



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

# ევროკავშირის შავი ზღვის პოლიტიკა და გაფართოება

*კახა გოგოლაშვილი*



2018

## შესავალი

შავი ზღვა არის ბუნებრივი ხიდი, რომელიც ევროპას აკავშირებს კასპიის რეგიონთან და მის მიღმა - ცენტრალურ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიასთან. შავ ზღვას ევროკავშირისთვის ყოველთვის ჰქონდა სტრატეგიული მნიშვნელობა, განსაკუთრებით, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის (CEE) ქვეყნების უსაფრთხოების თვალსაზრისით, რომლებიც მდებარეობენ შავი ზღვა-დუნაის აუზის გასწვრივ. ევროკავშირის ენერგოუსაფრთხოება სულ უფრო დამოკიდებული ხდება მილსადენის პროექტების წარმატებაზე, რომლებიც გადის სამხრეთ კავკასიაზე, უკრაინაზე, თურქეთსა და ევროკავშირის წევრ ზღვისპირა სახელმწიფოებზე. რეგიონს ასევე უკავშირდება ევროპა-აზიას შორის ახალი სატრანსპორტო მარშრუტების განვითარების გეგმებიც. თავის მხრივ, ფართო რეგიონი ქმნის მზარდ ბაზარს 350 მილიონზე მეტი მოსახლეობით და ბუნებრივად წარმოადგენს კომერციული ინტერესების საგანს. რეგიონი არ არის ჰომოგენური და ინტეგრირებული და ამ სივრციდან მომდინარე რამდენიმე მნიშვნელოვან გამოწვევას, თუ შესაბამისი რეგირება არ მოჰყვება, პოტენციურად ძლიერი გავლენის მოხდენა შეუძლია როგორც ევროკავშირის, ისე მისი პარტნიორების უსაფრთხოებასა და სტაბილურობაზე.

წარსულში შავი ზღვის რეგიონი უფრო დაყოფილი იყო და საერთო რეგიონული პოლიტიკის განვითარებისთვის არასაკმარის პირობას ქმნიდა. შავი ზღვის ორი სანაპირო ქვეყნის - რუმინეთისა და ბულგარეთის - ევროკავშირში გაწევრიანებამ ორგანიზაციას გაუჩინა რეგიონში უფრო კონსოლიდირებული როლის თამაშის ინტერესი და ამბიცია. შავი ზღვის რეგიონის გაძლიერების პროცესში ევროკავშირმა სცადა გაფართოების სხვადასხვა ინსტრუმენტის გამოყენება, *გაერთიანების წინა* დახმარება თურქეთისთვის, სტრატეგიული პარტნიორობა რუსეთთან და პარტნიორობის შესახებ ხელშეკრულებების დადება სამხრეთ კავკასიის სახელმწიფოებთან. გამომდინარე იქიდან, რომ რეგიონი უამრავი გამოწვევის წინაშე იდგა, იყო კონფლიქტები და უსაფრთხოების გამოწვევები, ევროკავშირის, როგორც უსაფრთხოების აქტორის ჩარევამ გაზარდა მისი გავლენა შავი ზღვის რეგიონში. *ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკამ* (2003), *შავი ზღვის სინერგიამ* (2007) და *აღმოსავლეთ პარტნიორობამ* (2009) გავლენა იქონია რეგიონის დემოკრატიულ ტრანსფორმაციასა და შიდა კონსოლიდაციაზე და ხელი შეუწყო რეგიონული მოთამაშეების დაახლოებას ევროკავშირთან.

რუსეთის აგრესიულმა და რევიზიონისტულმა ქცევამ (აშკარაა 2008 წლიდან და მიზნად ისახავს ეროვნული საზღვრების შეცვლას, სამხედრო გაძლიერებას, ძალის გამოყენების მუქარას, სტრატეგიული უპირატესობის მოპოვებასა და დასავლეთთან გეოპოლიტიკურ კონკურენციას) მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანა შავი ზღვისა და მის გარშემო არსებულ უსაფრთხოების გარემოში.

წინამდებარე ნაშრომში შევეცდებით გავანალიზოთ ევროკავშირის შავი ზღვის რეგიონთან დაკავშირებული მიზნები და ამბიციები, თანამშრომლობის ინსტრუმენტები, მისი პოლიტიკის ნაკლოვანებები და გაზრდილი ჩართულობის გამოწვევები. ასევე წარმოვადგენთ

რეკომენდაციებს, თუ როგორი უნდა იყოს ევროკავშირის რეაგირება შავი ზღვის რეგიონული პოლიტიკის უსაფრთხოების ცვალებად გარემოში.

### **შავ ზღვაზე ევროკავშირის ინტერესების ზრდა**

მას შემდეგ, რაც ევროკავშირი გახდა საზღვაო აქტორი (2007 წლიდან ბულგარეთისა და რუმინეთის შემოერთების შემდეგ), მისი ინტერესები, რეგიონის სხვადასხვა პრობლემის მოგვარების კუთხით, გაიზარდა. მთავარი გამოწვევები უკავშირდება გარემოს, მიგრაციას, დასაქმებასა და სოციალურ დაცვას, ეკონომიკურ განვითარებასა და ვაჭრობას, საზღვრისპირა და შიდა დავებსა და რყევებს, ტერორიზმსა და იარაღის გავრცელებას, ნარკოტიკითა და ადამიანებით ტრეფიკინგს, ბუნებრივი რესურსების გამოყენებას, ნავიგაციასა და სამხედრო დაპირისპირებას. რეგიონის ქვეყნები ან მდიდარი არიან ბუნებრივი რესურსებით, ან წარმოადგენენ სატრანზიტო ქვეყნებს, რაც მნიშვნელოვანია ევროკავშირის ენერგეტიკული უსაფრთხოებისათვის. ისინი ქმნიან სატრანსპორტო დერეფანსა და ხიდს კასპიისა და ცენტრალური აზიის რეგიონთან, რომელიც ასევე მდიდარია ბუნებრივი რესურსებით, მათ შორის, ენერგორესურსებით. შავ ზღვაზე უსაფრთხოებასა და სტაბილურობას აქვს და ექნება მნიშვნელოვანი გავლენა ევროკავშირის მომავალზე.

**1997 წელს ევროკავშირის საბჭომ დაამტკიცა ევროკომისიის კომუნიკაცია, რომელიც შავი ზღვის რეგიონზე მეტად სანაპირო ქვეყნებთან ორმხრივ ურთიერთობებზე იყო ფოკუსირებული.<sup>1</sup> შავი ზღვის სანაპირო ქვეყნებთან ორმხრივი ურთიერთობები განვითარდა სხვადასხვა ფორმატისა და ინსტრუმენტის გამოყენებით. თურქეთთან ურთიერთობები წარიმართა (და კვლავაც იმართება) *ასოციირების შეთანხმებით* (1963), ევროკავშირ-თურქეთის - *საბაჟო კავშირში* გაწევრიანებით (1995) და *მიერთების პროცესით* (2005). რუმინეთი და ბულგარეთი კანდიდატი სახელმწიფოები იყვნენ 1998-2007 წლებში, საბოლოო გაწევრიანებამდე. ევროკავშირთან მათი ურთიერთობები მოიცავდა ევროპის შეთანხმებებსა (1994) და მიერთების სტრატეგიებს, რომლითაც მათზე გავრცელდა ევროკავშირთან მიერთების ფინანსური ინსტრუმენტები.<sup>2</sup> შემდეგ, 2007 წლიდან, კანდიდატმა და გაწევრიანების პროცესში მყოფმა სახელმწიფოებმა მიიღეს სარგებელი მიერთებამდელი დახმარების ინსტრუმენტით (IPA). გარდა ამისა, თურქეთი სარგებელს იღებდა MEDA-ინსტრუმენტით, რომელიც შეიქმნა ხმელთაშუა ზღვის რეგიონში თანამშრომლობისათვის.**

რუსეთთან და აღმოსავლეთ ევროპისა და სამხრეთ კავკასიის ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკის სახელმწიფოებთან (როგორც მათ უწოდებდნენ იმ დროს) *პარტნიორობისა და*

---

<sup>1</sup>EC Communication on *Regional Cooperation in the Black Sea Area: State of Play, Perspectives for EU Action Encouraging its Further Development* (Doc. COM (97) 579 Final, Brussels, 14 November 1997).

<sup>2</sup>ზემოხსენებული პროგრამების აღწერა იხ.: <https://www.danube-region.eu/funding/private-sector-2>.

