

## Արևելյան գործընկերության ծրագիրը Հարավային Կովկասում. ԵՄ քաղաքականության ձախողված դեպքը\*

ՄՈՐԳԱՆ ՖԵՐՏ-ՄԱԼԿԱ  
WeBuildEurope.eu

ՄԵԼԻՆԵ ԳՈՆՍԱԼԵՍ ՓԻԼՈՅԱՆ  
WeBuildEurope.eu

Տարբեր շահագրգիռ կողմեր Արևելյան գործընկերությունը միաձայն ճանաչում են որպես անբավարար արդյունքներ գրանցած ծրագիր, այդ թվում՝ Հարավային Կովկասի երեք պետություններում: Հոդվածում նշվում է, որ այդ ձախողման պատճառներն այնպիսի արտաձին գործոններ չեն, ինչպիսիք են Հարավային Կովկասի քաղաքականության բարդությունը կամ Ռուսաստանի հակասական դերակատարությունը, այլ՝ ԵՄ արտաքին քաղաքականության իրականացման գործընթացներում առկա թերությունները: Բացելով ԵՄ-ի «սև արկղը»՝ հոդվածում ընդգծվում է այդ գործընթացների եռակողմ բարդությունը և քննարկվում այն ուղին, որով այդ բարդությունը խոչընդոտում է ԵՄ-ին՝ արդյունավետ դերակատար և հուսալի գործընկեր լինելու հարցում: ԵՄ-ը շարունակում է մնալ բազմակողմ համագործակցության անցումային փուլում, ինչը խոչընդոտում է վերջինիս օպտիմալ արտաքին (տվյալ դեպքում՝ Հարևանության) քաղաքականության ձևավորմանն ու իրականացմանը: Անցումն իրական վերազգային քաղաքականությանը հնարավորություն կտա հաղթահարել այդ թերությունները, մինչդեռ ներկայիս քաղաքական համատեքստն ուրվագծում է անորոշ ապագա:

### Բանալի բառեր

Եվրոպական միություն, Եվրոպական հարևանության քաղաքականություն, Արևելյան գործընկերություն, բանակցությունների տեսություն, արդյունավետ քաղաքականություն

Հետխորհրդային տրանսֆորմացիան անհնար է ուսումնասիրել առանց անդրադառնալու Եվրամիությանը (ԵՄ): Պատճառը միայն այն չէ, որ ԵՄ-ը ունեցել և շարունակում է ունենալ դերակատարություն հետխորհրդային երկրների տնտեսական, քաղաքական, սոցիալական

---

\* Մենք երախտապարտ ենք Վինսենթ Ֆերտին և Սառա Բեն Համիդային՝ հոդվածի նախնական տարբերակի վերաբերյալ տրամադրված կարծիքի համար:

և հասարակական տրանսֆորմացիայի<sup>1</sup> գործընթացներում, այլև հենց ԵՄ-ի՝ հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի արդյունք լինելը:

Խորհրդային Միության փլուզումը վճռորոշ եղավ ԵՄ-ի համար՝ Գերմանիայի վերամիավորմամբ, Արևելյան Եվրոպայից Մոսկվայի նահանջով և երկբևեռ աշխարհակարգի փլուզմամբ, ինչը ճանապարհ հարթեց ԵՄ-ի ընդլայնման համար: Մտոր պատերազմի ավարտը ԵՄ-ին հնարավորություն տվեց երկու բլոկների միջև սահմանային շրջանից վերածվել կարևոր բևեռի, և Բեռլինի պատի անկումը պատճառ դարձավ եվրոպական քաղաքականության ծանրության կենտրոնի տեղաշարժի համար: ԵՄ-ի ընդլայնումն, իր հերթին, վերաձևեց Եվրոպայի և Եվրասիական աշխարհամասի աշխարհագրությունը: Ընդլայնման քաղաքականության ճանապարհով ԵՄ-ը ձեռք բերեց նոր հարևաններ, ստեղծեց նոր հնարավորություններ և նոր թիրախներ: Հեռավոր շրջանները, ներառյալ Հարավային Կովկասն՝ իր երեք երիտասարդ հանրապետություններով՝ Վրաստան, Հայաստան, Ադրբեջան, հանկարծ դարձան ԵՄ-ի հարևաններ: Նոր հարևանների հետ հարաբերությունների զարգացումը դարձավ ԵՄ-ի ռազմավարական մտածողության կենտրոնական տարրը: Մակայն ուկրաինական ճգնաժամը ցույց տվեց, որ դա բավական բարդ և նուրբ նախաձեռնություն էր:

ԵՄ-ի 2004թ. ընդլայնման արդյունքում ստեղծվեց Եվրոպական հարևանության քաղաքականությունը (ԵՀՔ)<sup>2</sup>՝ հետխորհրդային տարածքի (ներառյալ Ռուսաստանի) և Միջերկրածովյան ավազանի տասնվեց նոր հարևանների հետ հարաբերությունները կարգավորելու համար: Նախաձեռնությունը պատկանում էր Եվրոպական խորհրդին և պաշտոնապես մեկնարկեց 2003թ. մարտին՝ Եվրոպական հանձնաժողովի պաշտոնական հաղորդագրությամբ<sup>2</sup>: 2008թ. մայիսին Բրյուսել-

<sup>1</sup> Քանզի Խորհրդային միության փլուզումից քսանհինգ տարի անց «անցում» եզրույթն այլևս համարվում է հնացած, և Ռուսաստանում բացահայտորեն մերժում են այն՝ **Abdulaev N.**, European Observers Will Skip Election, *The Moscow Times*, 02.08.2008:

<sup>2</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11/03/2003, [https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf) (31.10.2016).

լում Լեհաստանը և Շվեդիան ԵՄ-ի Ընդհանուր հարցերի և արտաքին կապերի խորհրդին ներկայացրեցին Արևելյան գործընկերության (ԱԼԳ) գաղափարը՝ այս անգամ միայն վեց երկրների ընդգրկմամբ՝ Ուկրաինան, Մոլդովան և Բելառուսը՝ Արևելյան Եվրոպայից, Հայաստանը, Ադրբեջանը և Վրաստանը՝ Հարավային Կովկասից<sup>3</sup>: Ծրագիրը պաշտոնապես մեկնարկեց 2009թ. Պրահայում կայացած գագաթաժողովի ժամանակ<sup>4</sup>: ԵՀԶ-ի շրջանակներում ԱԼԳ-ն նախատեսում էր հարաբերությունները կառուցել Գործընկերության և համագործակցության համաձայնագրերի հիման վրա, այնուհետև Արևելյան գործընկերության վեց երկրներից յուրաքանչյուրի հետ կնքել Ասոցացման երկկողմ համաձայնագրեր: Ասոցացման համաձայնագրերը նախատեսված էին արձագանքելու խնդիրների ավելի լայն շրջանակի՝ ժողովրդավարության խթանումից և լավ կառավարումից մինչև տնտեսական համագործակցություն և վիզային ռեժիմի ազատականացում: Ասոցացման համաձայնագրեր ստորագրել են Վրաստանը, Մոլդովան և Ուկրաինան: Հայաստանը որոշեց չստորագրել Ասոցացման համաձայնագիր 2013թ. սեպտեմբերին և միացավ Եվրասիական տնտեսական միությանը:

ԵՀԶ-ի հաջողությունների և ձախողումների վերաբերյալ համընդգրկուն խորհրդակցությունից հետո 2015թ. նոյեմբերին Եվրոպական հանձնաժողովը և Եվրոպական խորհուրդը հրապարակեցին եզրակացություններ պարունակող համատեղ հաղորդագրություն (հետագայում՝ Համատեղ Հաղորդագրություն)<sup>5</sup>: Մասնավորապես, ԱԼԳ-ը լայնորեն ճանաչվում էր որպես ձախողված ծրագիր Հարավային Կովկասում: Հոդվածում ներկայացվում են հիմնական քննադատույթ-

<sup>3</sup> Polish-Swedish Proposal on the Eastern Partnership, June 2008, EU Neighbourhood Library, <http://www.euneighbours.eu/library/content/polish-swedish-proposal-eastern-partnership>, (31.10.2016).

<sup>4</sup> Council of the European Union, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 07/05/2009, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf), (31.10.2016).

<sup>5</sup> Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Review of the European Neighbourhood Policy, Brussels, 18/11/2015, [https://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf), (31.10.2016).

