის მოგვარება მაინც საქართველოს ოფიციალურ პირებზეა დამოკიდებული, განურჩევლად იმისა, თუ რომელი პოლიტიკური ძალაა ქვეყნის სათავეში. მათ უნდა დაარწმუნონ ბრიუსელი, რომ მიუხედავად იმისა, რომ თბილისს ობიექტური შეზღუდვები აქვს CFSP განცხადებებთან თავსებადობის კუთხით, საქართველოს ევროკავშირში განევრება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ორბანის მსგავს როლს არ შეასრულებს. ეს უნდა იყოს თბილისის მთავარი ამოცანა მომდევნო წლების განმავლობაში. ჯერ-ჯერობით, საქართველოს მთავრობამ ძალიან ცოტა რამ გააკეთა ევროკავშირის დასარწმუნებლად საკუთარ კეთილ ზრახვებში, რადგან მისი კომუნიკაციის სტრატეგია არც თუ ისეთი დამაჯერებელია.

როგორც ევროკავშირმა, ისე საქართველომ უნდა გადადგან საჭირო ნაბიჯები საქართველოს მიმართ არსებული ნდობის ნაკლებობის აღმოსაფხვრელად. თბილისმა უნდა აჩვენოს, რომ ის კვლავ ერთგულია ევროკავშირში განევრების გაცხადებული მიზნებისადმი, განსაკუთრებით კი იმ სფეროებში, რომლებიც ფუნდამენტურ საკითხებად აღიქმება და მზადაა დააჩქაროს რეფორმების პროცესი ევროკავშირის რეკომენდაციების შესასრულებლად. ქვეყანამ უნდა დაუმტკიცოს ბრიუსელს, რომ ის არ იქნება მორიგი „ტროას ცხენი“ ევროკავშირში განევრებისას და რომ ის გულწრფელია უსაფრთხოების, პოლიტიკური და ეკონომიკური შეზღუდვების შესახებ დისკუსიებში გარდამავალ პერიოდში. და მაინც, ევროკავშირი ვერ ჩაანაცვლებს საქართველოს პოტენციურ ეკონომიკურ დანაკარგებს, რაც, შესაძლოა, თურქეთთან, ჩინეთთან ან სხვა არალიბერალურ აქტორებთან ურთიერთობების გაცეხებას მოჰყვეს. ამ დროისათვის, ბრიუსელი (და დასავლეთი), სავარაუდოდ, ვერ შეძლებს საქართველოს არალიბერალის პოლიტიკის ჩამოშლის შეჩერებას (თუკი თბილისი გლობალურ სამხრეთთან გაუცხოებას გადაწყვეტს), და ის ვერ უზრუნველყოფს საქართველოს უსაფრთხოებას რუსეთთან ესკალაციის შემთხვევაში (თუკი საქართველო ევროკავშირსა და ნატოს მიღმა დარჩება). საჭიროა ამ ყველაფრის შესახებ სწორი კომუნიკაცია ევროკავშირთან. საქართველოს ნებისმიერმა მთავრობამ უნდა სცადოს ამ განსხვავებების კომპენსირება სხვა საკითხებთან მიმართებით, მაგალითად, როგორცაა რეფორმები ფუნდამენტურ საკითხებზე.