თანამშრომლობის შეთანხმებები (PCA) წარმოადგენდა ორმხრივი ვალდებულებების ფართო სპექტრს და მიზნად ისახავდა ამ სახელმწიფოებში დემოკრატიული ღირებულებების პატივისცემას, კანონის უზენაესობის ინსტიტუტების შექმნას, ევროკავშირთან მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წესებით ვაჭრობას, მნიშვნელოვანი მიმართულებებით ევროკავშირის კანონმდებლობასთან მსუბუქ დაახლოებასა და უსაფრთხოებისა და საერთაშორისო მშვიდობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე დიალოგს.<sup>3</sup>

თანამშრომლობის მხარდასაჭერად დუნაი-შავი ზღვის აუზში რამდენიმე ფინანსური ინსტრუმენტი ამოქმედდა, რომელიც მოიცავს ცენტრალური ევროპის, აღმოსავლეთ ევროპისა და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებს:

- TRACECA<sup>4</sup> და INOGATE<sup>5</sup> – მრავალწლიანი სახელმწიფოთაშორისი პროექტები შავი ზღვისა და კასპიის ზღვის რეგიონებში, შესაბამისად, სატრანსპორტო და ენერგოდერეფნების განვითარებისთვის.
- პანევროპული სატრანსპორტო სივრცის (PETrA) შავ ზღვაზე გავრცელების გეგმები.
- დუნაი-შავი ზღვის გარემოსდაცვით დავალებათა ჯგუფის (DANBLAS) ინიციატივა.
- ევროკავშირის დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების (EIDHR) პროგრამა.
- სტაბილურობის ინსტრუმენტი რეგიონში კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარების ხელშეწყობისთვის.

1990-იანი წლების შუა პერიოდიდან მოყოლებული ბისეკი (შავი ზღვის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაცია) წარმოადგენს პრაქტიკულად ერთადერთ ინკლუზიურ ფორმატს შავი ზღვის ფართო რეგიონის ქვეყნების თანამშრომლობისათვის. საბოლოოდ, 2007 წელს, ევროკავშირი გახდა ორგანიზაციის დამკვირვებელი წევრი. ბისეკის აქტივობებში მონაწილეობა პოლიტიკურად სწორი გადაწყვეტილება იყო, რადგან ეს ორგანიზაცია აერთიანებდა 12 წევრს, 17 დამკვირვებელსა და სექტორული დიალოგის 14 პარტნიორს.

სხვა ფორმატებს რაც შეეხება, პ. მანოლის მოსაზრებით, 2014 წელს „სქემები, როგორებიცაა შავი ზღვის საზღვაო თანამშრომლობის დავალებათა ჯგუფი (BlackSeaFor), ოპერაცია შავი ზღვის ჰარმონია, შავი ზღვის სანაპირო და სასაზღვრო დაცვის ფორუმი და შავი ზღვის კომისია, ადასტურებს საზღვაო თანამშრომლობას სანაპირო სახელმწიფოებს შორის“.<sup>6</sup> მართლაც, ზემოთ აღნიშნული თანამშრომლობის ყველა ფორმატი წარმოადგენდა ინკლუზიურ ინიციატივებს (სანაპირო ქვეყნებისთვის), თუმცა რუსეთის ფედერაციის მიერ ყირიმის ანექსიის შემდეგ პრაქტიკულად ყველა აღმოჩნდა წარუმატებელი.

<sup>3</sup> Main financial instruments: TACIS, ENPI (later and since 2014, ENI).

<sup>4</sup>TransportCorridorEurope-Caucasus-Asia.

<sup>5</sup>Interstate Oil and Gas Transport to Europe, completed in 2016.

<sup>6</sup>PanagiotaManoli, *Regional Cooperation in the Black Sea*. Commissioned Paper for the Black Sea Trade and Development Bank, University of the Aegean, 2014, p. 15.

[https://www.bstadb.org/publications/Regional\\_Cooperation\\_in\\_the\\_Black\\_Sea.pdf](https://www.bstadb.org/publications/Regional_Cooperation_in_the_Black_Sea.pdf).

შავი ზღვის შესახებ ევროკავშირის ოფიციალური დოკუმენტების უმრავლესობა 1990-იან და 2000-იან წლებში (2007 წლამდე) ეხებოდა თევზჭერასა და გარემოსდაცვით პრობლემებს. TRACECA-სა და INOGATE-ს მცირე გავლენა ჰქონდათ რეგიონში ევროკავშირის ღირებულებებისა და მმართველობის გავრცელების საქმეში. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებებმა (PCA) ხელი შეუწყო ევროკავშირთან შავი ზღვის სახელმწიფოების დაახლოების ზრდას და თანამშრომლობის გაღრმავებას.

ევროკავშირი 2007 წელს რუმინეთისა და ბულგარეთის მიერთებით გახდა შავი ზღვის აქტორი, რამაც გაუჩინა მოტივაცია, რომ მონაწილეობა მიეღო რეგიონულ თანამშრომლობაში, ხელი შეეწყო რეგიონის კონსოლიდაციისა და კოლექტიური ინტერესების საკითხებში თანამშრომლობისათვის, ეპასუხა გამოწვევებისათვის და განევიტარებინა პოზიტიური დღის წესრიგი მშვიდობის დამყარებისა და უსაფრთხოების გაზრდის მიზნით.

### **ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა**

ევროკავშირის სურვილი, ახლო კავშირები განევიტარებინა აღმოსავლეთ ევროპის (EE) რეგიონთან (ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებთან), ყოველთვის გულისხმობდა „ახლო თანამშრომლობას“ და არა - მათი ინტეგრირების შესაძლებლობას. 2003 წლის გაფართოების მეხუთე ტალღის შემდეგ მოსაზღვრე ტერიტორიის ქვეყნებში, კანონის უზენაესობის, კეთილდღეობისა და კარგი მმართველობის ნაკლებობის გათვალისწინებით, წარმოიშვა დებატები ახალ მეზობლებთან გაფართოების შემდგომი პოლიტიკის შესახებ, რათა დაცული ყოფილიყო ევროკავშირის უსაფრთხოება და სტაბილურობა. აღნიშნული განსაკუთრებით რელევანტური გახდა აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონთან ურთიერთობის კონტექსტში. ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკამ (ესპ), რომელიც 2003 წელს დაიწყო (2004 წელს მოიცვა სამხრეთ კავკასია), მიზნად დაისახა ევროკავშირისა და რეგიონს შორის განვიტარების თვალსაზრისით არსებული ნაპრაღის შემცირება.<sup>7</sup> ტრანსფორმაცია წევრობის პერსპექტივის გარეშე შესაძლებელი ჩანდა, თავის მხრივ, ევროკავშირის მიზიდულობის ძალის, ელიტების მაღალი მოტივაციისა და პარტნიორ ქვეყნებში საზოგადოებრივი დაკვეთის გამო. პოლიტიკის საწყის ეტაპზე პირობითობის პრინციპზე სოციალიზაციის საშუალებების უპირატესობამ და „თაფლა კვერების“ არარსებობამ, პარტნიორ ქვეყნებში სწრაფი და ადეკვატური ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობები შეამცირა. ესპ-ის კიდევ ერთ სისუსტეს წარმოადგენდა „ეგალიტარული“ და ერთიანი მიდგომა აღმოსავლეთ ევროპისა და სამხრეთ ხმელთაშუაზღვისპირეთის ორი განსხვავებული რეგიონის მიმართ. მართალია, საწყის ეტაპზე შემოიღეს ესპ-ში „დიფერენცირების“ პრინციპი, მაგრამ განვიტარების სხვადასხვა დონის სახელმწიფოების ერთ კალათაში მოთავსებამ რეალურად უარყოფითად

---

<sup>7</sup> The author intentionally disregards speaking about the EU's southern neighbours.

იმოქმედა „საუკეთესო ქვეყნების“ მოტივაციაზე. გეოპოლიტიკური თვალსაზრისით, სამეზობლო პოლიტიკა შეიძლება შეფასდეს ევროკავშირის მცდელობად ერთ ინიციატივაში მოაქციოს ხმელთაშუა ზღვისა და შავი ზღვის რეგიონებში არსებული ამბიციები. რეგიონებს შორის ფუნდამენტური განსხვავებებისა და სუსტი კულტურული, ეკონომიკური, ისტორიული და პოლიტიკური კავშირების გამო ევროკავშირმა ამ მიზანს ვერ მიაღწია. შესაბამისად, გაიზარდა მოთხოვნა უფრო დიფერენცირებულ პოლიტიკაზე, რომელიც ერთმანეთისგან განასხვავებდა ამოცანებს, მეთოდებსა და ინსტრუმენტებს, ერთი მხრივ, აღმოსავლეთ ევროპის შავი ზღვის ქვეყნებისთვის (უფრო ზუსტად, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის, რადგან ბელარუსი არ ითვლება შავი ზღვის სახელმწიფოდ) და მეორე მხრივ, სამხრეთით ხმელთაშუაზღვისპირეთის რეგიონისთვის.