յունների ակնարկը և փորձ է արվում բացատրել այդ ձախողումը՝ կենտրոնանալով ԵՄ արտաքին քաղաքականության ձևավորման գործընթացների վրա: Հաշվի են առնվում ապագայի հեռանկարները և հետագա հետազոտությունների իրականացման ուղիները:

### Տեսական ճշգրտումներ

Չնայած հոդվածը հենվում է ակադեմիական մոտեցման վրա, այն ուղղակիորեն կիրառելի լինելու նպատակ է հետապնդում: Հարավային Կովկասում ԱլԳ-ին հաջողություն կամ ձախողում վերագրելը պարտադիր կերպով ունի սուբյեկտիվ բնույթ. ո՞ւմ համար հաջողություն կամ ձախողում: Ուստի անհրաժեշտ է հոդվածում կիրառվող էլակետային դրույթներն ի սկզբանե հստակեցնել, որպեսզի ընթերցողը կարողանա դրանք տարբերել հետազոտության մնացած հատվածից: Դա արվում է օբյեկտիվության և ընդհանրացման նկատառումներով: Հետազոտողների օգտագործած էլակետային դրույթները առավել սեղմ կարող են ներկայացվել հետևյալ կերպ. մենք հանձն ենք առնում գնահատել իրականացված քաղաքականությունը և մշակել առաջարկություններ ԵՄ քաղաքականության օպտիմալացման համար՝ ինչպես ԵՄ-ի, այնպես էլ ԵՄ գործընկերների գրանցած արդյունքների տեսանկյունից: Արդյունքը դիտարկվում է ոչ թե բացարձակ կամ նորմատիվային չափանիշներով, այլ հռչակված նպատակների և արտահայտված (ան)բավարարվածության տեսանկյունից՝ ինչպես ներկայացված է ստորև:

Հայկական քաղաքագիտական հանդեսի նախորդ համարում տպագրված հոդվածում, ինչպես նաև մի շարք այլ ուսումնասիրություններում<sup>6</sup> ԵՄ-ի դերակատարությունը Հարավային Կովկասում և տարածաշրջանում ԱլԳ-ի հաջողության հնարավորությունների ընդլայնումը գնահատվում է ԵՄ-ի շահերի տեսանկյունից, որոնք

<sup>6</sup> **Gevorgyan N.**, The EU's Strategic Interests in the South Caucasus region: from a Bystander to Perceived Interests, *Armenian Journal of Political Science*, 2015, 2; **Alieva L.**, EU and the South Caucasus, Bertelsmann Foundation and the Center for Applied Policy Research (C·A·P), 2006; **Ditrych O.**, EU Security Policy in the South Caucasus. The Need to Move from Hydra to Hercules, *Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs (SWP)*, 2011.

դիտարկվում են մի քանի առանձնահատկությունների տեսակետից՝ կապված էներգետիկ աշխարհաքաղաքականության, անվտանգության, կառավարման և այլնի հետ: Ուսումնասիրելով Հարավային Կովկասի հանգուցային դիրքը էներգետիկ քարտեզի վրա՝ հեղինակը եզրակացնում է, որ ԵՄ-ը ունի մեծ հետաքրքրություն տարածաշրջանի նկատմամբ, ինչի արդյունքում ԱլԳ-ը ունի լավ մշակման և արդյունավետ կիրառման մեծ հնարավորություններ: Թեև միջազգային հարաբերություններին հատուկ այդ մոտեցումը մտածելու լուրջ տեղիք է տալիս, այն հնարավորություն է տալիս հանգել զուտ վերացական եզրակացությունների՝ զգալիորեն կտրված առօրյա քաղաքականությունից, քաղաքականության մշակումից և իրականացումից:

Շահերից բխող մոտեցումը ենթադրում է, որ գոյություն ունի այնպիսի երևույթ, ինչպիսին է կառույցի (տվյալ դեպքում ԵՄ-ի) մաքուր շահը: Ավելին, հետազոտողները հաճախ ուսումնասիրում և ընկալում են այդ շահը որպես օբյեկտիվ երևույթ (տվյալ դեպքում Հարավային Կովկասի՝ որպես աշխարհառավարական վճռորոշ տարածաշրջանի, հատուկ արժեքը): Այլ կերպ ասած, այդ մոտեցումը ո՛չ հաշվի է առնում կառույցի գործողությունները ձևավորող դերակատարների բազմազանության հնարավորությունը, ո՛չ այդ դերակատարների սուբյեկտիվությունը:

Այս հողվածը կենտրոնացած է փաստացի գործընթացների, այլ ոչ ենթադրյալ շահերի վրա և հիմնվում է այն ենթադրության վրա<sup>7</sup>, որ