თავის მხრივ, ევროკავშირმა უნდა სცადოს საქართველოს გეოპოლიტიკური თავსებადობის მხარდასაჭერად ისეთი გზების ნახვა, რომ არ დააზიანოს საქართველოს სასიცოცხლო ინტერესები ფორმალური მიდგომებით. ევროკავშირს ხშირად აკრიტიკებენ საგარეო და რეგიონული მმართველობის პროცესში სხვადასხვა აქტორებთან ერთი და იმავე მიდგომის გამოყენებისთვის (Börzel and Lebanidze 2015). ახალი კანდიდატი ქვეყნების მიმართ ერთი და იგივე გეოპოლიტიკური კრიტერიუმის გამოყენება ყოველთვის პროდუქტიულ შედეგს ვერ მოიტანს. ყველა კანდიდატი ქვეყანა სხვადასხვა გეოპოლიტიკურ და უსაფრთხოების გარემოშია, რაც გავლენას ახდენს CFSP-სთან თავსებადობაზე მაშინ, როდესაც ისინი ევროკავშირის მიღმა არიან. ამდენად, ევროკავშირმა უნდა გააძლიეროს წნეხი კანდიდატ ქვეყნებში არალიბერალურ რეჟიმებზე, რომლებიც არ არიან მზად რეფორმების განსახორციელებლად ან ევროკავშირისთვის ლოიალურობის საჩვენებლად. ევროკავშირმა ასევე უნდა გაითვალისწინოს კანდიდატი ქვეყნების უსაფრთხოებასა და გეოპოლიტიკასთან დაკავშირებული ობიექტური საფრთხეები გარდამავალ პერიოდში მის საგარეო პოლიტიკასთან ფორმალური თავსებადობის მოთხოვნისას. ეს კი ევროკავშირს მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე აყენებს, რადგან რუსეთის მხრიდან სამხედრო აგრესიის და ჰიბრიდული მოქმედებების მინიმუმაციის მცდელობასთან ერთად კანდიდატ ქვეყნებთან პროგრესის მიღწევაზე უნდა იმუშაონ ევროპული ინტეგრაციის გზაზე. ამ დელიკატურ კონტექსტში, ბრიუსელმა ინოვაციური მეთოდები უნდა იპოვოს საქართველოში საკუთარი გეოპოლიტიკური ინტერესების მისაღწევად ავტორიტარული ტენდენციების გაძლიერებისა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული რისკების გაზრდის გარეშე.

რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობისთვის:

1

რეაგირება იქონიოს ევროკავშირის შეშფოთების მიმართ რეფორმების განხორციელების თაობაზე და უზრუნველყოს საქართველოს თავსებადობა ევროკავშირის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებთან. ამისათვის, მნიშვნელოვანია ევროკავშირის რეკომენდაციების გათვალისწინება, წარმოდგენილი ცხრა ნაბიჯის გატარება და ანტი-დასავლური და ანტი-დემოკრატიული დისკურსისგან თავის შეკავება.

2

დაფიქრდეს, როგორ შეიძლება საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ძირეულად დაახლოება ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკასთან. მნიშვნელოვანია, რომ გათვალისწინებულ იქნას საქართველოს საფრთხეები მიმდინარე კონტექსტში და, ამავედროულად, შენარჩუნდეს სტრატეგიული საგარეოპოლიტიკური კურსი ევროკავშირისა და ნატოში ინტეგრაციის მიმართულებით.

3

ჩანაცვლდეს CFSP-სთან თავსებადობის უზრუნველყოფის უნარობა სხვა ისეთი საშუალებით, რომელიც დემოკრატიულ რეფორმების მტკიცე ერთგულებას ადასტურებს (როგორც ეს მოთხოვნილია ევროკავშირში გაწევრებისას).

4

დაიწყოს ჰიპერ აქტიური დიპლომატია ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებთან და ევროკავშირის ინსტიტუტებთან საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად და ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან თავსებადობის მზადყოფნისთვის, იმის მიუხედავად, რომ ვერ ხერხდება CFSP განცხადებებთან ფორმალური მიერთება.

5

თავი შეიკავოს კონფრონტაციული და დამამცირებელი რიტორიკისგან სტრატეგიული პარტნიორებისა და ევროკავშირის ინსტიტუტების, მათ შორის, ევროპარლამენტარების მიმართ.

6

შექმნას სამუშაო ჯგუფი, სამოქალაქო საზოგადოების, საექსპერტო წრეების და აკადემიის წარმომადგენლების ჩართულობით ევროკავშირის უსაფრთხოებისა და საგარეო პოლიტიკის მიზნების ხელშესაწყობის ისეთი სხვადასხვა გზის სანახავად, როგორცაა ევროკავშირის მისიებში ან ინიციატივებში მონაწილეობა, რაც არ უქმნის საფრთხეს საქართველოს ეროვნულ ინტერესებს.

