REDEMOS

RECONFIGURING EU DEMOCRACY SUPPORT. TOWARDS A SUSTAINED DEMOS IN THE EU'S EASTERN NEIGHBOURHOOD

პოლიტიკის მოკლე მიმოხილვა **4**

ტრანსატლანტიკური გავლენა: ამერიკის შეერთებულ შტატების როლი ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოს ტრანსფორმაციის პროცესში

კახა გოგოლაშვილი, საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი

სექტემბერი, **2025**

Funded by
the European Union

The REDEMOS project has received funding from the European Union's Horizon Europe research and innovation programme under grant agreement No 101061738. The Associated Partner University of Surrey has received funding from UK Research and Innovation (UKRI) under the UK government's Horizon Europe funding guarantee under grant number 10040721. The Associated Partner University of St. Gallen has received funding from the Swiss State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI). Views and opinions expressed are, however, those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union, UKRI and SERI. Neither the European Union nor UKRI or SERI can be held responsible for them.

ზოგადი მიმოხილვა

1990-იან და 2000-იან წლებში ამერიკის შეერთებული შტატები ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოს ქვეყნებს ევროატლანტიკურ ინსტიტუტებსა და რუსეთს შორის არსებულ სტრატეგიულ ბუფერად განიხილავდა და დემოკრატიულ მმართველობას, ენერგოუსაფრთხოებასა და კონფლიქტების მოგვარების საკითხებს ურთიერთგამაძლიერებელ პრიორიტეტებად აერთიანებდა. ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოში დემოკრატიული წინსვლა თვალსაჩინო გახდა, რადგან აშშ-ის დახმარებამ ისეთი ორგანიზაციების მეშვეობით, როგორიცაა აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID), დემოკრატიის ეროვნული ფონდი (NED), ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI), საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი (IRI) და საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდი (IFES), გააძლიერა სამოქალაქო საზოგადოება, საარჩევნო პროცესები და ინსტიტუციური რეფორმები. თანამშრომლობა კიდევ უფრო გაღრმავდა საქართველოსა (2008) და უკრაინაზე (2014, 2022) რუსეთის თავდასხმის შემდეგ. აშშ-ის ყოველი მომდევნო ადმინისტრაცია სულ უფრო კარგად ხედავდა რუსეთისგან მომდინარე სისტემურ საფრთხეებს, 2022 წლის აშშ-ის ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიამ კი მკაფიოდ განსაზღვრა ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოს პოზიცია გლობალურ დაპირისპირებაში — როგორც წინა ხაზის დემოკრატიასა და ავტორიტარიზმს შორის. სამწუხაროდ, საბოლოო ჯამში, აშშ-ის ჩართულობა სულ უფრო ნაკლებად თანმიმდევრული გახდა. ბელარუსსა და აზერბაიჯანში მდგრადი ავტორიტარიზმის დამკვიდრებამ, საქართველოს აცდენამ დემოკრატიული პრინციპების გზიდან და აშშ-ის საგარეო პოლიტიკაში პრიორიტეტების ცვლილებამ, იგულისხმება დემოკრატიის დანერგვის ტემპის ვარდნა, განსაკუთრებით, ტრამპის მეორე ვადის პერიოდიდან, თავის მხრივ, შეამცირა ევროკავშირთან სტრატეგიული თანხვედრა და თანხმობა. შედეგად, აშშ-ის დახმარების ეფექტურობა ამჟამად დიდწილად დამოკიდებულია უშუალოდ კონტექსტზე. შესაბამისად, კვლევამ აჩვენა, რომ არ არსებობს დემოკრატიზაციის ერთგვაროვანი ეფექტი, მაგრამ შეინიშნება სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებაზე, საარჩევნო რეფორმასა და სასამართლო სისტემის გაძლიერებაზე განსაკუთრებული ზემოქმედების მქონე „გავლენის კერები“. საქართველოსა და სომხეთში არსებული ვითარება თვალნათლივ წარმოაჩენს, თუ როგორ შეუძლია მიზანმიმართულ მხარდაჭერას დემოკრატიული გარღვევების კატალიზატორის როლის შესრულება, ხოლო უკრაინისა და მოლდოვის გამოცდილება კი მოწმობს იმაზე, რომ პროგრესი შესაძლებელია, თუმც შეზღუდულია ომის ან სახელმწიფო ხელისუფლების უზურპირების შედეგად. მეორე მხრივ, ბელარუსსა და აზერბაიჯანში ფესვგადგმული ავტოკრატია დიდწილად ანეიტრალებს შეერთებული შტატების ზეგავლენას, რის გამოც მხარდაჭერა ძირითადად შემოიფარგლება მცირერიცხოვანი სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის არასათანადო დახმარებით, სისტემური ცვლილებების გარეშე. ზოგადად, აშშ-ის დახმარება ყველაზე ეფექტური იყო იქ, სადაც რეფორმატორების შიდა კოალიციები და პოლიტიკური პლურალიზმი გარე დახმარების ათვისების შესაძლებლობებს ქმნიდა. ასე რომ, ბოლოდროინდელი დემოკრატიული უკუსვლები, თუნდაც მანამდე წარმატებული შემთხვევებში, აჩვენებს, რამდენად მყიფეა დემოკრატიული მიღწევები.