<sup>7</sup> Բյուրոկրատական-կազմակերպական տեսության ավանդույթից բխող ժառանգություն՝ (**Graham A.**, Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis, *American Political Science Review*, 1969, **64**, 3, 689-718) հավելված կոնստրուկտիվիզմի առողջ չափաբաժին (**Tsygankov I.**, Contested Identity and Foreign Policy: Interpreting Russia's International Choices, *International Studies Perspectives*, 15, 2014, p. 22): Բյուրոկրատական և կազմակերպական մեկնաբանությունները երկու տարբեր հայեցակարգային ոլորտներ են, սակայն դրանք կարելի է միավորել պատճառների միասնական համախմբում: Դրանցից յուրաքանչյուրը ներկայացնում է մի մակարդակ, որում ռացիոնալ դերակատարները ենթարկվում են իրենց վարքագիծը պայմանավորող մի շարք սահմանափակումների: Կազմակերպական գործոնները կարող են դիտարկվել որպես նյութական կամ կառուցվածքային սահմանափակումներ. Կազմակերպական կառույցները, ստանդարտ գործարկվող ընթացակարգերը և ծրագրերը որոշում են՝ ինչն է իրապես հնարավոր (հաշվի առնելով, որ դա կարող է փոխվել ժամանակի ընթացքում): Բյուրոկրատական գործոնները կարող են

քաղաքականության արդյունքները սեփական շահերը հետապնդող մի քանի դերակատարների բանակցության արդյունք են: Յուրաքանչյուր դերակատար ներշնչված է որոշակի գաղափարներով (ներառյալ՝ անձնական և/կամ կառույցի շահերի ընկալումը) և ունի որոշակի միջոցներ և սահմանափակումներ այդ գաղափարներն առաջ մղելու ընթացքում: Ոստի, անհրաժեշտ է բացել ԵՄ-ի «սև արկղը» և ուսումնասիրել՝ ով ինչ է անում, ինչու և ինչպես, պարզելու համար, թե որն է Հարավային Կովկասում ԵՄ-ի քաղաքականության շարժիչ ուժը և ինչպիսի գարգացումներ են հնարավոր<sup>8</sup>: Դա ակնհայտորեն բարդ խնդիր է: Հոդվածը ներկայացնում է հետազոտության ուրվագիծը՝ զարգացման մեջ, այլ ոչ՝ վերջնական եզրակացություններ:

### ԱԳ-ի հարաբերական ձախողումը Հարավային Կովկասում

2015թ. նոյեմբերի համատեղ հաղորդագրության մեջ անդրադարձ էր կատարվում այնպիսի լայնածավալ հարցերի, ինչպիսիք են ԵՀԶ-ի գործունեության շարունակության հնարավորությունը և դրա ապագա ձևաչափը: Հաղորդագրության մեջ նշվում էր, որ կա համաձայնություն հետևյալ հարցերի վերաբերյալ.

- «Մեր գործընկերներն ունեն տարբեր ձգտումներ. մեր հարաբերությունները պետք է դա ավելի լիարժեք կերպով արտացոլեն:

դիտարկվել որպես գաղափարական սահմանափակումներ: Բյուրոկրատական և անհատական դերերը տեղեկություն են տալիս շահերի ընկալման և ազդեցության ու հաղորդակցության քննադատական ձևերին տիրապետելու վերաբերյալ: Համապատասխանաբար, քաղաքականությունը (այն տեսքով, որով մշակվում և իրականացվում է) մի քանի դերակատարների միջև սակարկման արդյունք է, որում յուրաքանչյուրը գրանցում է մեծ կամ փոքր հաջողություն՝ ցանկալի արդյունքի տեսակետից, առարկայական որոշակի սահմանափակումների շրջանակում (ինչի վրա, իր հերթին, կարող է ազդել բանակցային գործընթացը): Ընդ որում, վերջնարդյունքը պարտադիր չէ, որ ապահովի առավելագույն օգուտ առանձին դերակատարի կամ կոլեկտիվի համար:

<sup>8</sup> Մեթոդաբանական ակնարկ. Էմպիրիկ տվյալների հիմքում ընկած նյութերը ներառում են պաշտոնական փաստաթղթերից (գլխավորապես՝ ԵՄ-ի) մինչև գիտական վերլուծություններ, չձայնագրվող և ձայնագրվող հարցազրույցներ փորձագետների հետ, գործընթացներում ներառված և դրանց կիզակետում գտնվող պաշտոնյաների հետ անանուն գրույցներ:

- ԵՀՔ-ը պետք է արտացոլի ԵՄ-ի և մեր գործընկերների շահերը:
- Գործընկերությունը պետք է կենտրոնացած լինի ավելի քիչ թվով առաջնահերթությունների վրա:
- Անդամ պետությունները պետք է ունենան ավելի լայն ներգրավվածություն ԵՀՔ-ում:
- Անհրաժեշտ է ուժեղացնել գործընկերների նախաձեռնությունը»:<sup>9</sup>

