



საერთაშორისო სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი  
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

საქართველოს უსაფრთხოების გარანტიების განმტკიცება

*ნინო ებრალიძე*

**STRENGTHENING GEORGIA'S SECURITY GUARANTEES**

*NINO EBRALIDZE*



საქართველოს საჯარო მოხელეთა პროფესიული  
შესაძლებლობების ზრდა გადაწყვეტილების მიღებასა  
და მოლაპარაკებების წარმართვის ტექნიკაში

**CAPACITY-BUILDING OF THE GEORGIAN LEADERSHIP  
COMMUNITY FOR IMPROVED DECISION-MAKING AND  
NEGOTIATION SKILLS**

**POLICY PAPER SERIES**

**2010**

საქართველოს საჯარო მოხელეთა პროფესიული შესაძლებლობების ზრდა  
ბაღაწყვეტილების მიღებასა და მოლაპარაკებების წარმართვის ტექნიკაში

CAPACITY-BUILDING OF THE GEORGIAN LEADERSHIP COMMUNITY FOR IMPROVED  
DECISION-MAKING AND NEGOTIATION SKILLS

## საქართველოს უსაფრთხოების გარანტიების განმტკიცება

*ნინო ებრალიძე*

## Strengthening Georgia's security guarantees

*Nino Ebralidze*



პროექტი ხორციელდება შვედეთის საერთაშორისო  
განვითარების სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით

The Project is funded by the Swedish International Development Agency

სამეცნიერო ხელმძღვანელები: არჩილ გეგეშიძე  
ვლადიმერ პაპავა  
ალექსანდრე რონდელი

Mentors: Archil Gegeshidze  
Vladimer Papava  
Alexander Rondeli

კორექტორი: რუსუდან მარგიშვილი

Editor: Rusudan Margishvili

ტექნიკური რედაქტორი: არტემ მელიქ-ნუბაროვი

Technical Editor: Artem Melik-Nubarov

საავტორო უფლებები დაცულია და ეკუთვნის საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდს. წერილობითი ნებართვის გარეშე წიგნის არც ერთი ნაწილი არ შეიძლება გადაიბეჭდოს ნებისმიერი, მათ შორის, ელექტრონული ან მექანიკური ფორმით.

© საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი 2010 წელი

All rights reserved and belong to Georgian Foundation for Strategic and International Studies. No part of this publication may be reproduced in any form, including electronic and mechanical, without the prior written permission of the publisher

Copyright © 2010 Georgian Foundation for Strategic and International Studies

## პროექტის შესახებ

პროგრამა „საქართველოს საჯარო მოხელეთა პროფესიული შესაძლებლობების ზრდა გადამწყვეტილების მიღებასა და მოლაპარაკებების წარმართვის ტექნიკაში“ საქართველოს მთავრობას მართვის სფეროში არსებული პრობლემების დაძლევაში დაეხმარება. პროექტის ქვაკუთხედს თანამედროვე მენეჯმენტის შესახებ ცოდნის, პრაქტიკისა და უნარების საჯარო მოხელეთათვის გაცნობა და მათი ეფექტიანი განხორციელება წარმოადგენს. პროექტი ითვალისწინებს საშუალო რგოლის საჯარო მოხელეთა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა ჩართვას პოლიტიკის შემუშავებისა და მოლაპარაკების წარმართვის ტექნიკის დასახვეწ პრაქტიკულ მეცადინეობებში. ეს მეცადინეობები მიზნად ისახავს არა მარტო თანამედროვე მიდგომების დანერგვას ქართული საჯარო ადმინისტრაციისა და საჯარო პოლიტიკის სისტემაში, არამედ სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებზე საჯარო პოლიტიკის ქმედითი დოკუმენტების შემუშავებას.

პროგრამას აფინანსებს შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (SIDA) და ახორციელებს საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი (GFSIS). ამ პროექტის ფარგლებში GFSIS-ის ძირითადი პარტნიორები არიან შვედეთის საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტი (SIPU International) და ესტონეთის დიპლომატიის სკოლა (ESD).

პროგრამა ხელს შეუწყობს საჯარო მმართველობის კულტურის ჩამოყალიბებას, რომელიც იქნება ანგარიშვალდებული და გაითვალისწინებს ქართული საზოგადოების საჭიროებებს. გარდა ამისა, პროგრამა მიზნად ისახავს გადამწყვეტილების მიღების სფეროში ქართული მმართველობის შესაძლებლობების გაძლიერებას, რომ გადამწყვეტილების მიღების პროცესი გახდეს უფრო გამჭვირვალე და იყოს მოქნილი გარემოებათა ცვლილების შესაბამისად. პროგრამა ასევე მოიცავს საქართველოს სახელმწიფო სექტორებს შორის თანამშრომლობის გაუმჯობესებას და ქვეყნის ურთიერთობებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.

პროგრამა ხორციელდება ოთხი წლის მანძილზე (2009-2013 წწ.) და მოიცავს შემდეგ კომპონენტებს:

- საჯარო მოხელეთა პროფესიული მომზადება პოლიტიკისა და მოლაპარაკებების ტექნიკაში. კონკურსის გზით შერჩეულ ქართველ საჯარო მოხელეებს ქართველი, ესტონელი და შვედი ექსპერტები რვა თვის განმავლობაში ჩაუტარებენ პრაქტიკულ მეცადინეობას საჯარო პოლიტიკის წარმართვისა და მოლაპარაკებების ტექნიკის შესასწავლად. ამასთან, მონაწილეები ქვეყნისათვის აქტუალურ პოლიტიკურ საკითხებზე იმუშავებენ GFSIS-ის მენტორების ხელმძღვანელობით. სწავლების შემდეგ მოენიჭება სხვადასხვა პოლიტიკურ თემაზე შექმნილი რეფერატების საჯარო განხილვა და სასწავლო ვიზიტი ესტონეთში. ხუთი საუკეთესო რეფერატი გამოქვეყნდება ქართულ და ინგლისურ ენებზე. პროგრამის ფარგლებში სულ იქნება ხუთი სასწავლო ჯგუფი, თითოეულ ჯგუფში კი – დაახლოებით ოცდახუთი მონაწილე.
- ტრენერთა მომზადების (ToT- Training of Trainers) კომპონენტის ფარგლებში ექვსი-ცხრა ქართველი სპეციალისტი ქართულ ენაზე შეიმუშავებს სასწავლო პროგრამას საჯარო პოლიტიკისა და მოლაპარაკებათა წარმოების სფეროში, რათა მომავალში მოხდეს ამ სასწავლო პროგრამის ქართულ ენაზე წარმართვა.
- სწავლება ადამიანური რესურსების მმართველთა პროფესიული განვითარებისათვის გამიზნულია ქართულ საჯარო სამსახურში თანამედროვე პრაქტიკის დანერგვის ხელშეწყობაზე. ეს კომპონენტი მოიცავს საჭიროებებზე დაფუძნებული პროფესიული განვითარების კურსებს და სასწავლო ვიზიტს შვედეთში.
- ცოდნისა და რესურსების გაცვლა მიზნად ისახავს საჯარო პოლიტიკის სფეროში სამთავრობო სტრუქტურების წარმომადგენლებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის უფრო აქტიური კომუნიკაციის, ცოდნის გაცვლის, კონსულტაციისა და თანამშრომლობის ნახალისებას პროექტის ვებგვერდის შექმნისა და კურსდამთავრებულთა პროფესიული ქსელის ჩამოყალიბების გზით.

## ABOUT THE PROJECT

“Capacity-building of the Georgian Leadership Community for Improved Decision-making and Negotiation Skills” is designed to assist the Georgian government in addressing its governance challenges. This multi-component initiative aims to introduce and reinforce modern management skill sets, proficiency and practice among Georgian public officials. The project engages directly with middle level public servants and civil-society representatives through practical in-service training in policy development and negotiation techniques. Apart modernization of the Georgian public administration and public policymaking, the project activities seek to deliver actionable policy documents on the issues of national importance. The project activities and the policy initiatives will be consistent with and supportive of principles of gender and diversity equality.

The program is funded by the Swedish International Development Agency (SIDA). The Georgian Foundation for Strategic and International Studies (GFSIS), along with its principal partners - the Swedish Institute for Public Administration (SIPU International) and the Estonian School of Diplomacy (ESD), is the main implementer of the program.