რეკომენდაციები ევროკავშირისა და მისი წევრი ქვეყნებისთვის:

1

ევროკავშირზე ფოკუსირებული ერთიანი (one-size-fits-all) მიდგომის ნაცვლად, შეიმუშაოს უფრო სრულყოფილი და დივერსიფიცირებული მეთოდები კანდიდატი ქვეყნების გეოპოლიტიკური თავსებადობის უზრუნველსაყოფად, რომელიც მხედველობაში მიიღებს ცალკეული კანდიდატი ქვეყნის სპეციფიკასა და საფრთხეებს.

2

ხელი შეუწყოს საქართველოს არალიბერების პოლიტიკას აშშ-ს მიდგომის მსგავსი პოლიტიკით, რომელიც განვითარების დახმარებას საერთაშორისო სამართლის პრინციპებისადმი ერთგულებას აბამს.

3

უზრუნველყოს მიზნობრივი დახმარება საქართველოსთვის დიპლომატიური წარმომადგენლობებისა და შესაძლებლობების გასაძლიერებლად, განსაკუთრებით, ისეთ რეგიონში, მაგალითად აფრიკაში, სადაც საქართველო არაა წარმოდგენილი. ეს საქართველოს დაეხმარება უფრო ეფექტიანი ჩართულობის უზრუნველყოფაში ისეთ ქვეყნებთან, რომელთაც მნიშვნელოვანი როლი აქვთ არალიბერების პოლიტიკისა და უფრო ფართო საგარეო პოლიტიკის მიზნებისთვის.

4

ხელი შეუწყოს დიალოგის ისეთი პლატფორმის შექმნას, რომელიც ევროკავშირსა და საქართველოს შორის CFSP თავსებადობასთან დაკავშირებით გულწრფელი განხილვების შესაძლებლობას იძლევა ერთიანი გაგების ხელშეწყობისა და მოქნილი გამოსავლის მოძიების კუთხით, რომელიც, ერთი მხრივ, ითვალისწინებს საქართველოს გეოპოლიტიკურ გამოწვევებს და, მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკური ჩარჩოს ურღვევობას.

5

გადახედოს CFSP თავსებადობის გაზომვის მეთოდოლოგიას ისე, რომ ის იყოს უფრო მეტად ყოვლისმომცველი, იძლეოდეს შედარების შესაძლებლობას და იყოს მარტივად ხელმისაწვდომი. შუალედური ანგარიშები, რომლებიც დროის სხვადასხვა მონაკვეთებს ფარავენ, მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან შედეგების თვალსაზრისით, რაც ართულებს შეფასების, შედარების და ფართო აუდიტორიისთვის ამ განსხვავებების ახსნის შესაძლებლობას.

6

ევროკავშირმა ხაზგასმით უნდა აღნიშნოს, რომ საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის გზაზე პროგრესი დემოკრატიული პრინციპების ერთგულებაზეა დამოკიდებული. ეს მიდგომა ხაზს უსვამს დემოკრატიზაციისა და ევროპული ინტეგრაციის განუყოფლობას, და მკაფიოდ ადასტურებს დემოკრატიზაციის მნიშვნელობას ამ უკანასკნელისთვის.