Համատեղ Հաղորդագրության մեջ պաշտոնական մակարդակով ճանաչվում էր մի շարք խնդիրների գոյությունը՝ կապված ԵՀՔ-ի նախագծման և իրականացման հետ: Փորձագիտական մակարդակով անբավարարվածություն է արտահայտվել, մասնավորապես, Հարավային Կովկասում ԱլԳ-ի կիրառման հատուկ դեպքի վերաբերյալ<sup>10</sup>: Չնայած գրանցվել են մի շարք զգալի ձեռքբերումներ, սակայն կատարածված կարծիք, որ

- թեև ԵՄ-ը հետևողականորեն մերժել է «բոլորի համար միևնույն սկզբունքը» մոտեցումը, այն փաստացի դիտարկում էր Հարավային Կովկասը որպես միասնական տարածաշրջան: Երեք պետությունների զգալիորեն տարբեր մշակութային և ռազմավարական կողմնորոշումներն անտեսվել են՝ մասամբ փորձաքննության բացակայության պատճառով:
- Արդյունավետությունն օպտիմալացված չէր: Օգտագործվում էին զգալի ռեսուրսներ՝ առանց ներգրավված որևէ կողմի՝ արձանագրված արդյունքից իրական գոհունակության:
- Նպատակներն ունեին չափազանց իդեալիստական ձևակերպումներ, ինչի արդյունքում առաջացել էր երկկողմ անորոշություն՝ դրանց իրականացման և հանձնառության խնդիրների վերաբերյալ: Պրագմատիկ շահերը բավարար չափով ընդգծված չէին, և ժողո-

<sup>9</sup> Joint. ..., Op. cit., p. 4:

<sup>10</sup> **Gevorgyan N.**, Op. cit.; **Chirago et al.**, The South Caucasus between integration and fragmentation, European Policy Centre, May 2015, p.78; **Inayeh A., Forbrig J.**, Reviewing the European Neighbourhood Policy: Eastern Perspectives, The German Marshall Fund of the United States, Vol. 4, 2015; **Hett et al.**(eds.), Reassessing the European Neighbourhood Policy: the Eastern Dimension, Ebert Stiftung Foundation, June 2015. p. 5, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11483.pdf>, (31/10/2016); **Kostanyan H.**, The Rocky Road to an EU-Armenia Agreement: From U-turn to detour, Centre for European Policy Studies, 2015.

վերդավարական չափորոշիչների խթանման երկիմաստությունը խարխլում էր ամբողջ գործընթացը:

- ԱլԳ-ը չափազանց հավակնոտ էր որոշ մակարդակներում, օրինակ՝ «ԵՄ-գործընկեր» երկկողմ հարաբերությունները տարածաշրջանային ինտեգրմանը կապելու գործում՝ նույնիսկ երեք պետությունների հարաբերությունների վատթարացման պայմաններում: Մինչդեռ այլ մակարդակներում այն բավարար հավակնոտ չէր: Օրինակ, նավթով հարուստ Ադրբեջանի և պատերազմից պառակտված Վրաստանի ստվերում մնացած Հայաստանի հետ Էական հարաբերությունների զարգացման տեսանկյունից:
- Բրյուսելում և ԵՄ անդամ պետություններում կա գիտելիքների լուրջ պակաս Հարավային Կովկասի երեք պետությունների ներպետական և տարածաշրջանային գործունեության պատճառների վերաբերյալ: Քաղաքական դերակատարները չեն ըմբռնում գործընթացի բարդությունը և տարածաշրջանը դիտարկում են գլխավորապես աշխարհաքաղաքական տեսանկյունից:
- Թբիլիսիում, Երևանում և Բաքվում կա խոր գիտելիքների լուրջ պակաս՝ կապված այն հարցերի հետ, թե ԵՄ-ը ինչ կարող է առաջարկել և որոնք են դրա սահմանափակումները:

Այդ գնահատականն առաջին անհրաժեշտ քայլն է վերլուծության ժամանակ: Այն ներկայացնում է Հարավային Կովկասում ԱլԳ-ի ձախողման (ինչպես դա ընկալում են շահագրգիռ կողմերը) պատճառների ավելի լայն պատկեր: Ստորև ներկայացված են այդ ձախողման պատճառները՝ գործընթացների վրա կենտրոնացմամբ:

### **ԵՄ քաղաքականության ձևավորման թերի գործընթացները՝ որպես ձախողման պատճառ**

Գոյություն ունեն ԱլԳ-ի ձախողումը մեկնաբանող բազմաթիվ տարրեր: Կարելի է պնդել, որ Հարավային Կովկասը մարտահրավերներով լի բարդ տարածաշրջան է: Որոշ հետազոտողներ հավելում են, որ Ռուսաստանը տարածաշրջանում ունի խոչընդոտող դերակատարություն: Կա նաև տեսակետ, որ ԵՄ-ը չունի այդ բարդությանը և մարտահրավերներին արձագանքելու համապատասխան միջոցներ: Հողվածում փոփոխականների բավական լայն ցանկից առաջարկվում է