ესპ-ის დაწყებიდან რამდენიმე წელში ევროკავშირის ინსტიტუტებს, უფრო კონკრეტულად - წევრ სახელმწიფოებს, ჰქონდათ ყოფილი საბჭოთა კავშირის 6 სახელმწიფოსთვის რაღაც განსხვავებულის შეთავაზების რამდენიმე მცდელობა. კერძოდ, ევროკავშირის საბჭოს მაშინდელმა თავმჯდომარემ, გერმანიამ, ევროკავშირის საბჭოს შესთავაზა ესპ-პლუსი (2006).<sup>8</sup> ეს ინიციატივა მიზნად ისახავდა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის პოლიტიკის დიფერენცირებას. კონკრეტულად, ის მოიცავდა აღმოსავლეთ ევროპის ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებთან უფრო ღრმა ჩართულობას მათი სწრაფი ტრანსფორმაციისა და ევროკავშირთან მეტი ეკონომიკური ინტეგრაციის მიზნით. იდეას დიდი განხილვა და კამათი მოჰყვა ევროკავშირის ანალიტიკურ ცენტრებსა (think-tanks) და ეპისტემიურ საზოგადოებებში (ემერსონი, ნოუჩევა, პოპესკუ).<sup>9</sup> მიღების შემთხვევაში, ინიციატივა იძლეოდა შავი ზღვის სახელმწიფოებთან და ბელარუსთან ახლო კავშირების დამყარების შესაძლებლობას. ინიციატივა არ გაიზიარა რამდენიმე წევრმა სახელმწიფომ, თუმცა ის გახდა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან მიმართებით გერმანიის ორმხრივი ურთიერთობის ნაწილი.

## შავი ზღვის სინერჯია

ევროკომისიის 2007 წლის კომუნიკაცია შავი ზღვის სინერჯიის შესახებ გამოხატავდა ევროკავშირის ღია ინტერესს, მოეგვარებინა რიგი პრობლემებისა რეგიონის ყველა მოთამაშესთან უფრო აქტიური და მიზანმიმართული ჩართულობით. ეს ასევე ნიშნავდა აღიარებას, რომ რეგიონში ევროკავშირის ორმხრივი პოლიტიკით გავლენის გაზრდის ადრეული მცდელობები არასაკმარისი იყო. სინერჯიის ერთ-ერთ ამოცანას წარმოადგენდა კოლექტიური ქმედებებისათვის სახელმწიფოებს შორის რეგიონული კონსოლიდაციისა და

<sup>8</sup> *Germany and the Eastern Partnership* by Justyna Gotkowska, 2010.

<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2010-06-18/germany-and-eastern-partnership>.

<sup>9</sup> *European Neighborhood Policy Two Years On: Time Indeed for an ENP Plus* (2007).

<https://www.ceps.eu/system/files/book/1479.pdf>.

კონსენსუსის მიღწევა. შემოთავაზებული ინიციატივით ევროკავშირის ჩართულობა მიზნად ისახავდა საკუთრივ ევროკავშირსა და შავი ზღვის რეგიონს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობას.<sup>10</sup> შავი ზღვის სინერგიამ აქცენტი გააკეთა გარემოს, საზღვაო საქმეების, თევზჭერის, საზღვაო ტრანსპორტის, ენერგეტიკის, განათლების, საზღვრისპირა და კვლევის სფეროებში თანამშრომლობის ახალი პროექტების კონსოლიდირებასა და განვითარებაზე. კომუნიკაცია ეცადა წარმოედგინა ევროკავშირის პოლიტიკის, ფინანსური ინსტრუმენტებისა და ორმხრივი თუ რეგიონული ინიციატივების ნაკრები და შესაძლებლობების ფარგლებში მოეხდინა მათი რეორიენტირება რეგიონული თანამშრომლობის კუთხით. ამ ყველაფრის მიზანი იყო შავი ზღვის ქვეყნებს შორის სინერგიისა და თანამშრომლობის გაზრდა, რაც ხელს შეუწყობდა მთელ რეგიონში ურთიერთობების გაღრმავებას, მშვიდობასა და განვითარებას. იმ დროისთვის ევროკავშირს რუსეთთან რეგიონულ საკითხებზე სრულად თანამშრომლობის იმედი ჰქონდა. ევროკომისიამ ხელი შეუწყო რეგიონული მნიშვნელობის მთელ რიგ სექტორულ ინიციატივებს.<sup>11</sup> ეს მოლოდინი ევროკავშირს უძლიერებდა სურვილს, რომ ბისეკი გამხდარიყო შავი ზღვის რეგიონში თანამშრომლობის გაღრმავებისა და კონსოლიდირების ძლიერი პლატფორმა. ევროკომისიის კომუნიკაციაში აღნიშნული იყო: „ბისეკის ფართო წევრობა და ფაქტი, რომ რუსეთი და თურქეთი არიან დამფუძნებელი წევრები, წარმოადგენს ძლიერ უპირატესობას და ამან შესაძლოა მნიშვნელოვნად შეუწყოს ხელი შავი ზღვის სინერგიის წარმატებას.<sup>12</sup> უფრო მეტიც, ევროკომისიამ გამოხატა ორგანიზაციაში დამკვირვებლის სტატუსის მიღების სურვილი (რადგან ევროკავშირის შვიდ წევრ სახელმწიფოს უკვე ჰქონდა ეს სტატუსი) და 2007 წელსვე მიღო კიდევ. 2009 წლიდან ევროკავშირი მონაწილეობს ბისეკის მინისტერიალებსა და სამიტებში.

შავი ზღვის სინერგიის შესახებ ევროკომისიის 2015 წლის პროგრესის ანგარიშმა<sup>13</sup> აჩვენა, რომ გარკვეულ სფეროებში მიღწეულია საერთო რეგიონული კონსოლიდაცია. აღსანიშნავია შავი ზღვის წყლის ხარისხის ბიოლოგიური და ქიმიური მონიტორინგის შესაძლებლობების გაზრდისთვის გარემოსდაცვითი მონიტორინგის ორი პროექტი. თანამშრომლობის სხვა მაგალითებს წარმოადგენდა 2012 წლის შავი ზღვის გარემოს მონიტორინგის (EMBLAS) ინიციატივა, რომელიც უკრაინასა და საქართველოსთან ერთად რუსეთსაც მოიცავდა; ენერგეტიკის სფეროში თანამშრომლობაზე ევროკავშირ-რუსეთის საგზაო რუკა, რომელიც მიზნად ისახავს 2050 წლისათვის პანევროპული ბაზრის შექმნას (რუსეთი და უკრაინა Erratum-ის აქტიური პარტნიორები არიან); შავი ზღვის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი,

<sup>10</sup> Brussels, 18.11.2015 SWD (2015) 245 final PART 1/2. p. 2.

[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2a\\_EE%20progress%20report%20-%20CSWD%20part%201.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2a_EE%20progress%20report%20-%20CSWD%20part%201.pdf).

<sup>11</sup> Brussels, 11.04.2007 COM (2007) 160 final. Ibid., p. 2.

[http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com07\\_160\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com07_160_en.pdf).

<sup>12</sup> Ibid., p. 9.

<sup>13</sup> Brussels, 18.11.2015 SWD(2015) 245 final PART 1/2. p. 2.

[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2a\\_EE%20progress%20report%20-%20CSWD%20part%201.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2a_EE%20progress%20report%20-%20CSWD%20part%201.pdf).