The program will promote a likeminded leadership culture that is accountable and oriented to meeting the needs of the Georgian society. Furthermore, the program aims at strengthening the Georgian government capacity in decision-making, as well as increasing its transparency and flexibility in responding to the changing circumstances. In addition, this initiative intends to improve organizational cooperation among the Georgian public sectors and the country’s interaction with other states and international organizations.

The program, which will be implemented during four years (2009 – 2013), includes the following components:

- Training for government officials in policy and negotiation techniques. Selected Georgian public servants will complete an eight-month intensive training program in public administration, policy planning and negotiation techniques. Georgian, Swedish and Estonian experts will conduct the training. Furthermore, under the guidance of GFSIS mentors, the participants will work on the issues pertinent to the country development policy. The training will be followed by a public discussion of the policy papers and a study visit to Estonia. The best five papers will be published in Georgian and in English. There will be five training groups in total with approximately 25 participants in each group.
- Under the training of trainers (ToT) component, six to nine Georgian professionals will develop the curriculum and teaching materials in the public administration, policy planning and negotiations in Georgian in order to conduct similar training in the Georgian language in the future.
- Professional development training for HR managers is designed to contribute to the introduction of the best practices in human resources management within the Georgian public service. The component will include needs-based training sessions on professional development and a study visit to Sweden.
- A knowledge and resource sharing component ensures the sustainability of the program through promoting greater communication, knowledge sharing, consultation and collaboration among public-policy stakeholders across the Government of Georgia and civil society. Under this component, a project website will be established and a number of alumni retreats will be organized.

## ს ა რ ჩ ე ვ ი

აბრევიატურების განმარტება.....	7
რეზიუმე.....	8
შესავალი.....	9
პრობლემის აღწერა.....	11
პრობლემის გადაჭრის გზები (ალტერნატივები).....	17
დასკვნა და რეკომენდაციები.....	21
ბიბლიოგრაფია.....	22

# CONTENTS

Abbreviations used.....	24
Summary.....	25
Introduction.....	26
Problem description.....	27
Possible solutions (alternatives).....	31
Conclusion and recommendations.....	34
Bibliography.....	35

## ა ბ რ ე ვ ი ა ტ უ რ ე ბ ი ს   ბ ა ნ მ ა რ ტ ე ბ ა

IPAP	ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა
ID	ინტენსიური დიალოგი განვევრიანების საკითხებზე
MAP	განვევრიანების სამოქმედო გეგმა
ANP	წლიური ეროვნული გეგმა
NGC	ნატო-საქართველოს კომისია
IRI	საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი

## რ ე ზ ი უ მ ე

საქართველოს კეთილდღეობა, სუვერენიტეტი და ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა მოითხოვს უსაფრთხოების საგარეო პოლიტიკურ გარანტიებს. ამისთვის საუკეთესო შესაძლებლობას ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია იძლევა. სწორედ ამიტომ საქართველოს ნატოში ინტეგრაცია წარმოადგენს ჩვენი ქვეყნის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმთავრეს პრიორიტეტს.

მიუხედავად მოლოდინისა, 2008 წლის ბუქარესტის სამიტზე საქართველომ ვერ მიიღო MAP-ი, მაგრამ ამავე დროს ალიანსმა საქართველოს განევრიანებასთან დაკავშირებით სტრატეგიული გადაწყვეტილება მიიღო. ეს გადაწყვეტილება თავისთავად მნიშვნელოვანია, მაგრამ რადგან არ არის განსაზღვრული განევრიანების ვადები, ჩნდება კითხვა: სამიტზე მიღებული გადაწყვეტილება რამდენად წარმოადგენს საქართველოსთვის წინ გადადგმულ ნაბიჯს მაშინ, როდესაც დროის ფაქტორი გადამწყვეტია ჩვენი ქვეყნის უსაფრთხოებისთვის. დროის ამ მონაკვეთში შესაძლებელია რუსეთმა ისეთი ნაბიჯები გადადგას, რაც საერთოდ შეუძლებელს გახდის საქართველოს ალიანსში ინტეგრაციას. რუსეთისთვის ყოვლად მიუღებელია საქართველოს ნატოში განევრიანება, რადგან მის ინტერესებშია დაიბრუნოს გავლენა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებზე და ამიტომაც მისი მიზანია, თუნდაც ძალისმიერი მეთოდებით, შეაფერხოს საქართველოს დემოკრატიული განვითარება და, შესაბამისად, ევროატლანტიკური ინტეგრაციის პროცესი.

ამასთანავე, საქართველოს ნატოში ინტეგრაციის პროცესის გაჭიანურება გამოიწვევს საზოგადოების იმედგაცრუებას და ასეთ შემთხვევაში გაჩნდება უსაფრთხოების გარანტიების ალტერნატიული გზების ძიების მოთხოვნილება, მაგალითად, რუსეთთან დათმობებზე წასვლა, ნეიტრალიტეტი და ა.შ. დღევანდელი რეალობიდან და არსებული პრაქტიკიდან გამომდინარე კი ასეთი ალტერნატივების განხორციელების განხილვა წარმოუდგენელი და არარეალურია.

ზედმიწვევით უნდა იქნეს შესწავლილი და გათვალისწინებული არსებული ხელის შემშლელი გარემოებები, რომლებიც მნიშვნელოვნად აფერხებენ საქართველოს ალიანსში განვერიანებას. საქართველოს ხელისუფლებამ რეფორმების განხორციელების პროცესში არავითარ შემთხვევაში არ უნდა დაუშვას შეცდომები და ამის გამო არ უნდა მისცეს ნატოს მერყევ ნევრ-ქვეყნებს საბაზი, რომ მათ გააჭიანურონ საქართველოს ალიანსში განვერიანება. ამრიგად ის, რაც საქართველოზე დამოკიდებული ნატოში ინტეგრაციის მიზნის მისაღწევად, ხელისუფლებამ საზოგადოებასთან ერთად მაქსიმალური ძალისხმევითა და პასუხისმგებლობით უნდა გააკეთოს.

## შ ე ს ა ვ ა ლ ი

საქართველოს, ისევე როგორც ნებისმიერი სხვა ქვეყნის, განვითარება პირდაპირ არის დაკავშირებული მის უსაფრთხოებასთან. აქ იგულისხმება არა მარტო თავდაცვისუნარიანობა, არამედ შიდა პოლიტიკური, ეკონომიკური, ენერგოუსაფრთხოების სფეროები და ა.შ. აღ. რონდელის აზრით, საქართველოს მსგავსი პატარა ქვეყნების უსაფრთხოების პრობლემები და პრიორიტეტები ლოკალურ და რეგიონალურ დონეზე განიხილება, რაც არ გამორიცხავს იმას, რომ განსაკუთრებული გეოსტრატეგიული თუ გეოეკონომიკური მდებარეობის, ენერგოშემცველებისა თუ სხვა რომელიმე უმნიშვნელოვანესი ნედლეულის ფლობის გამო ისინი შეიძლება გლობალური პოლიტიკისა და ეკონომიკის სუპერსახელმწიფოთა ინტერესების სფეროში აღმოჩნდნენ.<sup>1</sup>

სწორედ გეოპოლიტიკური მდებარეობიდან გამომდინარე, ჩვენი ქვეყნის დამოუკიდებლობის ისტორიის მანძილზე საქართველოს სუვერენიტეტი, უსაფრთხოება და განვითარება ყოველთვის საფრთხის წინაშე იდგა. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოს

---

<sup>1</sup> აღ. რონდელი, პატარა ქვეყანა საერთაშორისო სისტემაში, თბილისი, 2009, გვ. 85

ხელისუფლებამ ქვეყნის უსაფრთხოების გარანტიების ძიება ევროატლანტიკური უსაფრთხოების სივრცეში დაიწყო. ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციისკენ სწრაფვა საქართველომ გასული საუკუნის 90-იანი წლების შუიდან დაიწყო, ხოლო 2002 წელს პრელაში გამართულ ნატოს სამიტზე საქართველომ ოფიციალურად განაცხადა ალიანსში განევრიანების სურვილის შესახებ.<sup>2</sup> 2003 წლის „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ საქართველოს მთავრობამ განსაკუთრებით აქტიურად დაიწყო ამ მიმართულებით კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმა, თუმცა, მიუხედავად განვითარების სწრაფი ტემპებისა და ნატოში განევრიანების მოლოდინისა, ჩვენთვის სასურველი შედეგი დღემდე ვერ იქნა მიღწეული. სხვა (მაგ.: ბალტიის) ქვეყნებისაგან განსხვავებით, ამ მიმართულებით მიმავალი გზა საქართველოსთვის საკმაოდ გრძელვადიანი და რთული აღმოჩნდა. ეს 2008 წლის აგვისტოში საქართველოს მიმართ რუსეთის მიერ განხორციელებულმა აგრესიამაც დაადასტურა და ცხადყო, რომ ტრადიციული საფრთხეები კვლავ აქტუალურია.

ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის მიზნის მიღწევა, ერთი მხრივ, ჩვენზეა დამოკიდებული, რამდენად შევძლებთ ჭეშმარიტად დემოკრატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას და რეფორმების გააზრებულად გატარებას და, მეორე მხრივ, რამდენად შეძლებს მსოფლიო გაუნიოს წინააღმდეგობა რუსეთის სულ უფრო მზარდ აგრესიულ პოლიტიკას, დაიბრუნოს გავლენის სფეროები პოსტსაბჭოთა სივრცეში.

2008 წლის ნატოს ბუქარესტის სამიტიტზე მიღებულმა გადაწყვეტილებამ,<sup>3</sup> იმავე წლის აგვისტოში რუსეთის მიერ განხორციელებულმა აგრესიამ და ჩვენმა დაუცველობამ ბევრი კითხვა

---

<sup>2</sup> იხ. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_38988.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_38988.htm)

<sup>3</sup> იგულისხმება 2008 წლის აპრილში ქ. ბუქარესტში, ნატოს სამიტზე ალიანსის წევრ-სახელმწიფოთა მეთაურების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, რომლის თანახმად, საქართველო გახდება ნატოს წევრი ქვეყანა.

გააჩინა ჩვენს საზოგადოებაში, მათ შორის, როგორ უზრუნველყოთ ქვეყნის უსაფრთხოება.

წინამდებარე კვლევის მიზანია საქართველოს უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული პრობლემების შესწავლა, განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც მთავარი აქცენტი საქართველოს ნატოში ინტეგრაციაზე კეთდება. შესაბამისად, ჩვენი კვლევა მოიცავს საქართველოს უსაფრთხოების გარანტიების განმტკიცების საკითხის ანალიზს და პერსპექტივებს.

კვლევა ჩატარებულია შემდეგი წყაროების გამოყენებით: საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშები საქართველოს შესახებ, საგაზეთო პუბლიკაციები, ნატოს ოფიციალური ვებგვერდი, ინტერნეტში განთავსებული სამეცნიერო ხასიათის მასალები.

## **პ რ ო ბ ლ ე მ ი ს ა ლ ნ ე რ ა**

### **ისტორიული წანამძღვრები**

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ საქართველოს ახლად არჩეულმა მთავრობამ ევროატლანტიკური სტრუქტურებისკენ სწრაფვა განსაკუთრებით სწრაფი ტემპებით გააგრძელა.

2004 წელს საქართველომ დაიწყო ნატოსთან თანამშრომლობა ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის (IPAP) ფარგლებში. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ინსტრუმენტი არ არის ალიანსში განწევრიანების მექანიზმი, იგი მნიშვნელოვანია ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმების განხორციელებისა და ნატოსთან ურთიერთობების გაღრმავების თვალსაზრისით.

განწევრიანების საკითხებზე 2006 წლიდან დაწყებული ინტენსიური დიალოგი (ID) წარმოადგენდა მოსამზადებელ ეტაპს, რომლის მეშვეობითაც საქართველო ნატოში განწევრიანების აუცილებელ კრიტერიუმებს უნდა გასცნობოდა.

2008 წლის აპრილში ქ. ბუქარესტში, ნატოს სამიტზე, საქართველოსთვის განვვირახებინა სამოქმედო გეგმის (MAP) მინიჭების ნაცვლად, ალიანსის წევრ-სახელმწიფოთა მეთაურებმა მიიღეს არაორდინალური გადაწყვეტილება, რომლის თანახმად, საქართველო გახდება ნატოს წევრი ქვეყანა, თუმცა დრო დაფიქსირებული არ ყოფილა. ამასთან, საქართველოსთვის MAP-ის მინიჭების საკითხი იმავე წლის დეკემბრის ნატოს საგარეო საქმეთა მინისტერიალზე კვლავ უნდა განხილულიყო.

2008 წლამდე საქართველო ითვლებოდა ნატოს პარტნიორ ქვეყნად. ქვეყანას ჰქონდა ნატოსთან პარტნიორობისა და თანამშრომლობის სხვადასხვა მექანიზმი, რომლებსაც ალიანსის სტანდარტებთან მაქსიმალურად დასაახლოებლად იყენებდა. სამიტის შემდეგ კი, მიუხედავად განვვირახებინა ინსტრუმენტების უქონლობისა, საქართველო გახდა ოფიციალურად აღიარებული ასპირანტი ქვეყანა. მანამდე არსებული პრაქტიკით კი ასპირანტი ქვეყნის სტატუსი ამა თუ იმ სახელმწიფოს MAP-ის მიღების შემდეგ ენიჭებოდა.

2008 წლის აგვისტოში, საქართველოს მიმართ რუსეთის მიერ განხორციელებული აგრესიის პერიოდში, ნატოს გადაწყვეტილებით შეიქმნა ნატო-საქართველოს კომისია (NGC), რომელიც პოლიტიკური კონსულტაციების ფორუმსა და პრაქტიკული თანამშრომლობის მექანიზმს წარმოადგენს.

მომდევნო ეტაპზე, იმავე წლის დეკემბერში, საქართველოს საშუალება მიეცა ნატო-საქართველოს კომისიის (NGC) ფარგლებში წლიური ეროვნული პროგრამა (ANP) MAP-ის გარეშე განახორციელოს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ნატოს გაფართოების პოლიტიკის პრაქტიკიდან გამომდინარე, ANP-ს მხოლოდ MAP-ში ჩართული ქვეყნები ახორციელებდნენ.

## რას წარმოადგენს MAP-ი?

MAP-ი, რომელიც არის ალიანსში განწევრიანების მოსამზადებელი ინსტრუმენტი, თავისთავად წარმოადგენს ასპირანტი ქვეყნის პოლიტიკურ სტატუსს, ხოლო ANP-ი მისი შემადგენელი ტექნიკური კომპონენტია. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ნატოს ისტორიაში 1999 წლის ვაშინგტონის სამიტის<sup>4</sup> შემდეგ არც ერთი ქვეყანა არ განწევრიანებულა ალიანსში MAP-ის გარეშე და თან ალიანსს არასდროს მიუღია ბუქარესტის სამიტის მსგავსი გადაწყვეტილება. ამასთანავე, MAP-ში მონაწილეობა არ წარმოადგენს უსაფრთხოების გარანტიას, რადგან ეს არ ნიშნავს იმას, რომ მასში ჩართული ქვეყანა აუცილებლად გახდება ნატოს წევრი.<sup>5</sup> გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ MAP-ში მონაწილეობის შემთხვევაში არ ამოქმედდება ნატოს დამფუძნებელი ხელშეკრულების მე-5 მუხლი კოლექტიური თავდაცვის შესახებ, რომლის უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს ალიანსის წევრი ქვეყნების მიერ ერთმანეთის დაცვა საგარეო თავდასხმის შემთხვევაში.<sup>6</sup>

აღსანიშნავია, რომ 2008 წლის დეკემბერს ნატოს საგარეო საქმეთა მინისტრიალის მიღებულ კომუნიკეში ANP-თან და MAP-თან დაკავშირებით არის საკმაოდ გაურკვეველი და მრავალაზროვანი მინიშნებები.<sup>7</sup> კომუნიკე საშუალებას გვაძლევს ვიფიქროთ, რომ საქართველოს აქვს მოსამზადებელი ინსტრუმენტები (ANP და NGC), რომელთა მეშვეობითაც MAP-ის გარეშე შესაძლებელია ნატოს წევრობა. ამავე დროს კომუნიკე იძლევა ინტერპრეტაციის საშუალებას და

---

<sup>4</sup> იგულისხმება 1999 ვაშინგტონის ნატოს სამიტზე მიღებული გადაწყვეტილება „გაწევრიანების სამოქმედო გეგმის“ (MAP), როგორც ახალი ინსტრუმენტის, დამკვიდრების შესახებ.