გამოყენებული ლიტერატურა

- Akobia, Eka. 2023. "Georgia's (Mis)Alignment with the EU Foreign Policy." *Civil Georgia*, May 18, 2023. <https://civil.ge/archives/542831>.
- Avdaliani, Emil. 2023. "What's Behind China's Strategic Partnership With Georgia?" *Carnegie Politika* (blog), August 17, 2023. <https://carnegieendowment.org/politika/90394>.
- Börzel, Tanja and Bidzina Lebanidze. 2015. "European Neighbourhood Policy at the Cross-Roads: Evaluating the Past to Shape the Future." *MAXCAP Working Paper*, no. 12, July. https://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_12_0.pdf.
- Civil Georgia. 2023a. "Georgia and China Issue Joint Statement on Strategic Partnership." *Civil Georgia*, July 31, 2023. <https://civil.ge/archives/553820>.
- . 2023b. "EC Spells Out Nine Steps for Georgia to Start Accession Negotiations." *Civil Georgia*, November 8, 2023. <https://civil.ge/archives/568417>.
- . 2024. "EU's Herczyński: Georgia's CFSP Alignment Low." *Civil Georgia*, February 26, 2024. <https://civil.ge/archives/584330>.
- Congress.gov. 2018. Consolidated Appropriations Act, 2018. Public Law 115–141. Washington, DC: 115th US Congress (March). <https://www.congress.gov/115/plaws/publ141/PLAW-115-publ141.pdf>.
- Essen, Hugo von. 2024. "Has Georgia Abandoned Its European Path?" *SCEEUS Commentary*, no. 5, April 17, 2024. <https://sceeus.se/en/publications/has-georgia-abandoned-its-european-path/>.
- EU NeighboursEast. 2023. "EU Regrets Georgia's Decision to Resume Flights with Russia." *EU NeighboursEast*, May 17, 2023. <https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/eu-regrets-georgias-decision-to-resume-flights-with-russia/>.
- . 2024. "EU-Georgia Association Council: EU Expects 'Significant Increase' in Tbilisi's Alignment with EU Values, Says Borrell." *EU NeighboursEast*, February 21, 2024. <https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/eu-georgia-association-council-eu-expects-significant-increase-in-tbilisis-alignment-with-eu-values-says-borrell/>.
- Smeltzer, Mike and Alexandra Karppi. 2024. *A Region Reordered by Autocracy and Democracy. Freedom House Nations in Transit 2024*. Washington, DC: Freedom House. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2024/region-reordered-autocracy-and-democracy>.
- GIP. 2022. "Georgia's Foreign Policy and Its Alignment with the EU CFSP." *Georgian Institute of Politics* (blog), February 9, 2022. <https://gip.ge/publication-post/georgias-foreign-policy-and-its-alignment-with-the-eu-cfsp/>.
- Kakachia, Kornely and Bidzina Lebanidze. 2023. "Tbilisi's Transactional Foreign Policy Leads Georgians Astray." *PONARS Eurasia Policy Memo*, no. 844, May 2023. https://www.ponarseurasia.org/wp-content/uploads/2023/05/Pepm844_Kakachia-Lebanidze_May2023.pdf.

- Kakachia, Kornely, Bidzina Lebanidze and Salome Kandelaki. 2024. "The Next Stage in NATO-Georgia Relations: Filling the Democracy Gap." Georgian Institute of Politics (blog), January 2024. <https://gip.ge/publication-post/the-next-stage-in-nato-georgia-relations-filling-the-democracy-gap/>.
- Khodeli, Ia, Irakli Jgharkava, and Kristina Pitalskaya. 2024. "Battle for Democracy Continues in Georgia: Why the EU Cannot Afford to Overlook It." New Eastern Europe, April 25, 2024. <https://neweasterneurope.eu/?p=36748>.
- Leonard, Mark. 2023. "The Geopolitics of EU Enlargement." Project Syndicate, October 11, 2023. <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-an-union-must-reinvent-itself-by-mark-leonard-2023-10>.
- MacFarlane, Neil and Stephen Jones. 2023. "Georgia's Foreign Policy Dilemma: Can There Be a Balance Between Transactional and Value-Based Foreign Policy?" GIP Debate Paper, no. 35, October, 2023. <https://gip.ge/wp-content/uploads/2023/10/Debate-Paper-35-Eng.pdf>.
- NDI. 2023. "NDI POLL: Georgian Citizens Remain Committed to EU Membership; Nation United in Its Dreams and Shared Challenges." NDI, December 11, 2023. <https://www.ndi.org/publications/ndi-poll-georgian-citizens-remain-committed-eu-membership-nation-united-its-dreams-and>.
- Politico. 2024a. "EU Warns Candidate Country Georgia over Disputed 'Foreign Agent' Law." POLITICO, April 4, 2024. <https://www.politico.eu/article/eu-criticizes-georgia-ruling-party-controversial-foreign-agent-law/>.
- . 2024b. "Georgia's EU Bid Is Being Sabotaged by Its Own Government, Brussels Fears." POLITICO, April 12, 2024. <https://www.politico.eu/article/georgia-european-union-candidacy-protest-nana-malashkhia-georgian-dream-party/>.
- . 2024c. "Georgia Not Ready for EU, Says Ruling Party." POLITICO, April 20, 2024. <https://www.politico.eu/article/georgia-not-ready-eu-membership-georgian-dream-irakli-garibashvili-russian-law-agent-bill-protest-tbilisi/>.
- Tsintsadze-Maass, Eteri. 2024. "Ontological Crisis and the Compartmentalization of Insecurities." *Global Studies Quarterly*, 4 (1) (January). <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksae003>.
- US Department of State. 2024. "Georgia 'Transparency of Foreign Influence' Draft Law." United States Department of State (blog), April 18, 2024. <https://www.state.gov/georgia-transparency-of-foreign-influence-draft-law/>.