სადაც ყველა სახელმწიფო, რუსეთის ჩათვლით, აქტიურ მონაწილეობას იღებს; ახალგაზრდების ეროვნული საბჭოს კავშირი; თანამშრომლობა თევზჭერის სფეროში და სხვა. 2014 წელს ევროკავშირის საბჭომ მოიწვია ევროკომისია, რათა თავიდან შეეფასებინა ევროკავშირ-რუსეთის თანამშრომლობის პროგრამები და ცალკეული შემთხვევების საფუძველზე მიეღო გადაწყვეტილებები ევროკავშირის თანამშრომლობის ორმხრივი და მრავალმხრივი პროგრამების განხორციელების შეჩერების შესახებ. ეს გადაწყვეტილება, ცხადია, მიიღეს რეგიონში რუსეთის პოლიტიკასთან დაკავშირებით მზარდი უთანხმოების გამო. 2008 წელს საქართველოს რეგიონების ოკუპაცია და 2014 წელს უკრაინის ტერიტორიის ანექსია წარმოადგენდა პირველ მნიშვნელოვან განხეთქილებას რეგიონულ ინტერესებსა და ღირებულებებთან დაკავშირებით. ამ მოვლენამ გავლენა იქონია ბისეკის ეფექტურობაზე. ორგანიზაცია, რომელშიც რუსეთი წამყვან როლს ასრულებს, ვერ გახდებოდა რეგიონული აქტორების გამაერთიანებელი ინსტრუმენტი. 2008 წელს რუსეთის საქართველოსთან ომით გამოწვეულმა მზარდმა დაპირისპირებამ რეგიონში დაასუსტა ბისეკის, როგორც ინკლუზიური თანამშრომლობის ფორმატის, შესაძლებლობები.

### **აღმოსავლეთ პარტნიორობა**

აღმოსავლეთ პარტნიორობა, რომელიც შეიქმნა 2009 წელს, პრადის სამიტის შემდეგ, წააგავს ევროკავშირის შავი ზღვის პოლიტიკის „სათადარიგო პროტოკოლს“, რადგან პარტნიორობის ექვსიდან ხუთი სახელმწიფო შავი ზღვის რეგიონის ქვეყანაა. მიუხედავად იმისა, რომ შავ ზღვასთან დაკავშირებული საერთო პროექტები ხორციელდება მხოლოდ ფლაგმანური ინიციატივებისა თუ თემატური პლატფორმების გზით, აღმოსავლეთ პარტნიორობა მართლაც ზრდის შავი ზღვის რეგიონში ევროკავშირის წარმომადგენლობასა და გავლენას. **აღმოსავლეთ პარტნიორობა ქმნის აღმოსავლეთ ევროპულ სახელმწიფოებთან ორმხრივი და რეგიონული ურთიერთობების უფრო მაღალი დონისა და ამბიციის ჩარჩოს, ვიდრე ნებისმიერი წინა ინიციატივა.** ეს ფორმატი მოიცავს ყოველ ორ წელიწადში ჩატარებულ სამიტებს, ყოველწლიურ მინისტერიალს, თემატურ პლატფორმებს მრავალმხრივი თანამშრომლობისთვის, სთავაზობს ორმხრივ ასოცირების ხელშეკრულებებს (ღრმა პოლიტიკური დიალოგის წარმართვის ყველა ინსტრუმენტით), ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებებს, გაზრდილ მობილობასა და თანამშრომლობას მოქალაქეებს შორის, მონაწილეობას ევროკავშირის პროგრამებსა და სააგენტოებში და ახლო თანამშრომლობას პრაქტიკულად ყველა სექტორული მიმართულებით.

ჩაფიქრებული იყო, რომ რაოდენობრივად ნაკლებ პარტნიორ ქვეყანაზე (რომლებიც შედარებით ჰომოგენურები არიან ისტორიული განვითარების თვალსაზრისით) და, შესაბამისად, ნაკლებ გამოწვევაზე, მმართველობის ფორმასა და ეკონომიკურ თუ სოციალურ განვითარებაზე ფოკუსირებით, ევროკავშირისთვის უფრო მარტივი იქნებოდა თავისი პოლიტიკისა და ფინანსური საშუალებების გამოყენება, რეფორმების ხელშეწყობა, *acquis* გავრცელება და ევროპეიზაცია. აღნიშნულმა ინიციატივამ ქვეყნებს საშუალება მისცა



ევროკავშირთან ეთანამშრომლათ მათი ინდივიდუალური დღის წესრიგის მიხედვით და მეზობლებისგან დამოუკიდებლად, რათა განეცითარებინათ საკუთრივ პოლიტიკით განსაზღვრული დონისა და ხარისხის ორმხრივი ურთიერთობები.<sup>14</sup>

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის თვალსაზრისითაც, აღმოსავლეთ პარტნიორობამ ევროკავშირს შესაძლებლობა მისცა განესხვავებინა თავისი პოლიტიკის ამოცანები, ერთი მხრივ, სამხრეთ ხმელთაშუაზღვისპირეთის, ხოლო, მეორე მხრივ, აღმოსავლეთ ევროპის (შავი ზღვის) მიმართ და გზა გაუხსნა აღმოსავლეთ ევროპასთან გაზრდილი პოლიტიკური თანამშრომლობისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის შესაძლებლობას, რომელიც გარკვეული პირობების საფუძველზე და შესაბამის დროს შესაძლოა გახდეს ევროკავშირის სამომავლო გაფართოების საგანი. მაშინ, როცა რუმინეთი, ბულგარეთი და საბერძნეთი, როგორც ევროკავშირის წევრები, მონაწილეობენ ინიციატივაში, აღმოსავლეთ პარტნიორობა არ ვრცელდება რუსეთზე, პირველ რიგში იმიტომ, რომ 2003 წელს არ გამოუთქვამს სურვილი, შეერთებოდა ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკას. მეორე მხრივ, რუსეთის გეოპოლიტიკური ამბიციები, საერთაშორისო ასპარეზზე მისი ქმედებები და დემოკრატიული განვითარების რეგრესი არ ეთავსება აღმოსავლეთ პარტნიორობის მიზნებსა და სულისკვეთებას.

თურქეთს, როგორც კანდიდატ სახელმწიფოს, შეუძლია სამომავლოდ იპოვოს გარკვეული როლი აღმოსავლეთ პარტნიორობის თანამშრომლობის ფორმატში. ეს არის საკითხი, რომელსაც მეტი განხილვა და მსჯელობა სჭირდება. თურქეთი არის მნიშვნელოვანი რეგიონული მოთამაშე, რეგიონის ზღვისპირა სახელმწიფოებთან პრაქტიკულად ყველაზე მაღალი სავაჭრო ბრუნვით. მართლაც, მისი პოლიტიკური როლი, რომელიც ბოლო წლებში გარკვეულწილად არ შეესაბამება ევროკავშირის სტრატეგიას, კამათის საგანია. მთავარი სირთულე უკავშირდება ევროკავშირთან გაერთიანების ინტერესის კლებას, სტაგნაციას დემოკრატიული განვითარების პროცესში მეზობლებზე საკუთარი გავლენის დამყარების ინტერესს, დასავლეთისგან (და კონკრეტულად ევროკავშირისგან) გაზრდილ კრიტიკასა და ფართო რეგიონული უსაფრთხოების საკითხებზე გარკვეულ დაპირისპირებას.

ბოლო წლებში აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებს შორის, საგარეო პოლიტიკის ორიენტირებსა თუ შიდა პოლიტიკაში, აშკარად გამოიკვეთა განსხვავებები მიზანსწრაფულობის, ამბიციების, ღირებულებებისა და მიღწევების თვალსაზრისით. მიუხედავად ამისა, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ბრიუსელის 2017 წლის სამიტმა აჩვენა მნიშვნელოვანი პროგრესი შავი ზღვის აღმოსავლეთ პარტნიორობაში მონაწილე სახელმწიფოებთან ევროკავშირის ურთიერთობების თვალსაზრისით. სომხეთმა,

---

<sup>14</sup> K. Gogolashvili, *Georgia-EU Relations and Future Perspectives*, GCSG, 2017.  
<http://www.gcsd.org.ge/uploads/tinymce/documents/EU-Georgia%20Relations%20and%20Future%20Perspectives.pdf>.

მიუხედავად ევრაზიის ეკონომიკურ კავშირში მონაწილეობისა, ხელი მოაწერა თანამშრომლობისა და გაძლიერებული პარტნიორობის შეთანხმებას (CEPA), რომელიც აღმოსავლეთ ევროპასთან და, კონკრეტულად, შავი ზღვის რეგიონთან ევროკავშირის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებების გავრცელების შესაჩერებლად შექმნილი რეგიონული თანამშრომლობის მოდელია. ეს ადასტურებს ფაქტს, რომ ევროკავშირი რჩება მიზიდულობის ძალად შავი ზღვის აღმოსავლეთ პარტნიორობაში ჩართული სახელმწიფოებისთვის და მომავალშიც იქონიებს მათზე გავლენას. მიუხედავად ამისა, ახლო მომავალში სომხეთი და აზერბაიჯანი ვერ შეძლებენ ევროპეიზაციას და ახლად ასოცირებული ქვეყნების (NAS) - მოლდოვის, უკრაინისა და საქართველოს მსგავსად ევროკავშირთან დაახლოებას. აღმოსავლეთ პარტნიორობის წარმატება მატერიალიზებულია სამ პარტნიორ სახელმწიფოსთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერაში, უვიზო რეჟიმის გავრცელებასა და სექტორულ სფეროებში გაზრდილ თანამშრომლობაში, მათ შორის, ევროპის ენერგეტიკულ გაერთიანებაში და საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის (CSDP) ოპერაციებში მონაწილეობაში. ეს პროცესები წარმოშობს დისკუსიას ევროკავშირის შავი ზღვის პოლიტიკის შესაძლო სახეცვლილებაზე.