<sup>5</sup> ალიანსის ოფიციალურ ვებგვერდზე მოცემული განმარტების თანახმად, - ‘Participation in the MAP does not prejudice any decision by the Alliance on future membership’ იხ. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_37356.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm?selectedLocale=en)

<sup>6</sup> იხ. განმარტება ალიანსის ოფიციალურ ვებგვერდზე: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_59378.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_59378.htm)

<sup>7</sup> იხ. მინისტრიალის დასკვნითი კომუნიკეს მე-19 მუხლი. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_46247.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_46247.htm?selectedLocale=en)

გვაფიქრებინებს, რომ MAP-ის საკითხი კვლავ ღია რჩება და ამ შემთხვევაში იგი განიხილება არა მარტო საქართველოს კონტექსტში, არამედ ზოგადად მომავალში MAP-ის, როგორც განვევრიანების ინსტრუმენტის, არსებობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება.<sup>8</sup>

ისე გამოდის, რომ ჩვენს შემთხვევაში ალიანსის წევრობისთვის ფაქტობრივად MAP-ის ტექნიკური ინსტრუმენტის, ANP-ის, საშუალებით ვემზადებით, ვინაიდან გვაქვს ალიანსის პოლიტიკური გადანაცვეტილება საქართველოს ნატოს წევრობასთან დაკავშირებით. თუმცა არ გვაქვს MAP-ი, რომელიც, როგორც ზემოთ აღინიშნა, სწორედ ამ ორ კომპონენტს (ANP და პოლიტიკურ გადანაცვეტილებას) მოიცავს. აქედან გამომდინარე ჩნდება კითხვა – რამდენად აუცილებელია საქართველოსთვის MAP-ის მიღება ნატოში განვევრიანებისთვის?

### *ბუქარესტის სამიტის გადაწყვეტილების წინაპირობა*

ბუქარესტის სამიტამდე საქართველოს ევროატლანტიკური ინტეგრაციის სტრატეგიის მთავარ მიზანს MAP-ის მიღება წარმოადგენდა, რადგან იგი მოიაზრებოდა ნატოში განვევრიანების ბოლო საფეხურად. ამ მხრივ საზოგადოებაშიც დიდი მოლოდინი იყო. აშშ-ის ძალისხმევის მიუხედავად, ბუქარესტის სამიტზე ვერ იქნა მიღწეული კონსენსუსი საქართველოსთვის MAP-ის მინიჭებასთან დაკავშირებით. აშშ-ის ძალისხმევა არ აღმოჩნდა საკმარისი, დაეყოლიებინათ სკეპტიკურად განწყობილი ქვეყნები (მაგ.: გერმანია, საფრანგეთი). მიზეზები, რატომაც საქართველომ ვერ მიიღო MAP-ი, ერთი მხრივ, იყო ან საქართველოს მიერ ცალკეულ სფეროებში გასატარებელი რეფორმების დაუსრულებლობა, ან ამ რეფორმების ხარვეზებით განხორციელება და,

---

<sup>8</sup> ნატოს მინისტერიალმა 2009 წლის დეკემბერში მონტენეგროს, ხოლო 2010 წლის აპრილში ბოსნია-ჰერცეგოვინას მიანიჭა MAP-ი, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ MAP-ი ჯერ-ჯერობით კვლავ რჩება ნატოში გაწევრიანების ინსტრუმენტად.

მეორე მხრივ, რუსეთის ფარული გავლენა ნატოს წევრ რიგ წამყვან ევროპულ ქვეყნებზე.

2003 წლის ნოემბრის რევოლუციის შემდეგ საქართველომ წარმატებებს მიაღწია მრავალ სფეროში, კერძოდ, აღსანიშნავია: პოლიციის რეფორმირების მხრივ მიღწეული პროგრესი, კორუფციასთან ბრძოლა, ეკონომიკის ცალკეული დარგების განვითარება და სხვა. ამის დასტურად შეგვიძლია მოვიყვანოთ სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშები. ასე, მაგალითად, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ მონაცემების მიხედვით, საქართველოს გლობალური კორუფციის საზოგადოებრივი აღქმის ინდექსი 2004 წლიდან დღემდე განუხრელად იზრდება. საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის (IRI) მიერ ჩატარებული გამოკითხვის შედეგად გამოვლინდა, რომ პოლიციის მიმართ საზოგადოების ნდობის მაჩვენებელი რეფორმის გატარებამდე (2005 წლამდე) იყო 3 %, ხოლო რეფორმის შემდეგ – 80%.

ამავე დროს არ შეიძლება ყურადღების მიღმა დარჩეს ის ხარვეზები, რომლებიც არ აღმოფხვრილა. ამაზე მეტყველებს, აგრეთვე, მრავალი წამყვანი საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშები, სადაც ძირითად პრობლემებად სახელდებოდა პრობლემები სასამართლო რეფორმისა და მედიასივრცის ლიბერალიზაციის კუთხით.

ასეა თუ ისე, MAP-ის მიღება დამოკიდებული იყო იმაზე, თუ რამდენად შეძლებდა ნატო პოლიტიკური გადანყვეტილების მიღებას. აღსანიშნავია, რომ ალიანსის საქართველოსთან დაკავშირებული შეფასებები უმეტესწილად დადებითია.<sup>9</sup> ბუქარესტის სამიტზე საქართველოსთვის MAP-ის არმიცემის ოფიციალურ მიზეზად ალიანსის წევრმა ქვეყნებმა დაასახელეს ის, რომ ქვეყანა ჯერ არ არის მზად ნატოს წევრობისთვის და რომ უფრო მეტი პროგრესია საჭირო. აქვე შევნიშნავთ, რომ ნატოს წევრი ზოგიერთი ახალი სახელმწიფოს რეფორმების

---

<sup>9</sup> ნატოს შემფასებელთა მისია 2004 წლიდან მოყოლებული წელიწადში ერთხელ ახდენს საქართველოს მიერ რეფორმების განხორციელების შეფასებას.

წარმატების ხარისხი ბევრ ასპექტში ჩამორჩება საქართველოსას. ამასთან, 2010 წლის აპრილში ნატოს წევრი ქვეყნების საგარეო საქმეთა არაფორმალურ მინისტრიალზე ბოსნია და ჰერცეგოვინასთვის ANP-ის გარეშე MAP-ის მინიჭებასთან დაკავშირებით მიიღეს გადაწყვეტილება. ANP-ის განხორციელების საშუალება კი მას მომდევნო ეტაპზე პროგრესის შემთხვევაში მიეცემა.<sup>10</sup> ბოსნია და ჰერცეგოვინას აქვს MAP-ი და არ აქვს ANP-ი, საქართველოს შემთხვევაში კი პირიქითაა. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ ნატო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში სუბიექტურია.

ბუქარესტის სამიტამდე რუსეთმა მოსინჯა ნიადაგი, რამდენად შეეძლო გავლენა მოეხდინა ნატოს გადაწყვეტილებებზე და მათი ძალისხმევის ერთ-ერთი შედეგი იყო სწორედ საქართველოსთვის MAP-ის არმიცემა. რუსეთის მაღალი თანამდებობის პირები ყოველთვის ღიად აცხადებდნენ, რომ მათთვის მიუღებელია საქართველოს ნატოში ინტეგრაცია.

მას შემდეგ, რაც რუსეთი მიხვდა, რომ გარკვეული გავლენა აქვს ნატოზე, 2008 წლის აგვისტოში განახორციელა საქართველოს მიმართ ფართომასშტაბიანი აგრესია და მოახდინა გარკვეული ტერიტორიების ოკუპაცია. ომი რუსეთისთვის ერთადერთი ქმედითი გზა იყო შეეჩერებინა ნატოს აღმოსავლეთით გაფართოების პროცესი.