ამრიგად, წინამდებარე ანალიტიკურ მიმოხილვაში დაისმის საკითხი, თუ როგორ შეიძლება, რომ აშშ-ის ჩართულობა გახდეს უფრო თანმიმდევრული და მდგრადი, კრიზისებზე რეაგირების ნაცვლად გადავიდეს თანმიმდევრულ ძალისხმევაზე, რომელიც მიზნად ისახავს ინსტიტუტების გაძლიერებას, სამოქალაქო საზოგადოების დაცვას და ავტორიტარული ზეგავლენის მიმართ მოწყვლადობის შემცირებას, როდესაც მოხდება ევროკავშირის პრიორიტეტებთან და მიმდინარე ტრანსატლანტიკურ ინიციატივებთან უფრო მეტად დაახლოება.

რეკომენდაციები

აშშ-მ დაადასტუროს თავისი სტრატეგიული ვალდებულება ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოს ქვეყნების მიმართ, როგორც ევროპული უსაფრთხოების ერთ-ერთი ქვაკუთხედი: აღმოსავლეთ სამეზობლო უნდა განიხილებოდეს ევროატლანტიკური სტაბილურობის ცენტრალურ ფაქტორად. საჭიროა დემოკრატიის მხარდაჭერაში რეინვესტირება, განსაკუთრებით უკრაინაში, მოლდოვაში, სომხეთსა და საქართველოში, რაც გააძლიერებს ინსტიტუციურ მდგრადობას რუსეთისა და ჩინეთის გავლენის მიმართ. აშშ-ის პოლიტიკამ მკაფიოდ უნდა დაუკავშიროს რეგიონული სტაბილურობა დემოკრატიულ მმართველობასა და კანონის უზენაესობას.

დემოკრატიის მოქნილი და გრძელვადიანი მხარდაჭერა განისაზღვროს პრიორიტეტად და ადაპტირდეს კონკრეტულ პოლიტიკურ კონტექსტთან. დახმარება უნდა იყოს მორგებული პოლიტიკური გახსნილობის სხვადასხვა დონეზე. ნახევრად ღია სისტემებში აშშ-მ უნდა გაზარდოს დამოუკიდებელი მედიის, სასამართლო რეფორმის, ანტიკორუფციული პოლიტიკის, დეცენტრალიზაციისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხარდაჭერა, რომლებიც ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების ფუნქციებს ასრულებენ. დახურული რეჟიმების შემთხვევაში მხარდაჭერა უნდა კონცენტრირდეს ემიგრაციაში მოქმედ სამოქალაქო საზოგადოებაზე, ციფრულ უსაფრთხოებასა და დამოუკიდებელი საინფორმაციო არხების გაძლიერებაზე.