ԵՄ-ի՝ Հարավային Կովկասում ԱլԳ-ի ծրագիրը հաջողությամբ իրականացնելու փորձի ձախողման կառուցվածքային մեկնաբանության շրջանակը: Առաջարկվում է Հարավային Կովկասում ԱլԳ-ի ձախողումը մեկնաբանել ԵՄ արտաքին քաղաքականության ձևավորման կառուցվածքի լույսի ներքո: Չնայած Բրյուսելում ջանքեր են գործադրվել ԵՄ արտաքին և անվտանգության ոլորտի քաղաքական որոշումների ընդունման և դրանց իրականացման գործընթացի կենտրոնացման ուղղությամբ, ընդհանուր առմամբ այն շարունակում է մնալ մեծապես միջպետական, քան վերպետական նախաձեռնություն: Լիսաբոնյան համաձայնագրի (2009թ) հիման վրա Ընդհանուր արտաքին և անվտանգության քաղաքականության ձևավորումը՝ Բարձրագույն ներկայացուցչի գլխավորությամբ (նա նաև Եվրոպական հանձնա-ժողովի փոխնախագահն է և վայելում է Արտաքին գործերի եվրոպական ծառայության (ԱԳԵԾ) աջակցությունը), կարևոր ինստիտուցիոնալ քայլ էր արտաքին քաղաքականության բարելավման՝ ավելի համակարգված և միասնական մոտեցում ապահովելու ուղղությամբ: Այդուհանդերձ, կարևոր է նշել, որ ԵՀՔ-ը, որն ապահովեց ԱլԳ-ի առաջին տարբերակների շրջանակը, նախագծվել էր մինչև 2009թ.: Սակայն նույնիսկ այսօր առանձին դեպքերի համար ԵՄ արտաքին քաղաքականության որոշումները շարունակում են մշտապես մնալ բազմավեկտոր բանակցությունների սեղանին՝

1. անդամ պետությունների միջև, լավագույն դեպքում՝ Եվրոպական խորհրդի շրջանակներում, վատագույն՝ ԵՄ ինստիտուցիոնալ կառույցներից դուրս գտնվող ավանդական երկկողմ կամ բազմակողմ դիվանագիտական կապերի շրջանակներում,
2. ներպետական և ԵՄ մակարդակների միջև,
3. ԵՄ-ում և անդամ պետություններում գործող տարբեր կազմակերպական մարմինների միջև, որոնք կարող են տարբեր փուլերում ազդել քաղաքականության մշակման և իրականացման վրա, ինչպես նաև շահերի խմբերի միջև, որոնք ևս կարող են անուղղակի ազդեցություն ունենալ գործընթացների վրա:

Առաջին կետը վերաբերում է «բազմակողմ համագործակցություն՝ ընդդեմ վերպետական գործունեության» խնդրին: Դա նշանակում է, որ ԵՄ արտաքին քաղաքականությունը կառուցվում է ոչ թե

ըստ այն բանի, թե ինչն է լավագույնս համապատասխանում ԵՄ-ի շահերին<sup>11</sup>, այլ որպես անդամ պետությունների շահերի փոխզիջում: Ինչ վերաբերում է ԱլԳ-ին, ապա հարկ է նշել, որ ԵՄ որոշ անդամ պետություններ հակված էին գնահատելու ԱլԳ-ի գործունեությունը կոնկրետ ուղղությամբ, մինչդեռ մյուսները՝ փոքր-ինչ անտարբեր էին: Ստեղծման պահից ի վեր ԱլԳ-ի վրա զգալի ազդեցություն ունի լեհական արտաքին քաղաքականության հարացույցը<sup>12</sup>, որն իր գենետիկական կոդով ունի առճակատման տրամաբանություն ընդդեմ Ռուսաստանի: Դա չի նշանակում, որ ԱլԳ-ը նախագծվել և իրականացվում է ընդդեմ Ռուսաստանի, այլ այն, որ դա հավանաբար մշակված էր զրոյական ելքի տրամաբանությամբ: Վերջինս ենթադրում է, որ Ռուսաստանը և ԵՄ-ը չեն կարող զուգահեռաբար մեծացնել իրենց ազդեցությունը միևնույն տարածաշրջանում և զարգացնել կապերը միևնույն տարածաշրջանի հետ<sup>13</sup>: «Արդյոք դա այդպե՞ս է, թե՛ ոչ» հարցն ունի խիստ քաղաքական բնույթ, և հողվածը նպատակ չունի դա պարզաբանել: Այդուհանդերձ, հարկ է նշել, որ զրոյական ելքով տրամաբանությունը\* հակասում է ԱլԳ-ի հարավկովկասյան գործըն-