### ცვლილებები უსაფრთხოების გარემოში

როგორც კარგად გამოჩნდა, შავი ზღვის სინერჯია და აღმოსავლეთ პარტნიორობა ორი თავსებადი პოლიტიკაა შავი ზღვის რეგიონში. მაშინ, როდესაც შავი ზღვის სინერჯიის ფარგლებში ევროკავშირი ცდილობს ყველა ქვეყნის (მათი პოლიტიკური პრიორიტეტებისგან დამოუკიდებლად) რეგიონული თანამშრომლობის გაზრდასა და არსებული ძალისხმევის კონსოლიდაციას, აღმოსავლეთ პარტნიორობა წარმოადგენს კონსტრუქციულ პროექტს, რომლის მიზანია იმ ქვეყნების ტრანსფორმაცია და მათზე პოზიტიური გავლენის მოხდენა, რომელთაც აქვთ ევროკავშირთან ინტეგრირების ინტერესი, ასევე, არსებული პრობლემების მოგვარება და განვითარების უკეთესი პირობების შექმნა.<sup>15</sup> მრავალი თვალსაზრისით, ამ ორ ინიციატივას აქვს გადაკვეთისა და თავსებადობის შესაძლებლობა. არსებითია, რომ ეს ინიციატივები არ შექმნის დაძაბულობას რეგიონში, რამდენადაც არც ერთი სახელმწიფო არ არის იძულებული ითანამშრომლოს იმ საკითხებზე, რომლებიც არ შედის მათ ინტერესებში და განახორციელოს რეფორმები და ცვლილებები, რომელთა სურვილიც არ გააჩნია.

ცხადია, მზარდი განსხვავებები ევროკავშირსა და რუსეთს შორის, რაც განსაკუთრებით აშკარაა შავ ზღვასთან მიმართებით, მოითხოვს არსებული პარადიგმის გადახედვას. რუსეთის ძველ და ახალ პოლიტიკას არ გააჩნია ის სულისკვეთება, რაც ევროკავშირისას. მაშინ, როდესაც ევროკავშირი ცდილობს განავითაროს ინკლუზიური პოლიტიკა

---

<sup>15</sup> Yannis Tsantoulis, *Black Sea Synergy and the Eastern Partnership: Different Centers of Gravity? Complementarity or Confusing Signals?* Policy Brief # 12, 2009. [https://www.files.ethz.ch/isn/104869/PB\\_12.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/104869/PB_12.pdf).

სხვებისთვის ზიანის მიყენებისა და დაბრკოლების გარეშე, რუსეთის მიზანია მოიპოვოს დომინანტობა და დაამყაროს ძალთა ახალი ბალანსი.

სიანა ლუცკანოვას მოსაზრებით: „დღეისათვის უსაფრთხოების გარემოს (შავი ზღვის რეგიონში) ორი მთავარი გამოწვევა აქვს - სამხედრო შესაძლებლობების შეუსაბამობა ყირიმის ანექსიის შემდეგ და კასპიისა და ევროპული ბაზრების დამაკავშირებელი ახალი ენერგეტიკული და სატრანსპორტო დერეფნების მომავალი. ეს ფაქტორები აყალიბებს ზოგად წარმოდგენებს შავი ზღვის რეგიონზე ყველა გეოსტრატეგიული ან/და კონტინენტური პოლიტიკის ანალიზში“.<sup>16</sup>

როდესაც ევროკავშირი ავითარებდა ორივე პოლიტიკას, შავი ზღვის სინერგიას და აღმოსავლეთ პარტნიორობას, ჯერ კიდევ არსებობდა მოლოდინი იმისა, რომ რუსეთი გახდებოდა სანდო პარტნიორი და ითანამშრომლებდა ახლო სამეზობლოში მშვიდობისა და სტაბილურობის დამყარებისთვის. ამ შეხედულების გამო, რეგიონის ტრანსფორმაციისთვის ევროკავშირის ყველა სახის ძალისხმევაზე გავლენა მოახდინა რუსეთის წინეხმა უკრაინასა და სომხეთზე: ამან, უკრაინის შემთხვევაში, ქვეყნის დესტაბილიზაცია გამოიწვია და სომხეთის შემთხვევაში, აიძულა ქვეყანა უარი ეთქვა ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებაზე. ევროკავშირის აღმოსავლეთ ევროპული და საერთო შავი ზღვის პოლიტიკის მიმართ რუსეთის აგრესიული წინააღმდეგობა ვლინდება ამ უკანასკნელის მიერ ჰიბრიდული ომის საშუალებების - პროპაგანდის, მედიასა და სამოქალაქო ორგანიზაციებზე გავლენის მოპოვების, სუვერენული სახელმწიფოების და მათი უსაფრთხოების სტრუქტურების კიბერსივრცეზე შეტევის - გამოყენებით.

სირიაში რუსეთისა და დასავლეთის ძალების დაპირისპირება აღრმავებს განსხვავებას რუსეთისა და ევროკავშირის სტრატეგიულ პროექტებს შორის და ხელს უწყობს გეოპოლიტიკურ დაყოფას. ამკარაა, რომ ამ თვალსაზრისით, შავი ზღვა ერთ-ერთი ყველაზე მოწყვლადი ადგილი ხდება. რუსეთი ღიად ცდილობს საბჭოთა დროინდელი პოზიციის დაბრუნებას უკრაინის, მოლდოვისა და საქართველოს დასავლეთისკენ შემდგომი სვლის შეჩერებით, იქნება ეს ნატოში გაერთიანება თუ მზარდი ინტეგრაცია ევროკავშირთან. მაშინ, როდესაც რუსეთმა მიაღწია სომხეთის ლოიალობასა და აზერბაიჯანის შედარებით ნეიტრალურობას, ის ინტენსიურად გააგრძელებს ევროკავშირთან ასოცირებულ ქვეყნებზე ზეწოლას და მოითხოვს საგარეო პოლიტიკის პრიორიტეტების შეცვლას. რუსეთის არმიის საფუძვლიანი მოდერნიზაცია და საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებსა და ჩრდილოეთ კავკასიაში ახალი შენაერთების განლაგება რუსეთის ამ განზრახვის ნიშნებია. აღმოსავლეთ უკრაინის კონფლიქტი ქმნის ხანგრძლივი სამხედრო დაპირისპირების კერას და ყირიმის ნახევარკუნძული, გაძლიერებული საზღვაო და სტრატეგიული შეიარაღებით, ხდება სამხედრო ციხე-სიმაგრე, რომელსაც შესწევს ძალა საფრთხე შეუქმნას ყველა

<sup>16</sup>SiyanaLutzkanova, *NATO and EU Strategies for the Black Sea Region: TheChallenge of a Power Balance in a New SecurityEnvironment*. Journal of Shipping and Ocean Engineering 7, 2017, p.210.

მშვიდობიან პროექტს შავ ზღვაზე. ევროკავშირის მხარდაჭერილი რეგიონის მშენებლობის მცდელობები კარგავს რელევანტურობას, რამდენადაც შავი ზღვის რეგიონში ფრაგმენტაცია ხდება რეალობა. ამ პირობების გათვალისწინებით, გარდაუვალია რეგიონში ნებისმიერი პოლიტიკის სეკურიტიზაცია. შავი ზღვის რეგიონში პარტნიორი სახელმწიფოების ჩართულობისა და ტრანსფორმაციის გაზრდისათვის საჭიროა ევროკავშირის დამატებითი ძალისხმევა, რათა გაძლიერდეს გამძლეობა უსაფრთხოების გამოწვევების მიმართ. პარალელურად, საჭიროა უსაფრთხოების თანამშრომლობაში საქართველოს, მოლდოვისა და უკრაინის ჩართულობაც.