### შესაძლო შედეგები ნატოში გაწევრიანების პროცესის გაჭიანურების შემთხვევაში

იმის დეკლარირება, რომ საქართველო გახდება ნატოს წევრი, მნიშვნელოვანია, თუმცა განწევრიანების ვადების განსაზღვრის გარეშე ეს პროცესი, შესაძლოა, დაუსრულებელი ან არარეალური გახდეს. დროის ფაქტორი გადამწყვეტია ჩვენი ქვეყნის უსაფრთხოებისთვის, რადგან რუსეთს ეძლევა საშუალება ამ დროის მონაკვეთში ისეთი ნაბიჯები

---

<sup>10</sup> ალიანსის ოფიციალური ვებგვერდი: იხ. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_62811.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_62811.htm)

გადადგას, რაც საერთოდ შეუძლებელს გახდის ალიანსში საქართველოს ინტეგრაციას. იგულისხმება რუსეთის მხრიდან პროვოკაციების განხორციელება, კონფლიქტის ხელახალი ესკალაცია და ა.შ. ასეთ ვითარებაში საზოგადოების მყარი პოზიცია და სტაბილური მხარდაჭერა ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორია ნატოში ინტეგრაციის გზაზე. საპირისპირო შემთხვევაში საზოგადოებაში გაჩნდება იმედგაცრუება და უსაფრთხოების გარანტიების ალტერნატიული გზების ძიების მოთხოვნა, მაგალითად, რუსეთთან დათმობებზე წასვლა, ნეიტრალიტეტი და სხვ.

### **პ რ ო ბ ლ ე მ ი ს   ბ ა დ ა ჭ რ ი ს   ბ ზ ე ბ ი ( ა ლ ტ ე რ ნ ა ტ ი ვ ე ბ ი )**

საქართველოს უსაფრთხოების გარანტიების განმტკიცების მიზნით იკვეთება შემდეგი ალტერნატივები:

#### ***რუსეთთან ურთიერთობების დათბობა***

თეორიულად შესაძლებელია რუსეთთან დათმობაზე წასვლა და ურთიერთობების დათბობა. ეს, პირველ რიგში, ორ ქვეყანას შორის დიპლომატიური ურთიერთობების აღდგენას, სავიზო რეჟიმის გაუქმებას, შემდეგ ეტაპზე კი რუსეთის ბაზარზე ქართული პროდუქციის დაბრუნებას გულისხმობს. სავარაუდოდ, ასეთ შემთხვევაში, მინიმუმ, რუსეთიდან მომდინარე საფრთხე იკლებს, ხოლო საუკეთესო შემთხვევაში ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის პერსპექტივაც შეიძლება გაჩნდეს. მაგრამ ამავე დროს არსებობს ისტორიული გამოცდილებაც, რომელიც გვკარნახობს, რომ რუსეთისგან სანდო პარტნიორობას არ უნდა ველოდოთ. ცარისტული, ბოლშევიკური თუ დღევანდელი რუსეთის აგრესიული, ხან ფარისევლური პოლიტიკა საქართველოს მიმართ საუკუნეების განმავლობაში მიზნად მხოლოდ ერთს ისახავდა — საქართველოს დამორჩილებას. მით უმეტეს, დღეს რუსეთში საქართველოს მიმართ არსებული საზოგადოებრივი აზრი უარყოფითია, ხოლო მისი ყოფილი პრეზიდენტი და ახლანდელი პრემიერ-მინისტრი ღიად მისტირის საბჭოთა კავშირს. რაც მთავარია, რუსეთისთვის, როგორც თავად ავტორიტარული

და ნეოიმპერიული ამბიციების მქონე ქვეყნისთვის, მიუღებელია საქართველოს არჩევანი – დასავლური ყაიდის დემოკრატიული საზოგადოების მშენებლობა. აქედან გამომდინარე, რუსეთთან ურთიერთობების დათბობა შეიძლება დასავლური არჩევანის დათმობის ხარჯზე მოხდეს. აქვე განვმარტავთ, რომ დასავლური არჩევანი მხოლოდ ნატოში ინეგრაციას არ გულისხმობს. აქ ევროკავშირთან დაახლოება და საბოლოოდ მასში განწევრიანებაც მოიაზრება.

### **ნეიტრალიტეტი**

ბოლო პერიოდში საქართველოს უსაფრთხოების გარანტიის ერთ-ერთ ალტერნატივად ნეიტრალიტეტის იდეა აქტიურად განიხილება ჩვენს საზოგადოებაში. ევროპის ნეიტრალური ქვეყნების ფონზე (მაგ.: შვეიცარია, ავსტრია, შვედეთი, ფინეთი და სხვ.) აღნიშნული საკითხი, ერთი შეხედვით, საკმაოდ მიმზიდველი და ეფექტურია.

საქართველოს გეოპოლიტიკური მდებარეობიდან გამომდინარე კი, ისეთი ძლიერი მეზობლების გვერდით, როგორცაა თურქეთი და რუსეთი, ნეიტრალიტეტის გამოცხადება წარმოუდგენელია. მით უმეტეს, რომ ამის მწარე გამოცდილება გვაქვს – 1921 წელს საქართველოს ხელისუფლების მიერ სწორედ ნეიტრალიტეტის გამოცხადების შემდეგ განახორციელა რუსეთმა ჩვენი ქვეყნის ოკუპაცია. არსებობს მეორე არგუმენტიც – მოლდოვას ნეიტრალიტეტის სტატუსმა ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხი ვერ გადაუწყვიტა. ამრიგად, ნეიტრალიტეტი ჩვენს შემთხვევაში ვერ გახდება უსაფრთხოების გარანტია. მესამე – ავსტრიის, შვედეთის და ფინეთის ნეიტრალიტეტი, დღევანდელი გაგებით, ნატოში განწევრიანებაზე უარის თქმაში გამოიხატება. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ ისინი, როგორც ევროკავშირის წევრი ქვეყნები, ვალდებული არ არიან საჭიროების შემთხვევაში იმოქმედონ ამ ორგანიზაციის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში. ეს კი ნიშნავს, რომ ეს ქვეყნები სინამდვილეში ნეიტრალიტეტის სტატუსს ფორმალურად ატარებენ.

## *საქართველოში ამერიკული სამხედრო ბაზების განთავსება*

ჩვენი უსაფრთხოების ერთ-ერთ გარანტიად, ნატოში ინტეგრაციის ნაცვლად, შეგვიძლია განვიხილოთ საქართველოში ამერიკის შეერთებული შტატების სამხედრო ბაზების განთავსება, თუმცა ამის პოლიტიკური და სამართლებრივი საფუძვლები არ არსებობს. რუსეთთან მიმდინარე ურთიერთობების „გადატვირთვის“ ფონზე აშშ-ის ახალი ადმინისტრაცია ასეთ გადაწყვეტილებას, სავარაუდოდ, არ მიიღებს. მით უმეტეს, რომ სამხედრო-სტრატეგიული თვალსაზრისით ეს საკითხი აშშ-სთვის, საკუთარი ეროვნული ინტერესებიდან გამომდინარე, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი არ არის. ქარტია აშშ-საქართველოს სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ მეტად მნიშვნელოვანი დოკუმენტია და ითვალისწინებს „უსაფრთხოების სფეროში გაფართოებული თანამშრომლობის პროგრამის წამოწყებას. მართალია, მისი მიზანია საქართველოს შესაძლებლობების გაძლიერება და ნატოს წევრობისთვის მომზადება“,<sup>11</sup> მაგრამ იგი უსაფრთხოების ფიზიკური გარანტიების მოცემას და, შესაბამისად, საქართველოში აშშ-ის სამხედრო ბაზების განთავსებას არ გულისხმობს.

გარდა ამისა, აშშ-ის სამხედრო ბაზების საქართველოში განთავსებამ შესაძლოა რუსეთის გაღიზიანება გამოიწვიოს და მან ყველა ღონე იხმაროს იმისთვის, რომ ეს ასე არ მოხდეს. გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ როდესაც 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის დროს აშშ-დან ჰუმანიტარული დახმარებისთვის სამხედრო თვითმფრინავების ჩამოფრენამ და შავ ზღვაში აშშ-ის სამხედრო გემების შემოსვლამ გარკვეულწილად შეაკავა რუსეთის აგრესია, თუმცა საბოლოო ჯამში ეს საკმარისი არ აღმოჩნდა.