დანართი

დანართი 1. ჩატარებული ინტერვიუები (ჩესპონდენტები)

აქუბარდია, თეონა. ოპოზიციონერი პარლამენტის წევრი. პირისპირ ინტერვიუ, 26 მარტი, 2024.

სამადაშვილი, სალომე. ოპოზიციონერი პარლამენტის წევრი. ონლაინ ინტერვიუ, 20 მარტი, 2024.

გოგოლაშვილი, კახა. ქართული კვლევითი ცენტრის ანალიტიკოსი.
პირისპირ ინტერვიუ. 27 მარტი, 2024.

საქართველოში ევროკავშირის დელეგაციის მაღალი რანგის ოფიციალური პირი. 10 მარტი, 2024. *

საქართველოს მთავრობის მაღალი რანგის ოფიციალური პირი.
პირისპირ ინტერვიუ, 21 მარტი, 2024. *

ევროპული კვლევითი ცენტრის ანალიტიკოსი. ონლაინ ინტერვიუ. 28 მარტი, 2024.*

ბალკანეთის კვლევითი ცენტრის ანალიტიკოსი. ონლაინ ინტერვიუ. 2 აპრილი, 2024. *

** ინტერვიუების ნაწილი ჩატარდა კონფიდენციალობის დაცვით და ჩესპონდენტების სახელები დაფარულია საერთო შეთანხმების საფუძველზე.*

დანართი 2: CFSP განცხადებები - თემატური სტრატეგიკაცია (2016-2023)

2016	2017	2018
<p>ტუნისი უკრაინა ეგვიპტე ლიბია სირია კონგო მოლდოვა თურქეთ ბურუნდი ბელარუსი სამხრეთ ჩინეთის ზღვა ლიბანი ჩრდილოეთ კორეა ახლო აღმოსავლეთი ადამიანის უფლებები ირანი მართლმსაჯულების ს აერთაშორისო სასამართლო მალაიზიური ავიახაზები ადგილობრივი მოსახლეობა სამხრეთ სუდანი სიკვდილით დასჯა ზიმბაბვე მსოფლიო პრესა ჩინეთ ადგილობრივი მოსახლეობა სამხრეთ სუდანი გვინეა</p>	<p>ტუნისი რასობრივი დისკრიმინაცია უკრაინა ბოსნია და ჰერცეგოვინა ჰომოფობია უკრაინა ეგვიპტე ლიბია მიანმარი/ბირმა სირია კონგო ISIL მოლდოვა გვინეა ვენესუელა ეთიოპია წამება სიკვდილით დასჯა ჟურნალიზმი რუსეთი ჩადი ადამიანის უფლებები</p>	<p>კონგო ჩრდილოეთ კორეა უკრაინა ვენესუელა სამხრეთ სუდანი ტუნისი ISIL ზიმბაბვე უკრაინა ბელარუსი სირია ეგვიპტე ლიბია ბოსნია და ჰერცეგოვინა ირანი მიანმარი/ბირმა მალდივები ტერორიზმი მოლდოვა ქიმიური იარაღი ISIL ზიმბაბვე რასობრივი დისკრიმინაცია ბოსნია და ჰერცეგოვინა მსოფლიო პრესა ბურუნდი ჰომოფობია ჯიბუტი/უგანდა მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლო ადგილობრივი მოსახლეობა რუსეთი საუდი მალდივები ბურუნდი ნიკარაგუა</p>