<sup>11</sup> Ինչը ևս մեկ անգամ ցույց է տալիս, թե ինչու Ն. Գևորգյանի՝ վերը նշված աշխատությունում ներկայացված շահերից բխող մոտեցումն ունի սահմանափակ կիրառում:

<sup>12</sup> Մեկ այլ կառուցվածքային գործոն՝ ի պաշտպանություն հողվածում առաջ քաշված փաստարկի. փոքր պետություններն ավելի արդյունավետ են օգտագործում դաշինքները (ՆԱՏՕ) կամ միությունները (ԵՄ) իրենց արտաքին քաղաքական նպատակներն առաջ մղելու համար, քան ավելի հզոր պետությունները: Վերջիններս, որպես կանոն, ծախսում են ավելի շատ ռեսուրսներ և ավելի ինքնավստահ են միակողմանի ազդեցություն տարածելու իրենց ներուժի հարցում: **Urbelis V.**, *The Relevance and Influence of Small States in NATO and the EU Common Foreign and Security Policy*, *Lithuanian Annual Strategic Review*, 13, 2014-2015, <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/lasr.2015.13.issue-1/lasr-2015-0004/lasr-2015-0004.xml>, (31.10.2016); **Alyson J.K.**, *Instrumentalizing the European Union in Small State Strategies*, *Journal of European Integration*, 35, 2, 2013, 99-115.

<sup>13</sup> **Hett et al.**, op.cit. p.5; **Buras P.**, *Poland and the Eastern Partnership: the view from Warsaw*, *European Council on Foreign Relations*, (19.05.2015), [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_poland\\_and\\_the\\_eastern\\_partnership\\_the\\_view\\_from\\_warsaw3038](http://www.ecfr.eu/article/commentary_poland_and_the_eastern_partnership_the_view_from_warsaw3038), (31/10/2016).

\*Դա ԱլԳ-ի շրջանակներում դրսևորվում է ոչ անպայմանորեն պաշտոնական դիսկուրսի մակարդակում, այլ նաև անուղղակի ճանապարհով:

կերներից առնվազն մեկի՝ «հավասարակշիռ» և դրական ելքով դիրքորոշում ունեցող Հայաստանի, արտաքին քաղաքականության հարացույցին:

Հարկ է նաև նշել, որ եթե ԵՄ-ն իսկապես որդեգրել է այնպիսի քաղաքականություն, որի հիմքում ընկած մոտեցումը (զրո ելքով տրամաբանություն) հակասում է ԵՄ անդամ պետությունների դիրքորոշումներին, ապա այն կարող է գործել միայն ներդաշնակ հարաբերությունների պայմաններում, սակայն կխափանվի չնչին ճնշման տակ: Այդ տեսանկյունից հատկանշական են ԵՄ անդամ երկրների միջև առաջացած տարաձայնություններն ուկրաինական ճգնաժամի բռնկումից հետո: Որոշ անդամ պետություններ կարող էին ունենալ իրենց տեսլականն առաջ մղելու ազատություն, քանի դեռ ԱլԳ-ը շարունակում էր մնալ ստվերում, այդուհանդերձ հակասությունները դառնում են ակնհայտ այն ժամանակ, երբ մեծանում են «խաղաղույթները»: Դա ԵՄ քաղաքականության ձախողման հիմնական գործոնն է Ուկրաինայի և, ավելի նվազ չափով, Հարավային Կովկասի դեպքում: Այն ստիպված է ընտրություն կատարել լեհական քաղաքական գիծը շարունակելու<sup>14</sup> և դրանից նահանջելու միջև, ինչպես դա եղավ Ֆրանսիայի և Գերմանիայի դեպքում, որոնք հրաժարվեցին խաղի մեջ մտնել նման բարձր «խաղաղույթներով»<sup>15</sup>: ԵՄ-ի ներսում առկա ներքին հակասությունները և կաթվածները, իրենց հերթին, ստեղծում են անորոշություն գործընկերների հետ հարաբերություններում և, որն ավելի կարևոր է, խոչընդոտում են ԵՄ-ի զգալի դերակատարությանը անվտանգության և հակամարտությունների կարգավորման գործում, ինչը ո՛չ հարավկովկասյան գործընկերները, ո՛չ Ռուսաստանը չեն մատնանշում<sup>16</sup>:

Երկրորդ կետն անդրադառնում է երկքայլ բանակցային գործընթացների միջանկյալ խնդրին: Նույնիսկ պետական մակարդակում

<sup>14</sup> **Buras P.**, Op. cit.