აგრეთვე გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ყირგიზეთში ამერიკულ ბაზასთან ერთად რუსული სამხედრო ბაზაც არსებობს. ანუ დასაშვებია, რომ აშშ-მ რომც მიიღოს სამხედრო ბაზების საქართველოში განთავსების

---

<sup>11</sup> იხ.: „ქარტია აშშ-საქართველოს სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ“, ნაწილი II

გადანყვეტილება, რუსეთი მაინც არ გაიყვანს სამხედრო შენაერთებს აფხაზეთიდან და სამხრეთ ოსეთიდან.

**ნატოში ინტეგრაციის პერსპექტივის გამოკვეთა და გაწვევრიანების პროცესის დაჩქარება**

საქართველოსთვის არ არის სასურველი ნატოში ინტეგრაციის პროცესის განუსაზღვრელი ვადით გაგრძელება და აუცილებელია ქვეყანამ განაგრძოს ალიანსში განწვევრიანებისთვის მომზადება და მოთმინებით დაელოდოს ხელსაყრელი კონიუნქტურის ჩამოყალიბებას. ალიანსში ჩვენი განწვევრიანების პერსპექტივა ბევრად იქნება დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად შეძლებს ქვეყანა სათანადო რეფორმების ეფექტიანად გატარებას, ჭეშმარიტად დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და გამართული საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბებას. მიუხედავად იმისა, რომ ეს საკმარისი პირობა მაინც არ არის ალიანსში განწვევრიანებისთვის, მხოლოდ ამგვარად იქნება შესაძლებელი ნატოში ინტეგრაციის პროცესის დაჩქარება.

ქვემოთ მოყვანილ მატრიცაში თითოეული ალტერნატივის მოსალოდნელი შედეგები შეფასებულია ოთხი კრიტერიუმით. ამასთან, აქ მოყვანილი რიცხვითი მაჩვენებლები – ბალები, ინტუიტიური შეფასების საფუძველზეა განსაზღვრული.

ალტერნატივა/კრიტერიუმები	რისკი (მაქსიმალური შეფასება 5)	ვადები (წელი)	ეფექტიანობა (მაქსიმალური შეფასება 5)	მთავრობის პრიორიტეტები (მაქსიმალური შეფასება 5)
რუსეთთან დათმობებზე წასვლა	5	1	1	0
ნეიტრალიტეტი	4	1	2	0
საქართველოში ამერიკის შეერთებული შტატების სამხედრო ბაზების განთავსება	1	--	3	4
ნატოში ინტეგრაცია	1	--	5	5

## დასკვნა და რეკომენდაციები

დღევანდელი გადმოსახედიდან ნატოში განწევრიანება წარმოადგენს საქართველოსთვის უსაფრთხოების გარანტიის საუკეთესო ალტერნატივას. ამ მიზნის მისაღწევად საქართველოს ხელისუფლებამ რეფორმების განხორციელების პროცესში არავითარ შემთხვევაში არ უნდა დაუშვას შეცდომები და ამის გამო არ უნდა მისცეს ნატოს მერყევ წევრ-ქვეყნებს საბაზი, რომ მათ გააჭიანურონ ალიანსში საქართველოს განწევრიანება.

რეფორმების წარმატებით განხორციელების მიზნით მაქსიმალურად უნდა იქნეს გამოყენებული არსებული მექანიზმები – ANP და NGC.

ANP-ი ნატოში ინტეგრაციის პროცესში მთავარ ინსტრუმენტად უნდა მოიაზრებოდეს და ეს უნდა იყოს გრძელვადიანი ეროვნული სამოქმედო დოკუმენტი. საქართველოს ხელისუფლება ANP-ის განხორციელებას არ უნდა აღიქვამდეს მხოლოდ ნატოს წინაშე ვალდებულების მოხდად, რეფორმები უნდა ჩატარდეს გააზრებულად და ქვეყნის საერთო განვითარების ამოცანების შესაბამისად. ამდენად, მნიშვნელოვანია ANP-ის მიმართ სერიოზული და თანმიმდევრული მიდგომა.

აღსანიშნავია, რომ ამ ეტაპზე არ არის მიზანშეწონილი საქართველოს მთავრობის მხრიდან პოლიტიკური აქტივობა – ეს შესაძლებელია კონტრპროდუქტიული აღმოჩნდეს, რადგან ნატოს წევრ ქვეყნებში არ არის მომნიშვნელოვანი აზრი საქართველოს ნატოში განწევრიანებასთან დაკავშირებით. სხვა სიტყვებით, ასეთ შემთხვევაში არ ღირს MAP-ის საკითხზე ყურადღების გამახვილება, რათა არ მოხდეს საქართველოს ნატოში ინტეგრაციისადმი სკეპტიკურად განწყობილი ქვეყნების გაღიზიანება. შესაბამისად, სასურველია ხელსაყრელი მომენტის მოთმინებით დალოდება.

აუცილებელია მუდმივი კონსულტაციები NGC-ის ფარგლებში ნატოს წევრ ქვეყნებთან და მათი შენიშვნებისა თუ რეკომენდაციების გათვალისწინება.

მნიშვნელოვანია ურთიერთობების გაუმჯობესებისა და ნდობის მოპოვების მიზნით სკეპტიკურად განწყობილ ნატოს წევრ ქვეყნებთან კონსულტაციების გამართვა სხვადასხვა სამუშაო დონეზე და მათი ინფორმირება საქართველოში მიმდინარე პროცესების შესახებ.

სასურველია ნატოს ჩართვა ისეთ პროგრამებში (მაგ.: სამეცნიერო პროექტები და სხვ.), რომლებიც, ერთი მხრივ, საშუალებას მისცემს ალიანსს ახლოს გაეცნოს საქართველოს და მეტი ინფორმაცია მიიღოს მის შესახებ და, მეორე მხრივ, ხელი შეუწყოს ქვეყანაში სამეცნიერო-ტექნიკური თუ სხვა სახის პოტენციალის განვითარებას.

## **ბ ი ბ ლ ი ო ბ რ ა ჴ ი ა**

1. ალ. რონდელი, პატარა ქვეყანა საერთაშორისო სისტემაში, თბილისი, 2009 წ.

2. Judy Dempsey, “East Europe Feels Ignored by NATO, Report Says”, the New York Times, 16 May, 2010 - <http://www.nytimes.com/2010/05/17/world/europe/17iht-nato.html?ref=world>

3. Indrek Elling, Merle Maigre, “NATO Membership Action Plan: A Chance for Ukraine and Georgia”, 2008, Estonian International Centre for Defence Studies, [www.icds.ee](http://www.icds.ee)

*ინტერნეტ-წყაროები:*

ნატოს ოფიციალური ვებგვერდი – [www.nato.int](http://www.nato.int)

ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ოფიციალური ვებგვერდი: [www.eu-nato.gov.ge](http://www.eu-nato.gov.ge)

საგარეო საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი – [www.mfa.gov.ge](http://www.mfa.gov.ge)



## ABBREVIATIONS USED

ANP	Annual National Programme
ID	Intensive Dialogues regarding membership issues
IPAP	Individual Partnership Action Plan
IRI	International Republican Institute
MAP	Membership Action Plan
NGC	NATO-Georgia Commission

## S U M M A R Y

Georgia requires security guarantees in order to improve its welfare, safeguard its sovereignty and restore its territorial integrity, and membership of the North Atlantic Treaty Organization offers the best possibilities for doing so.

Integrating NATO is therefore Georgia's main foreign and security policy priority.

Contrary to expectations, Georgia was not granted a Membership Action Plan (MAP) at the 2008 NATO Bucharest summit, but the Alliance nonetheless made a strategic decision regarding Georgia's integration into NATO. This decision is very important in itself, but because it does not provide a tentative timeline for Georgia's integration its value as a step forward for Georgia is uncertain – particularly considering the importance of time factor for the country's national security. In the meantime, Russia could implement measures which would render Georgia's integration into NATO impossible. Russia is against Georgia joining NATO because its main policy is to regain its influence over post-Soviet states. Russia's main goal is to stop Georgia's democratic development and its integration into NATO by any means at its disposal – including force.

Delays to Georgia's integration process will disappoint Georgian society and create demand for other, alternative ways of guaranteeing the country's security – such as agreeing to concessions with Russia, neutrality, &c. However, given current conditions and past experiences, discussing the implementation of such alternatives would be impossible and unrealistic.