გაძლიერდეს კოორდინაცია ევროკავშირთან და აღმოიფხვრას დემოკრატიის მხარდაჭერის ფრაგმენტირებული მიდგომები. აღმოსავლეთ სამეზობლოსთან ევროპის გეოგრაფიული და პოლიტიკური სიახლოვის გათვალისწინებით, აშშ-სა და ევროკავშირს შორის კოორდინაციის გაძლიერება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. საჭიროა პროგრამების ერთობლივი დაგეგმვა, თანადაფინანსება და ინფორმაციის სისტემური გაცვლა, რაც შეამცირებს ავტორიტარული გავლენების შესაძლებლობას და გააძლიერებს ზეწოლას იმ მთავრობებზე, რომლებიც დემოკრატიული რეფორმებიდან გადახვევას ცდილობენ.

გაძლიერდეს მდგრადობა რუსეთისა და ჩინეთის ავტორიტარული ზეგავლენის მიმართ. მხარდაჭერა უნდა გაფართოვდეს ისეთ სფეროებში, როგორიცაა კიბერუსაფრთხოება, დეზინფორმაციის მიმართ მდგრადობა და პოლიტიკური ინსტიტუტების დაცვა. შეერთებულმა შტატებმა ასევე უნდა გააძლიეროს მონიტორინგი ჩინურ სათვალთვალო ტექნოლოგიებსა და ინფრასტრუქტურულ ინვესტიციებზე, რომლებიც საფრთხეს უქმნის გამჭვირვალობასა და სამოქალაქო თავისუფლებებს.

გაძლიერდეს დემოკრატიული პროგრესის წახალისება და გადახრებზე სწრაფი რეაგირება. საჭიროა უფრო მკაფიო პირობების განსაზღვრა: რეფორმების შემთხვევაში მხარდაჭერის გაზრდა, ხოლო არადემოკრატიული ქმედებების საპასუხოდ დახმარების შემცირება, გადამისამართება ან დროებითი შეჩერება. საქართველოს მიმართ დახმარების ბოლოდროინდელი გადაფასება მიუთითებს, რომ ვაშინგტონს შეუძლია გავლენის ბერკეტების გამოყენება შესაბამის პირობებში.

გაიზარდოს ინვესტიცია სამოქალაქო საზოგადოების გრძელვადიან განვითარებასა და ახალგაზრდების ჩართულობაში. მდგრადი დემოკრატია საჭიროებს თაობათა განახლებას. სამოქალაქო განათლების, ახალგაზრდული ლიდერობის პროგრამების, საგამოძიებო ჟურნალისტიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მხარდაჭერის გაძლიერება ხელს შეუწყობს დემოკრატიული სისტემის საზოგადოებრივი საფუძვლების განმტკიცებას ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოს ქვეყნებში.

ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერება ინტეგრირებული უნდა იყოს აშშ-ის საგარეო პოლიტიკის სამომავლო პრიორიტეტებში. USAID-ისა და სხვა ინსტრუმენტების შესაძლო შემცირება ქმნის რისკს, რომ დასუსტდეს აშშ-ის გავლენა იმ პერიოდში, როდესაც დემოკრატიული სისტემები განსაკუთრებულად მოწყვლადია. შესაბამისად, აღმოსავლეთ სამეზობლოს რეგიონში ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერება უნდა დარჩეს აშშ-ის საგარეო პოლიტიკის დაგეგმვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებად.

ძირითადი დასკვნები

➢ აშშ-ის დახმარება, მიუხედავად იმისა, რომ ხშირად არათანაბრად იყო განაწილებული, იყო სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი ფაქტორი. დახმარების ყველაზე დიდი მოცულობა უკრაინისა და საქართველოსკენ იყო მიმართული, რაც ისტორიულად მათი გეოპოლიტიკური მდებარეობითა და რეფორმების მაღალი პოტენციალით აიხსნება. სომხეთმა და მოლდოვამ უფრო მიზნობრივი მხარდაჭერა მიიღეს, ბელარუსი და აზერბაიჯანი კი ჯერაც მკაცრი შეზღუდვების პირობებში რჩებიან.