### მეტი აქცენტი უსაფრთხოებაზე

ევროკავშირის დამოუკიდებლად არ გააჩნია საკმარისი ინსტრუმენტები პარტნიორი სახელმწიფოების დასახმარებლად, რომ შავი ზღვის რეგიონში უსაფრთხოების მხარდ გამოწვევებს გაუმკლავდნენ. ერთი მხრივ, ევროკავშირი ზრდის თავის ჩართულობას რეგიონში, თუმცა, მეორე მხრივ, მისი ინსტრუმენტები ვერ უზრუნველყოფს სტაბილურ და უსაფრთხო გარემოს ორგანიზაციის პოლიტიკის მიზნების რეალიზებისათვის.

საბოლოოდ, ნატო რჩება ევროკავშირის უსაფრთხოების გარანტორად და არის ერთადერთი აქტორი, რომელსაც შეუძლია რეგიონში ევროპული ინტერესებისა და, პირველ რიგში, ევროკავშირის სამეზობლოს დაცვა. შემთხვევითი არ არის, რომ ნატოს შავ ზღვასთან დაკავშირებით საკუთარი დღის წესრიგი აქვს და გარკვეულ ნაბიჯებს დგამს პარტნიორი სახელმწიფოების (უკრაინა და საქართველო) თავდაცვის შესაძლებლობების გასაზრდელად. ნატოს 2016 წლის ვარშავის სამიტის დეკლარაციაში ხაზგასმულია შავი ზღვის რეგიონში გარკვეულ საფრთხეებზე რეაგირების მნიშვნელობა, რომლებიც ძირითადად უკავშირდება რუსეთის მიერ ყირიმის ხელში ჩაგდებასა და შემდგომში მიმდინარე სამხედრო გაძლიერების ინტენსიურ პროცესებს.

შავ ზღვაზე ნატო წარმოდგენილია სამი სახელმწიფოთი და აქვს სამყოფი სამხედრო ძალა, რომ არ აწუხებდეს თავისი წევრების ტერიტორიული დაცვის საკითხი. მართლაც, ახალი გეოპოლიტიკური რეალობა აჩვენებს, რომ რუსეთის სამხედრო შესაძლებლობამ, რომელიც ყირიმის ანექსიის შემდეგ მოდერნიზებულია, შესაძლოა სერიოზული საფრთხე შეუქმნას ნებისმიერ საზღვაო ფლოტს შავ ზღვაზე და, განსაკუთრებით კი, ევროკავშირის პარტნიორ ქვეყნებს, როგორებიცაა საქართველო და უკრაინა. მოდერნიზაცია მოიცავს გაძლიერებულ საჰაერო ბაზას, გაუმჯობესებულ ხომალდებს, რომლებიც აღჭურვილია კალიბრის კრუიზით, ახალ ანტისაჰაერო და ხომალდსაწინააღმდეგო რაკეტებს,<sup>17</sup> სამ ახალ ფრეგატსა და სხვადასხვა ზომის 30 ახალ ხომალდს (2020 წლისთვის დაგეგმილია გაცილებით მეტი). აღნიშნულმა ცვლილებებმა რუსეთს საშუალება მისცა ძალიან გაურთულოს ან შეუძლებელი

---

<sup>17</sup>Natalia Konarzewska, "A New Balance of Power in the Black Sea?," September 15, 2016, *CACI Analyst*. <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13393-a-new-balance-of-power-in-the-black-sea?.html>.

გახადოს ნატოსთვის შავ ზღვაზე პარტნიორების დაცვა მნიშვნელოვანი საავიაციო, საზღვაო და ადამიანური დანაკარგის გარეშე“.<sup>18</sup> უფრო მეტიც, რუსეთის ყოფნამ სირიაში შეიძლება შეზღუდოს ნატოს დიდი საზღვაო ძალების წვდომა თურქეთის სრუტეებზე, თუ სიტუაცია მოითხოვს ასეთი ოპერაციის ჩატარებას. ჩარლზ ფრატინი III-ის და ჟენევიევ კასაგრანდეს მოსაზრებით, „2017 წლის 5 ივლისისთვის რუსეთის სამხედრო ძალებს გაშვებული ჰყავთ დაახლოებით 15 საზღვაო ხომალდი, როგორც ხმელთაშუა ზღვის *მუდმივ დავალებათა კვლევის* (MTF) ნაწილი ... და ის გააგრძელებს MTF-ის გამოყენებას ხმელთაშუა ზღვის აუზში რუსეთის სამხედრო გავლენის გასაზრდელად და ამავდროულად, გაზრდის ახლო აღმოსავლეთსა და ჩრდილოეთ აფრიკაში შეერთებული შტატების თავისუფალი მანევრირების რისკებს“.<sup>19</sup>

აღნიშნული, რუსეთის აგრესიისას შავი ზღვის პარტნიორების დაცვის საჭიროების შემთხვევაში, დაბრკოლებებს შეუქმნის მოკავშირეთა ხომალდებს თურქულ სრუტეებზე წვდომის მხრივაც. ნატოს ქვეყნების მიერ მონტროს კონვენციის (1936) შეზღუდვების გადალახვისა და შავ ზღვაზე 2014 წლის გაზაფხულის შემდეგ როტაციული წარმომადგენლობის მცდელობების მიუხედავად, რუსეთის გაზრდილი საზღვაო შესაძლებლობები და დამატებითი საშუალო და გრძელვადიანის ტაქტიკური რაკეტების განთავსება ყირიმში, ასევე სამხედრო წარმომადგენლობა საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე - აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში, სერიოზული ეჭვის ქვეშ აყენებს ალიანსის შესაძლებლობას ხელი შეუშალოს შეიარაღებული კონფლიქტის ინიცირებას რეგიონში. გარდა ამისა, ჩრდილოატლანტიკურ ალიანსს აქვს მყარი ხედვა, რომ პარტნიორი სახელმწიფოების უსაფრთხოება წარმოადგენს საკუთრივ ალიანსის უსაფრთხოების მნიშვნელოვან ელემენტს. შესაბამისად, ნატო დაინტერესებულია თავის პარტნიორებთან - საქართველოსა და უკრაინასთან (სავარაუდოდ, მომავალში მოლდოვასთანაც) თანამშრომლობის გაღრმავებითა და მათი სამხედრო შესაძლებლობებისა და გამძლეობის გაზრდით. რაც შეეხება ამ ქვეყნების ნატოში გაწევრიანებას, ამან შესაძლოა ნატოს მოუტანოს გაზრდილი სახმელეთო შესაძლებლობები (სამხედრო ბაზა, საზღვაო პორტი, ლოჯისტიკა და ინფრასტრუქტურა), თუმცა ასევე შეიცავს რუსეთის მხრიდან შესაძლო ინტერვენციის ან სხვა ტიპის პროვოკაციის რისკებს. **ნატოს ზემოხსენებული ამოცანები სრულად შეესაბამება ევროკავშირის პოლიტიკას, თუმცა რეგიონში ნატო და ევროკავშირი ერთად იშვიათად მოქმედებენ.** ევროკავშირის ბოლოდროინდელი ინტერესი - გააძლიეროს თავისი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა, სხვა თემებთან ერთად, აჩენს ამ ორ ბლოკს შორის თანამშრომლობის გაზრდის საკითხს. გლობალური უსაფრთხოების სტრატეგიის (2016) მიღების შემდეგ ნატოს ვარშავის სამიტზე (8 ივლისი, 2016) ევროკავშირმა და ნატომ

<sup>18</sup> Robert Coalson, *News Analysis: Russian Buildup Focuses Concerns around the Black Sea*, Radio Free Europe/Radio Liberty. <https://www.rferl.org/a/russia-black-sea-military-buildup-turkey/27569877.html>.

<sup>19</sup> Charles Frattini and Genevieve Casagrande, *Russia's Mediterranean Threat to NATO*, Institute for the Study of War, 2017. <http://iswresearch.blogspot.com/2017/07/russias-med-threat-to-nato.html>

მიიღეს ერთობლივი დეკლარაცია, როგორც ორ ორგანიზაციას შორის თანამშრომლობის ერთ-ერთი მიმართულება და მიზნად დაისახეს „აღმოსავლეთით და სამხრეთით ნატოს და ევროკავშირის პარტნიორების თავდაცვისა და უსაფრთხოების შესაძლებლობებისა და გამძლეობის გაზრდის ხელშეწყობა ცალკეული მიმღები სახელმწიფოთათვის სხვადასხვა სფეროში კონკრეტული პროექტების განხორციელებით, მათ შორის საზღვაო შესაძლებლობების გაზრდით“.<sup>20</sup> დეკლარაციას თან ერთვის ახალი წინადადებების ნაკრები, რომლებიც ფოკუსირებულია საერთო პროექტებსა და აქტივობებზე ჰიბრიდული საფრთხეების საპასუხოდ. ამ ახალ მიდგომაზე დაფუძნებით, მოსალოდნელია, რომ მომავალში ნატო და ევროკავშირი ხელს შეუწყობენ საერთო აქტივობებს შავი ზღვის პარტნიორ სახელმწიფოებში.