The main obstacles of Georgia's integration process into NATO should be identified and analyzed extremely thoroughly. The government of Georgia should not make mistakes during the implementation of new reforms, for this would give those NATO members who are hesitant more reasons to further delay Georgia's integration.

With the help of society, the Georgian government should strive to responsibly implement all the requirements of NATO integration.

## INTRODUCTION

The development of Georgia, like that of any other country, is mainly dependent upon issues related to its security. These issues include not only the country's potential for defence, but also domestic policy, economic considerations, energy security, &c. According to Dr. Alexander Rondeli (the President of the Georgian Foundation for Strategic and International Studies), the priorities and problems of the national security of small states like Georgia are normally discussed at local and regional levels, but if these states have an attractive and geographically strategic location, plentiful energy supplies or valuable raw materials, they can easily become new objects of interest for global politics or economic super states<sup>12</sup>.

Because of Georgia's geo-political location, the country's sovereignty, security and development have been under constant threat ever since its declaration of independence. After the collapse of the Soviet Union, the Georgian government began seeking security guarantees in the Euro-Atlantic space. Georgia started to move towards NATO membership in the mid-1990s, and officially declared its wish to join the Alliance at the NATO summit held in Prague in 2002<sup>13</sup>.

After the Rose Revolution in 2003, the Georgian government implemented specific acts for the country's integration into NATO, but despite high rates of development and high expectations, the desired result has not yet been achieved. Unlike other countries (the Baltic states, for example), Georgia's integration became a very drawn-out and complicated process. The Russian attack in 2008 demonstrated that traditional threats are still active.

On one hand, in order to achieve integration into European and Euro-Atlantic structures, Georgians should build a real democratic state and implement institutional reforms; but on the other hand, how can the world offer resistance to a Russia whose increasingly aggressive policies aim to regain influence over post-Soviet states?

---

<sup>12</sup> Alexander Rondeli, *Small states in the international system*, Tbilisi, 2009, page 85.

<sup>13</sup> See [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_38988.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_38988.htm)

The decision taken at the 2008 NATO summit in Bucharest<sup>14</sup>, Russia's attack in August of the same year and the absence of national security guarantees raised many questions in Georgian society regarding the need to safeguard the country's security.

The main goal of this policy paper is to identify the problems of guaranteeing Georgia's security – especially considering the fact that the country's main goal is NATO integration.

Accordingly, this research identifies and analyzes possibilities for safeguarding Georgia's security.

Research was based upon the following sources: reports on Georgia published by international organizations, newspaper articles, NATO's official web site, and research published on the Internet.

## PROBLEM DESCRIPTION

### *Historical review*

Following the Rose Revolution, Georgia's new government aspired towards integrating Euro-Atlantic structures more rapidly.

In 2004, co-operation between Georgia and NATO started within the framework of an Individual Partnership Action Plan (IPAP). Despite the fact that this plan does not constitute a direct mechanism for joining the NATO, it is a very important stage in terms of implementing current reforms and strengthening relations with Alliance.

An Intensive Dialogue regarding membership issues (ID) began in 2006 as a preliminary stage to help Georgia become acquainted with NATO membership criteria.

At the NATO summit held in Bucharest in April 2008, instead of granting Georgia a MAP, the Alliance made an unusual decision whereby it guaranteed Georgia's accession to NATO, but did not give exact dates. The question of granting Georgia

---

<sup>14</sup> The positive decision regarding Georgia's integration into NATO made by the heads of NATO member states during the 2008 Bucharest summit.

a MAP also had to be discussed a second time at a meeting of the Alliance's foreign ministers.

Until 2008, Georgia was considered to be a partner state of NATO. Georgia had different kinds of mechanisms for co-operation and partnership which were mainly used in order to meet NATO standards. After the Bucharest summit, and despite the absence of clear instruments for integration, Georgia was officially recognized as a candidate country for NATO membership. According to existing practice, however, a country is only recognized as an "aspirant country" after receiving a MAP.

When the conflict between Georgia and Russia erupted in August 2008, the Alliance decided to create a NATO-Georgia Commission (NGC) as a mechanism for actual co-operation and a forum for political consultations.

In December of the same year, Georgia received permission to implement an Annual National Programme (ANP) without a MAP within the framework of the NGC. Usually, however, an ANP is only given to countries which already have a MAP – particularly considering NATO's "open door" enlargement policy.

### *What is a Membership Action Plan (MAP)?*

A MAP is an instrument for preparing a country to become a member of the Alliance, and implies its acquisition of "aspirant country" status; an ANP is its technical component. Since the NATO 1999 Washington summit<sup>15</sup> and throughout NATO's entire subsequent history, none of its member states became NATO members without a MAP, and, at the same time, the Alliance never made a decision like the one it took at the Bucharest summit regarding Georgia. Also, participation in a MAP is no guarantee for security, because a country which participates in a MAP is not guaranteed NATO membership<sup>16</sup>. Additionally, the 5<sup>th</sup> article of the North Atlantic Treaty declares that, in case of participation in a MAP, collective

---

<sup>15</sup> Regarding the approval of the Membership Action Plan as an instrument for joining NATO.

<sup>16</sup> According to the explanation given on the Alliance's official web site, "participation in a MAP does not prejudice any decision by the Alliance on future membership". See [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_37356.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm?selectedLocale=en)

self-defense (which calls upon member states to defend other member states if they are attacked) will not be activated<sup>17</sup>.

Several ambiguous remarks have also been made regarding the communiqué on the ANP and the MAP which was approved by NATO foreign ministers during a ministerial summit in December 2008.<sup>18</sup> This communiqué could be interpreted as an indication that Georgia has all the instruments (ANP and NGC) necessary for NATO membership even without a MAP. Equally, this communiqué is open to interpretation, and leaves the issue of the MAP as a question mark – not only with regard to Georgia's possible integration, but also, more generally, in terms of the MAP remaining an important instrument for joining the Alliance<sup>19</sup>.

Georgia is thus preparing for NATO membership with the help of an ANP, a technical instrument of a MAP, because the Alliance has made a decision regarding the country's membership. But Georgia does not have a MAP, which usually consists of the two above-mentioned components, viz. an ANP and a political decision. This raises an important question: Does Georgia really need a MAP to become a member of NATO?

### *The preconditions of decisions taken at the Bucharest Summit*

Until the 2008 Bucharest summit, the main goal of Georgia's efforts to join the Alliance was for the country to receive a MAP, as this was considered to be the last stage before full membership. Georgian society also had high hopes for the country being granted a MAP, but despite the huge efforts of the United States during the Bucharest summit, the Alliance chose not to do so. The United States were unable to persuade skeptical members such as Germany and France. The reasons given for denying Georgia a MAP were the incomplete nature of the Georgian government's reforms in some fields and Russian behind-the-scenes influence over some NATO members.

---

<sup>17</sup> See the explanation given on NATO's official web site at [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_59378.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_59378.htm)

<sup>18</sup> See the 19th article of the meeting's final communiqué, online at [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_46247.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_46247.htm?selectedLocale=en)

<sup>19</sup> NATO granted MAPs to Montenegro in December 2009 and to Bosnia-Herzegovina in April 2010, which indicates that the MAP remains an important instrument for NATO integration.

After the Rose Revolution in 2003, Georgia carried out reforms in several important fields such as its police force, the fight against corruption, the development of some sectors of its economy, &c. Several reports published by different international organizations confirm this. For instance, according to information published by Transparency International Georgia, the perceived level of corruption has decreased since 2004, and according to a survey carried out by the International Republican Institute (IRI), Georgian society's confidence in the police has increased from 3% (before reforms were implemented in 2005) to 80%.

However, remaining gaps should not be ignored: Reports published by several international organizations mention several problems which remain to be addressed, such as reforms to the judiciary and the need to further liberalize the country's media.

In any case, receiving a MAP is mainly the result of a political decision taken by the Alliance. It should be noted that the Alliance views Georgia in a positive light<sup>20</sup>. However, despite this, the reasons NATO member states gave for not granting a MAP to Georgia were the country's lack of preparedness for NATO membership and the insufficiency of progress. At the same time, the rate of success of the implementation of state reforms in some new NATO member states is much lower than that of Georgia. Also, at the informal ministerial conference of NATO's foreign ministers held in April 2010, the decision was finally made to grant a MAP to Bosnia-Herzegovina without the country first being granted an ANP. The chance to implement an ANP will be given to the country at the next stage in case of progress<sup>21</sup>. Bosnia-Herzegovina has a MAP but no ANP, and Georgia's situation is the exact reverse. NATO decisions are obviously subjective.