➢ აშშ-ის ეროვნული უსაფრთხოების თანმიმდევრული სტრატეგიის მიხედვით, ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლო უმეტესად დიდი სახელმწიფოების კონკურენციის პრიზმაში განიხილება. ამავე დროს, რუსეთი მუდმივად აღიქმება, როგორც დესტაბილიზაციის მთავარი წყარო, ხოლო ჩინეთი წარმოჩნდება, როგორც მნიშვნელოვანი გარე კონკურენტი, განსაკუთრებით, ტექნოლოგიების, ინფრასტრუქტურისა და მმართველობის მოდელების სფეროში.

➢ აშშ-ის დახმარება დემოკრატიის განვითარებაში ყველაზე ეფექტიანია ნახევრად ღია პოლიტიკურ სისტემებში, სადაც არსებობს სამოქალაქო საზოგადოება, დამოუკიდებელი მედია და პოლიტიკური პლურალიზმი, რაც გარე მხარდაჭერის ეფექტიანად ათვისების შესაძლებლობას იძლევა.

➢ ავტოკრატიული პოლიტიკური გარემო მკვეთრად ზღუდავს აშშ-ის დახმარების გავლენას. ბელარუსსა და აზერბაიჯანში შემზღუდავმა სამართლებრივმა ჩარჩოებმა, რეპრესიულმა პოლიტიკამ და სახელმწიფოს მტრულმა დამოკიდებულებამ მნიშვნელოვნად შეასუსტა დემოკრატიის მხარდაჭერის ძალისხმევის შედეგები.

➢ აშშ-ის მხარდაჭერა ხშირად ვითარდება „შესაძლებლობების ფანჯრების“ ლოგიკის შესაბამისად. დაფინანსება მკვეთრად იზრდება დემოკრატიული გარდატეხების შემდეგ (საქართველო – 2003 წ., უკრაინა – 2014 წ., სომხეთი – 2018 წ.), თუმცა იკლებს იმ შემთხვევაში, როდესაც რეფორმები ჩიხში ექცევა ან დემოკრატიული უკუსვლის პროცესი იწყება.

➢ ტრამპის მეორე ვადის პერიოდში მნიშვნელოვანი სტრატეგიული ცვლილებები მოხდა, რამაც დემოკრატიის მხარდასაჭერი ამერიკული დახმარება ნაწილობრივ უსაფრთხოების სფეროზე გადაამისამართა. ეს ტენდენცია უკავშირდება დიდ სახელმწიფოებს შორის კონკურენციის გაძლიერებას და ევროპელი პარტნიორებისათვის მეტი პასუხისმგებლობის დაკისრებას. ეს პროცესები კი ქმნის რისკს, რომ შემცირდება აშშ-ის გავლენა მმართველობის რეფორმებზე ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოს ქვეყნებში.

➢ სამოქალაქო საზოგადოების მდგრადობა წარმოადგენს აშშ-ის გრძელვადიანი მხარდაჭერის ყველაზე მნიშვნელოვან შედეგს, განსაკუთრებით, უკრაინაში, საქართველოში, სომხეთსა და მოლდოვაში. მრავალწლიანი დახმარება ხელს უწყობდა რეფორმატორული კოალიციების ჩამოყალიბებას, დემოკრატიული რეფორმების გაგრძელებას და საზოგადოებრივი ზედამხედველობის ფუნქციის გაძლიერებას. შედეგად, სამოქალაქო საზოგადოება ხშირად იქცა იმ მთავარ ფაქტორად, რომელიც ინარჩუნებს დემოკრატიული განვითარების პოტენციალს მაშინაც კი, როდესაც სახელმწიფო ინსტიტუტებში რეფორმების პროცესი ნელდება ან წინააღმდეგობას აწყდება.

სრული ტექსტი REDEMOS-ის პოლიტიკის მოკლე მიმოხილვის – **ტრანსატლანტიკური გავლენა: ამერიკის შეერთებულ შტატების როლი ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოს ქვეყნების ტრანსფორმაციაში**– ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://redemos.eu/resources/publications/policy-papers /

REDEMOS: REconfiguring EU DEMOcracy Support.
Towards a sustained demos in the EU's Eastern Neighbourhood

REDEMOS- 101061738
HORIZON-CL2-2021-DEMOCRACY-01-04

Dr Mădălina Dobrescu, NTNU
info@redemos.eu

redemos.eu @REDEMOS_eu REDEMOS Horizon Europe Project