### გაფართოების ახალი პერსპექტივა

2003-2007 წლების გაფართოებებმა ევროკავშირში წარმოშვა მცდარი განცდა, რომ რეგიონული მიდგომითა და ფინანსური ინსტრუმენტების ინტენსიური გამოყენებით შესაძლებელია სამიზნე სივრცის სრული ტრანსფორმაცია. ბალკანეთის გაფართოების პოლიტიკამ ნაწილობრივ შეასუსტა ეს მოსაზრება და „მზადმყოფი“ სახელმწიფოებისთვის გამოიყენეს თანდათანობით ინტეგრაციის მიდგომა. დასავლეთ ბალკანეთის მიმართ ევროკომისიის უკანასკნელი კომუნიკაცია აჩვენებს ევროკავშირის სურვილს მოამზადოს და სრულად შეითვისოს რეგიონი მომავალ ათწლეულში. ამკარაა, რომ ევროკავშირის მმართველობის გავრცელება (რომელიც აპრიორი არ გულისხმობს გაფართოებას) წარმოადგენს კავშირების, თანამშრომლობის ფორმატების, თავისუფალი ვაჭრობისა და ა.შ. განვითარების გზით რეგიონის ჰომოგენიზაციის, ევროპეიზაციის, კონსოლიდაციისა და შიდა ინტეგრაციის პოლიტიკას. სერბეთ-კოსოვოს პრობლემის მიუხედავად, ევროკავშირის მაინც აქვს წარმატება დასავლეთ ბალკანეთის რეფორმირების საქმეში, რასაც ადასტურებს რეგიონთან მიმართებით ორგანიზაციის სრულფასოვანი გაფართოების საკითხიც.<sup>21</sup> „გაფართოება“, როგორც „ტერიტორიული ექსპანსია, „არასდროს იყო ევროკავშირის მთავარი მოტივაცია: თავდაპირველად უპირატესობა მიენიჭა სავაჭრო ბარიერების მოხსნისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის პრაგმატულ მიზნებს. გაფართოების მეხუთე ტალღა განპირობებული იყო უსაფრთხოების გამოწვევებითა და აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპაში კომუნისტური მმართველობის დაბრუნების შიშით. დასავლეთ ბალკანეთისთვის ევროპული პერსპექტივის მინიჭების გადაწყვეტილება მიზნად ისახავდა სამხრეთ-აღმოსავლეთით სტაბილური და მშვიდობიანი სამეზობლოს განმტკიცებას, რომლის მიღწევა

---

<sup>20</sup> იხილეთ: Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. [https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official\\_texts\\_133163.htm](https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_133163.htm).

<sup>21</sup> იხილეთ: EC Communication. *A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*. Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf).

შესაძლებელი იყო მხოლოდ „გაწვევრიანების შეთავაზებით“. ყველა შემთხვევაში, გაფართოების პროცესი ხელს უწყობს შესაბამისი სახელმწიფოების დემოკრატიულ ტრანსფორმაციასა და სწრაფ ეკონომიკურ განვითარებას.

**ევროკავშირის მმართველობის დამყარება და ფუნქციური ინტეგრაცია არის ორგანიზაციის საბოლოო მიზანი აღმოსავლეთ ევროპაში.** როგორც ჩანს, ამის მიღწევა ჩაფიქრებული იყო სხვა (არა გაფართოების) საშუალებებითაც, წევრობის შეთავაზების გარეშე. თავდაპირველად პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებები, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და აღმოსავლეთ პარტნიორობა შეიქმნა იმ პირობით, რომ მეზობელი სახელმწიფოები თანახმანი იყვნენ ევროკავშირის მმართველობის სისტემისა და თანდათანობითი ფუნქციური ინტეგრაციის მიღებით, საბოლოო გაწვევრიანების ამბიციის გარეშე. ეს ლოგიკური და რეალისტური შესაძლებლობა იქნებოდა, თუმცა არა - თანდათანობით გაუარესებული უსაფრთხოების გარემოში.

**რადგან შავი ზღვა ხდება ევროკავშირის ინტერესის სფერო, ტრანსფორმაციის პროცესის წინ წაწევა, ევროპეიზაცია, ლიბერალიზაცია და (ევროკავშირის) ოთხი თავისუფლების გავრცელება, რომლებიც იწვევს ქვეყნების ევროკავშირთან ფუნქციურ ინტეგრაციას, გეოპოლიტიკურად და უსაფრთხოების მიზეზების გათვალისწინებით, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება გაფართოების ახალი პოლიტიკის გარეშე.** გაფართოების, როგორც ზემოხსენებული ცვლილებების ყველაზე ძლიერი ინსტრუმენტის გამოყენება აუცილებელია ორი თვალსაზრისით:

- ევროკავშირისთვის ეგზისტენციალურად მნიშვნელოვანია შავი ზღვის არაწევრი სახელმწიფოების ფუნქციური ინტეგრაცია; განსაკუთრებით - უკრაინის და საქართველოსი, რადგან ამათგან პირველი ევროკავშირის ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ყველა წევრი ქვეყნისთვის წარმოადგენს ბუფერულ სახელმწიფოს, ხოლო მეორე ხიდია შავ ზღვასა და კასპიის ზღვას შორის.
- გეოპოლიტიკური დაყოფა და რეგიონში გავლენისთვის გაზრდილი კონკურენცია მოითხოვს მაქსიმალურ ძალისხმევას ქვეყნებში რეფორმების შენარჩუნებისა და მოტივაციისათვის, რომ „ევროკავშირთან ყოფნა ჯობია სხვებთან ყოფნას“.

**როგორც ჩანს, ორივე პირობა სახეზეა და შესაძლოა აღნიშნულმა აიძულოს ევროკავშირი გადახედოს თავის ძველ მიდგომას და დაიწყოს სამომავლო გაფართოება შავი ზღვის მიმართულებით.**

თუ ევროკავშირი გამოიჩენს გაფართოების ამბიციას შავ ზღვაში, მან მხედველობაში უნდა მიიღოს, რომ აღარ იქნება „მთელი რეგიონის წადების“ შესაძლებლობა და წააწყდება დიდ წინააღმდეგობას, რომელიც პრობლემებს შეუქმნის ამ პროცესს. ამასთან, უსაფრთხოების გამოწვევა იქნება რეალური. შესაბამისად, გაფართოების პოლიტიკის მიდგომის გადახედვასთან დაკავშირებით ევროკავშირს მართებს სერიოზული დაფიქრება და მთლიანად შავი ზღვის პოლიტიკის სეკურიტეზაცია. მან ამავედროულად, დასახული მიზნების მისაღწევად, უნდა იზრუნოს თავისი უსაფრთხოების დაცვის შესაძლებლობების გაზრდაზეც.

## დასკვნა და რეკომენდაციები

- შავი ზღვის მიმართულების პოლიტიკის შენარჩუნებისთვის ევროკავშირს სჭირდება უსაფრთხოების დამატებითი ინსტრუმენტები პარტნიორი სახელმწიფოების გამძლეობის გასაზრდელად და მათი ევროპული მისწრაფებების შესანარჩუნებლად, რისი მიღწევაც ევროკავშირს დამოუკიდებლად გაუჭირდება.
- რეგიონში უსაფრთხოების განმტკიცებისა და ევროკავშირის ტრანსფორმაციული ძალის უფრო ეფექტური გამოყენებისთვის საჭირო იქნება ევროკავშირ-ნატოს გაძლიერებული კოორდინაცია. ევროკავშირს ასევე დასჭირდება გაძლიერებული პოლიტიკის ინსტრუმენტების შემოღება, მათ შორის, ასოცირებული სახელმწიფოებისთვის - მოლდოვა, საქართველო და უკრაინისთვის - წევრობის პერსპექტივის მინიჭება და სამხრევი რეგიონული ფორმატის ჩამოყალიბება, რომლის მიზანაც იქნება ევროკავშირთან თანდათანობითი ფუქციური (საბოლოოდ - ინსტიტუციური) ინტეგრაცია.
- რუსეთის გაძლიერებული წნეხის გამო, შესაძლოა, შემცირდეს შავ ზღვაზე ევროკავშირის პარტნიორი სახელმწიფოების ევროატლანტიკური ინტეგრაციის მოტივაცია. ამ თვალსაზრისით, შეიძლება საკმირისი არ აღმოჩნდეს ელიტებისთვის „პოლიტიკური ასოცირებისა და უფრო ღრმა ეკონომიკური ინტეგრირების“<sup>22</sup> მიზანი, რომ შეძლონ ამ კუთხით საზოგადოებრივი ინტერესის საკმარის დონეზე შენარჩუნება. ახლად ასოცირებული სახელმწიფოების (NAS)<sup>23</sup> ევროკავშირში გაწევრიანების შესაძლებლობას, კერძოდ, ევროპული პერსპექტივის მინიჭებას, მნიშვნელოვანი გავლენა ექნება მათ მოსახლეობაზე და გაზრდის მათ მისწრაფებებსა და მედეგობას.