Before the Bucharest summit took place, Russia influenced NATO's final decision and Georgia was not granted a MAP. Russian officials always declare that Georgia's integration into the Alliance would be completely unacceptable for Russia.

---

<sup>20</sup> NATO's evaluation mission annually estimates the implementation of reforms in Georgia since 2004.

<sup>21</sup> Official web site of the Alliance – see [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_62811.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_62811.htm).

Once Russia discovered the extent of its influence over NATO, it attacked Georgia in August 2008 and occupied some of the country's territory. War was the only way for Russia to stop NATO's eastwards expansion.

*The possible consequences of delaying procedures for Georgia's NATO integration*

The declaration of the fact that Georgia will become a member of NATO is important, but without the definition of exact space of time this process could become drawn-out and unrealistic. Timing is vitally important for Georgia's security, because Russia will have the possibility to provoke or escalate conflicts and thus render Georgia's integration into NATO impossible.

Under such circumstances, the importance of solid, popular support for the country's efforts to join the Alliance is paramount. If these efforts are not rewarded, the population will be disappointed and will demand that other, alternative guarantees for the country's security be found – such as placating Russia, declaring the country's neutrality, &c.

**P O S S I B L E   S O L U T I O N S  
( A L T E R N A T I V E S )**

In order to strengthen Georgia's security, the alternatives are:

***Thawing relations with Russia***

In theory, it would be possible to negotiate concessions with Russia with a view to improving existing relations; this would mean restoring diplomatic relations, cancelling visa requirements and granting Georgian products access to the Russian market. If this is done, Russian antagonism would probably decrease, and, in the best case, Georgia's territorial integrity might possibly be restored. But Georgia's historical experience of relations with Russia shows that relations based upon mutual trust between the two are unlikely to be possible. Over the centuries, the main goal of the aggressive and hypocritical policies of Tsarist, Bolshevik and later modern Russia was to subjugate Georgia. Even now, Russian society's attitude to Georgia is negative, and the country's prime minister expressed his regret regarding

the collapse of the Soviet Union. The most important point is that, for Russia, as an authoritarian state with neo-imperial ambitions, Georgia's choice and aspiration to build a Western-style democratic state is completely unacceptable. Thawing relations with Russia would consequently only be possible if Western choices are sacrificed. Additionally, Georgia's desire to "Westernize" is not only expressed by its wish to join NATO, but also in its attempts to forge closer relations with the European Union on the road to eventual EU membership.

### ***Pursuing the policy of Neutrality***

The idea of neutrality has recently been actively discussed in Georgian society as an alternative for guaranteeing the country's security. The idea seems quite attractive and effective when one considers those countries which have adopted this policy (Switzerland, Austria, Sweden, Finland, &c.).

Considering Georgia's geopolitical location – stuck between two powerful countries like Russia and Turkey – to declare the country's neutrality would be impossible. Georgian historical experience of neutrality is also hardly encouraging: In 1921, shortly after the government of Georgia declared its neutrality, Russia invaded and occupied the country. Another problem is that, despite its neutrality, Moldova, for example, was not able to resolve its territorial problems. So neutrality is no guarantee of security. A third point is that, despite the fact that the neutrality of Austria, Sweden and Finland led these countries to refuse NATO membership, these countries (as EU member states) still have the obligation to act according to the provisions of the EU's Common Foreign and Security Policy. The neutrality of these countries is merely formal.

### ***Deploying the U.S. military bases in Georgia***

Instead of NATO membership, a possible guarantee for security could be the establishment of American military bases on Georgian territory, but there are neither legal nor political reasons for such a presence. Given the current "reset" character of US-Russian relations, the new U.S. administration will not make such a decision (which would not correspond to U.S. national or strategic security interests anyway). The strategic partnership between the United States and Georgia is a very important document which calls for a "plan to undertake a programme of

enhanced security co-operation intended to increase Georgian capabilities and to strengthen Georgia's candidacy for NATO membership", but not for the establishment of American military bases on Georgian territory<sup>22</sup>.

Besides, the location of U.S. military bases on Georgian territory would irritate Russia, who would do her best to prevent this happening. It should also not be forgotten that, when the U.S. sent military airplanes and warships to the Black Sea to deliver humanitarian aid to Georgia during the Russian-Georgian conflict in 2008, their presence was only able to halt Russian operations temporarily.

A final important point is that in Kyrgyzstan, Russian and American military bases are located side by side, which means that even if the U.S. would decide to establish a military base in Georgia, Russia would not withdraw its military forces from Abkhazia or South Ossetia.

### ***Accelerating Georgia's NATO integration***

It is not good for Georgia to delay its NATO integration process, and it is important that the government continues to prepare the country for membership of the Alliance and for the right moment in time when this could be achieved. Georgia's NATO integration will mainly depend on the efficiency of implemented reforms and on the establishment of democratic institutions and a strong market economy.

Despite the fact that these are not the only conditions for Georgia's integration into the Alliance, they are the only way whereby this integration process could be accelerated.

The table below estimates the possible results of each alternative based upon four criteria. The numbers given in this tables are scores based upon an intuitive estimation.

---

<sup>22</sup> See the United States-Georgia Strategic Partnership – middle section.

<b>Alternative/ Criteria</b>	<b>Risks (highest: 5)</b>	<b>Time space (years)</b>	<b>Efficiency (highest: 5)</b>	<b>Governmental priorities (highest: 5)</b>
Negotiation of concession with Russia	5	1	1	0
Neutrality	4	1	2	0
Establishment of US military bases in Georgia	1	--	3	4
NATO integration	1	--	5	5

## CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Today, joining NATO is the best alternative for guaranteeing Georgia's security. The Georgian government should not make any mistakes during the implementation of new reforms, and thereby not give those member states of NATO who are hesitant additional reasons to further delay Georgia's integration process.

In order to implement reforms successfully, the existing mechanisms of the ANP and NGC should be used.

The ANP should be considered as the main instrument for joining the Alliance, and must outline national action in the long term. Its implementation should not be thought of as a mere obligation – on the contrary, reforms should be implemented thoroughly and according to the main requirements of the country's development. For all these reasons, the government's attitude towards the ANP must be serious and responsible.

Also, at this stage, the Georgian government should avoid certain political activities which could end up being counterproductive, because the idea of Georgia joining the Alliance is not popular with all NATO members. In other words, Georgia should not limit itself to worrying about the absence of a MAP, so as not to irritate

countries who are skeptical regarding Georgia's integration into NATO. The government should instead wait for an appropriate moment.

It is vitally important to maintain the regime of constant consultations with the member states of NATO within the framework of the NGC, and to consider their notes and recommendations.

It is also important to hold consultations at different working levels with the countries which are against or skeptical of Georgia's bid for NATO membership, for this would improve relations and confidence and also to keep these countries informed of current reforms and the pace of development in Georgia.

Finally, NATO should be included in some programmes – scientific in nature, for example – as this would allow the Alliance to become better acquainted with Georgia and would encourage the development of the country's scientific and technical potential.

## BIBLIOGRAPHY

1. ალ. რონდელი, პატარა ქვეყანა საერთაშორისო სისტემაში, თბილისი, 2009 წ.

2. Judy Dempsey, “East Europe Feels Ignored by NATO, Report Says”, the New York Times, 16 May, 2010 - <http://www.nytimes.com/2010/05/17/world/europe/17iht-nato.html?ref=world>

3. Indrek Elling, Merle Maigre, “NATO Membership Action Plan: A Chance for Ukraine and Georgia”, 2008, Estonian International Centre for Defence Studies, [www.icds.ee](http://www.icds.ee)

*ინტერნეტ-წყაროები:*

ნატოს ოფიციალური ვებგვერდი – [www.nato.int](http://www.nato.int)

ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ოფიციალური ვებგვერდი: [www.eu-nato.gov.ge](http://www.eu-nato.gov.ge)

საგარეო საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი – [www.mfa.gov.ge](http://www.mfa.gov.ge)