2019	2020	2021
<p>ვენესუელა გვატემალა მიანმარი კონგო სუდანი კამერუნი ტუნისი ტერორიზმი ქიმიური იარაღი სირია ჩრდილოეთ კორეა ზიმბაბვე ბელარუსი რუანდა ლიბია კიბერი ეგვიპტე ბოსნია და ჰერცეგოვინა მსოფლიო პრესა ჰომოფობია ირანი წამება ადამიანის უფლებები ჰონდურასი გვინეა ISIL ბურუნდი მალაიზიის ავიახაზები მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლო ადგილობრივი მოსახლეობა მალდივები ძალადობა ჰონგ-კონგი თურქეთი სიკვდილით დასჯა ეკვადორი ლიბანი ერაყი ჰაიტი ბოლივია ნიკარაგუა მოლდოვა</p>	<p>ვენესუელა სამხრეთ სუდანი ჰონდურასი კონგო ISIL თურქეთი კიბერ ტერორიზმი გვინეა ავღანეთი მალაიზიის ავიახაზები გვინეა ბისაუ სომალი რასობრივი დისკრიმინაცია ტუნისი ლიბია რუსეთი ბელარუსი ზიმბაბვე სირია ქიმიური იარაღი მსოფლიო პრესა ნიკარაგუა მოლდოვა ტანზანია ბოლივია კვიპროსი ნაგორნო ყარაბაღი სიკვდილით დასჯა კოტ დიუვარი ისრაელი ადამიანის უფლებები ეგვიპტე ჰომოფობია მიანმარი ირანი ჰონგ-კონგი მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლო არაბთა გაერთიანებული საამიროები ძალადობა ჩრდილოეთ კორეა ISIL</p>	<p>გვინეა გვინეა ბისაუ კიბერ შეტევები თურქეთი ვენესუელა ჰონგ-კონგი უკრაინა ISIL ნიკარაგუა ირანი ტერორიზმი მიანმარი ბელარუსი ადამიანის უფლებების შელახვა სირია ბურუნდი კონგო რუსეთი უგანდა ახალი დასაწყისი ლიბია ზიმბაბვე სამხრეთ სუდანი რასობრივი დისკრიმინაცია ISIL მალი ტუნისი კუბა ავღანეთი ლიბანი ეთიოპია აფრიკა დემოკრატია სიკვდილით დასჯა</p>

2022	2023
<p>ყაზახეთი სირია ბელარუსი გვინეა ადამიანის უფლებები ბურუნდი მალი ლიბია მიანმარი ზიმბაბვე ტუნისი ნიკარაგუა ტერორიზმი ISIL რასობრივი დისკრიმინაცია რუსეთი ჩრდილოეთ კორეა ავღანეთი კუბა ირანი ქიმიური იარაღი ჰონგ-კონგი შრი ლანკა ჰონდურასი სამხრეთ სუდანი კიბერი ბელარუსი ლიბანი ძალადობა ჩრდილოეთ ნაკადი ეთიოპია პოლონეთი ვენესუელა კონგო</p>	<p>ირანი გვინეა თურქეთი ადამიანის უფლებები ჩრდილოეთ კორეა მალი კონგო მიანმარი ტუნისი ზიმბაბვე ისრაელი ტერორიზმი ბელარუსი სირია ავღანეთი სუდანი ჰუმანიტარული გამონაკლისი ISIL კოსოვო მოლდოვა ლიბია ნიგერი ერაყი რუსეთი ძალადობა ჰაიტი ლიბანი გვინეა ბისაუ გვატემალა ქიმიური იარაღი ბურუნდი ნიკარაგუა ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკა ვენესუელა</p>

დანართი 3: დეტალური მეთოდოლოგია

ნაშრომის მიზნებისთვის, დათვლილია ქვემოთ მოცემული დოკუმენტების სახეობები იმისათვის, რომ შედგენილიყო სტატისტიკა ევროკავშირის CFSP-სა და მასთან საქართველოს თავსებადობის შესახებ (2016-2023 პერიოდში):

- ევროკავშირის სახელით უმაღლესი წარმომადგენლის მიერ გამოქვეყნებული განცხადებები მესამე ქვეყნების თავსებადობასთან დაკავშირებით;
- ევროკავშირის სახელით უმაღლესი წარმომადგენლის მიერ გამოქვეყნებული დეკლარაციები მესამე ქვეყნების თავსებადობასთან დაკავშირებით;
- ევროკავშირის სახელით უმაღლესი წარმომადგენლის განცხადებები („მესამე ქვეყნების თავსებადობასთან დაკავშირებით“ CFSP მითითების გარეშე“).