---

<sup>22</sup>Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - *Eastern Partnership* [SEC(2008) 2974] /\* COM/2008/0823 final \*/. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0823&from=EN>.

<sup>23</sup> საქართველო, მოლდოვა და უკრაინა (ავტორი).



- ევროკავშირმა, ასოცირებული ქვეყნებისთვის ევროპული პერსპექტივის მინიჭებასთან ერთად, საკანონმდებლო რეფორმების ადეკვატური მხარდაჭერისთვის, რაც ითვალისწინებს ევროკავშირის acquis მაქსიმალურად ბევრი ელემენტის შესაბამისობას ეროვნულ საკანონმდებლო ჩარჩოსთან, თანდათან უნდა შემოიღოს ახალი ფინანსური ინსტრუმენტები (განსაკუთრებით, აღმოსავლეთ პარტნიორობის სახელმწიფოებისთვის და ისინი უნდა გამოთიშოს ENI-სგან) ან ეს ქვეყნები უნდა აქციოს IPA II-ის ბენეფიციარებად.
- **შავ ზღვის რეგიონული ინტეგრაცია არ უნდა წარმოვიდგინოთ, როგორც ინკლუზიური შესაძლებლობა.** საჭიროა ასოცირებული სახელმწიფოების - საქართველოს, უკრაინისა და მოლდოვის - მხარდაჭერა თანამშრომლობის რეგიონული ფორმატის - **საერთო ეკონომიკური სივრცის (CEA)** შექმნის საქმეში იმისათვის, რომ მოხდეს მათი საკანონმდებლო რეფორმების პოლიტიკის ჰარმონიზება და ასევე ეკონომიკური თანამშრომლობის წახალისება. CEA-ს შეუძლია ევროკავშირთან ინსტიტუციური კავშირების ჩამოყალიბება და **ევროპის ეკონომიკური სივრცე პლუსში (EEA+) გადაზრდა**, რომელმაც შესაძლოა მოიცვას შავი ზღვის წვერი საზღვაო ქვეყნები, თურქეთი, რომელიც, იმედია, ევროპული ინტეგრაციის იდეის ერთგული დარჩება, და დასავლეთ ბალკანეთის კანდიდატი და პოტენციური კანდიდატი სახელმწიფოები (მათი უმრავლესობა ამა თუ იმ ფორმით ჩართულია შავი ზღვის რეგიონის თანამშრომლობაში).
- საჭიროა უკრაინისა და საქართველოს ცენტრალური ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის სივრცეში (CEFTA) გაერთიანების შესაძლებლობის მხედველობაში მიღება. **EEA+ დაეხმარება აღნიშნულ ქვეყნებს ევროკავშირთან ურთიერთობების გაღრმავებაში** და გაზრდის ევროპული ინტეგრაციის ამოცანების გადაწყვეტაში მეტი კოორდინაციისა და ურთიერთდახმარების შესაძლებლობას.
- ახლად ასოცირებული სახელმწიფოების (NAS) უსაფრთხოების გამოწვევების მიმართ გამძლეობის ასამაღლებლად ევროკავშირმა უნდა გაზარდოს მათთან თანამშრომლობა **საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (CSDP) ფარგლებში**, განსაკუთრებით, მუდმივი კონსულტაციისა და ინფორმაციის გაცვლის არხის შექმნით ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა ბრძოლა და თავდაცვა ჰიბრიდული საფრთხეების, ტერორიზმის, პროპაგანდის, კიბერშეტევებისა და ა.შ. წინააღმდეგ. თავდაცვისა და უსაფრთხოების სტრუქტურებს შორის თანამშრომლობა უნდა გახდეს პრიორიტეტი. ევროკავშირის **საერთო მოქმედების (EU Joint Action)** ფარგლებში შესაძლებელია ჰიბრიდული უსაფრთხოების რეგიონული ცენტრის შექმნა, მაგალითად, ბათუმში, საქართველოში, ან ოდესაში, უკრაინაში, და კვლევის კომპონენტთან ერთად NAS-ის მაღალჩინოსნებისთვის სასწავლო ცენტრის ჩამოყალიბება.

- საჭიროა აღმოსავლეთ პარტნიორობის მრავალმხრივი განზომილებისა და ექვსივე პარტნიორი სახელმწიფოს ჩართულობის შენარჩუნება. თუმცა აღმოსავლეთ პარტნიორობის სახელმწიფოების ევროპული მისწრაფებების დონეებს შორის განსხვავებების მხედველობაში მიღებით აუცილებელია ევროკავშირსა და NAS-ს შორის თანამშრომლობის დამატებითი ფორმატის შემოღება. ეს შეიძლება იყოს EAP+ ფორმატი, რომლის განხილვაც უკვე მოხდა ევროკავშირის ინსტიტუტების ფარგლებში. ასეთი ფორმატი გაზრდიდა რეგიონულ თანამშრომლობას ევროკავშირსა და NAS-ს შორის.<sup>24</sup>
- შავ ზღვაზე უსაფრთხოების მზარდი გამოწვევების გადაჭრის გარეშე რთული იქნება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ან რეგიონში სხვა პოლიტიკის საბოლოო წარმატების მიღწევა. ევროკავშირი, მიუხედავად უსაფრთხოების აქტორად ჩამოყალიბების მზარდი ამბიციისა, ახლო მომავალში ვერ შეძლებს შავი ზღვის რეგიონში უსაფრთხოების უზრუნველყოფას. ამავდროს, ევროკავშირი და ნატო სინერგიული მოქმედებით შეძლებდნენ ყველა საშუალების (რბილი და ხისტი) უზრუნველყოფას შავი ზღვის პარტნიორების მშვიდობისა და უსაფრთხოების დაცვისათვის. ამგვარი თანამშრომლობის ერთ-ერთი სახე შეიძლება იყოს რეგიონში უსაფრთხოების დაცვისათვის ევროკავშირი-ნატოს საერთო ფონდის შექმნა. მისი გამოყენება შესაძლებელი იქნებოდა პარტნიორი სახელმწიფოების უსაფრთხოებისა და თავდაცვის შესაძლებლობების გაზრდის საერთო პროექტების დასაფინანსებლად, რაც მოიცავს საერთო დაგეგმვისა და თავდაცვა-უსაფრთხოების პერსონალის შესაძლებლობების გაზრდის ტრენინგებსა და წვრთნებს და NAS-ის ქვეყნებისთვის აღჭურვილობის, შეიარაღებისა და ტექნოლოგიების/ნოუ-ჰაუს შეძენას.
- ორივე ორგანიზაციისთვის - ნატოსთვისაც და ევროკავშირისთვისაც - პრიორიტეტული უნდა გახდეს ჰიბრიდულ საფთხებთან ბრძოლაში თანამშრომლობა. მათ უნდა გაავრცლონ ეს თანამშრომლობა საერთო ქმედებებსა და ნატოს ვარშავის სამიტზე შემოთავაზებულ პროექტებში შავი ზღვის რეგიონის პარტნიორების ჩართულობით, „აღმოსავლეთითა და სამხრეთით პარტნიორი სახელმწიფოების თავდაცვისა და უსაფრთხოების შესაძლებლობების გასაზრდელად“.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> იხ.: K. Gogolashvili, *Georgia-EU Relations and Future Perspectives* GCSD p. 22.

<http://www.gcsd.org.ge/uploads/tinymce/documents/EU-Georgia%20Relations%20and%20Future%20Perspectives.pdf>.

<sup>25</sup> იხ.: Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization.

<http://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>.