საჯარო დოკუმენტები, რომლებიც, როგორც წესი, მოხსენიებულია, როგორც შემზღუდავი ზომები, ასახულია ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის მიერ გაკეთებულ დეკლარაციებსა და განცხადებებში. წარმოდგენილ ნაშრომში ტერმინი „CFSP განცხადებები“ მიემართება ყველა ტიპის დოკუმენტს რომელიც CFSP ქოლგის ქვეშ გამოქვეყნდა - ტერმინი, რომელსაც ევროკავშირის საბჭო იყენებს. ზოგადი ტექსტები ევროკავშირის საბჭოს ვებ გვერდზე ქვეყნდება; დანართები, სადაც ჩამოთვლილია შემზღუდავი ზომების სამიზნე ობიექტები გამოქვეყნებულია ევროკავშირის ოფიციალურ ჟურნალში. მონაცემებზე მუშაობა წარიმართა შემდეგნაირად: 1) დათვლილია გამოქვეყნებული დოკუმენტებისა და საქართველოს თავსებადობის მათემატიკური (ნომინალური) რიცხვები; 2) გამოქვეყნებული დოკუმენტები კოდიფიცირებულია სამიზნე ერთეულების, სახელმწიფოების და თემატური მიმართულებების მიხედვით იმისათვის, რომ მოხდეს ევროკავშირისთვის პრიორიტეტული თემატური ტრენდების იდენტიფიკაცია.

მნიშვნელოვანია, რომ წარმოდგენილი ნაშრომისთვის, რიცხვები დათვლილია კალენდარული წლის ფარგლებში (კალენდარული წელი 1 იანვრიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით, 2016-2023). ამ მიდგომამ, შესაძლოა, განსხვავება აჩვენოს დათვლილ პროცენტებსა და ევროკავშირის ოფიციალურ ანგარიშში ასახულ მონაცემებს შორის, სადაც ხშირად არ ჩანს ყოველწლიური კალკულაციები და მონაცემები უფრო სპეციფიკურ პერიოდებზეა მოცემული. დამატებით, გაფართოების ისეთ ქვეყანას, როგორც საქართველოა, შეუძლია მიუერთდეს ან არ მიუერთდეს რომელიმე დეკლარაციას სხვადასხვა დროს (მაგ. გამოქვეყნებიდან რამდენიმე თვის შემდეგ), რაც თავსებადობის რიცხვებს დრო და დრო ცვლის. როგორც წესი, მსგავსი ცვლილებები მკვეთრი არაა.

ანალიზისთვის გამოქვეყნებული CFSP განცხადებები იყოფა ოთხ კატეგორიად: 1) უკრაინასთან დაკავშირებული განცხადებები; 2) საქართველოსთვის რეგიონული მნიშვნელობის საკითხებთან დაკავშირებული განცხადებები (ბელარუსი, ირანი, თურქეთი, რუსეთი); 3) მესამე აქტორებთან დაკავშირებული განცხადებები (მათ შორის ქვეყნები, რომლებიც აღიარა ევროკავშირმა, მაგრამ არა საქართველომ); და 4) თემატური განცხადებები (სრული ჩამონათვალი იხილეთ დანართ 2-ში).

23. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/02/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-alignment-of-certain-third-countries-concerning-restrictive-measures-directed-against-certain-persons-and-entities-in-view-of-the-situation-in-iran/>.


ევროკავშირის სახელით უმაღლესი წარმომადგენლის მიერ განცხადებული დეკლარაციები მესამე ქვეყნების თავსებადობასთან დაკავშირებით: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/04/hr-alignment-restrictive-measures-russia/>.

ევროკავშირის სახელით უმაღლესი წარმომადგენლის განცხადებები („მესამე ქვეყნების თავსებადობასთან დაკავშირებით“ მითითების გარეშე“): <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/23/dprk-north-korea-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-launch-of-an-intercontinental-ballistic-missile-and-short-range-ballistic-missiles/>.

Georgian Institute of Politics (GIP)

 13 Alexander Pushkin Str.

0107 Tbilisi, Georgia

 +995 599 99 02 12

 info@gip.ge  www.gip.ge