<sup>15</sup> **Przybyla A., Katarzyna A.**, Conflict in Ukraine from the European Point of View: A Policy Perspective and Recommendations, *Beyond Intractability*, February 2015, <http://www.beyondintractability.org/library/conflict-ukraine-european-point-of-view>, (31.10.2016).

<sup>16</sup> **Rumer E.**, Russia and the Security of Europe, *Carnegie Endowment for International Peace*, 2016, <http://carnegieendowment.org/2016/06/30/russia-and-security-of-europe-pub-63990>, (31.10.2016).

արտաքին քաղաքականությունը կառույցի ներսում մշտական բանակցությունների արդյունք է, ինչը երբեմն անվանում են արտաքին քաղաքականության շուրջ փոխհամաձայնություն: Քանզի ԵՄ արտաքին քաղաքականության մշակումը վերպետական գործընթաց չէ, փոխհամաձայնությունն առաջին հերթին պետք է ձեռք բերվի պետական մակարդակում, ապա բանակցությունների հաջորդ փուլը պետք է տեղափոխել ԵՄ մակարդակ: Անհրաժեշտ են հավելյալ ուսումնասիրություններ՝ հասկանալու, թե ինչպես դա կարող է խաթարել ժողովրդավարական գործընթացները, ներկայացուցչականությունը և պարբերաբար փոփոխվող քաղաքական միջավայրում ընդհանուր օպտիմալության ձեռքբերման գործընթացը:

Երրորդ կետն առնչվում է բյուրոկրատական-կազմակերպական գործոններին: Այս դեպքում ևս հարկավոր է իրականացնել հավելյալ ուսումնասիրություններ՝ պարզելու, թե ինչպես է վերոնշյալ երկու կետերի համատեքստում քաղաքականության մշակման և իրականացման վրա ազդում քաղաքականություն մշակողների և գործադիր մարմինների միջև փոխգործակցությունը ԵՄ-ի և ԵՄ անդամ պետությունների մակարդակում՝ դիվանագիտական ներկայացուցչություններ (ԵՄ անդամ պետությունները՝ ԵՄ-ում, ԵՄ անդամ պետությունները՝ գործընկեր պետություններում, ԵՄ-ը՝ գործընկեր պետություններում, գործընկեր պետությունները՝ անդամ պետություններում և այլն), փորձագիտական խմբեր, լոբբիստական խմբեր և այլն: Այդ գործընթացները պետք է ուսումնասիրվեն երեք հարցերի պարզաբանման ճանապարհով. ովքեր են ներգրավված, որ գաղափարներից է բխում նրանց վարքագիծը\*\* և ինչպես են նրանք իրականացնում իրենց գործունեությունը կառուցվածքային սահմանափակումների շրջանակում\*\*\*:

Այս երեք խնդիրներն ակնհայտորեն փոխկապակցված են: ԵՄ արտաքին քաղաքականության տարասեռությունը, դերակատարների

\*\* «Որտեղ ես դու կանգնած՝ կախված է նրանից, թե որտեղ ես նստած»՝ հաստատագրման վրա առանձնահատուկ կենտրոնացմամբ:

\*\*\* Կազմակերպական տեսության վրա առանձնահատուկ կենտրոնացմամբ:

և շահերի բազմազանությունը, ինստիտուցիոնալ և արտաինստիտուցիոնալ կառույցների եռակողմ բարդությունը՝ նախատեսված դերակատարների միջև կապ հաստատելու համար, ինչպես նաև գործընթացի նկատմամբ վերահսկողության բացը հանգեցրել են անկայուն փոխհամաձայնության՝ ճգնաժամերի ժամանակ գերիշխող ավանդական դիվանագիտությամբ: Այդ ամենը նպաստում է, որ ԵՄ-ը վերածվի պասիվ և ներքին պառակտվածություն ունեցող դերակատարի՝ անհուսալի և անըմբռնելի իր եվրոպական գործընկերների համար: Վերը նշված հետազոտությունը կարևոր է ներգրավված բոլոր կողմերի համար: Սեփական գործընթացները հասկանալը բխում է հենց ԵՄ-ի շահերից՝ ավելի արդյունավետ քաղաքականություն մշակելու համար: Այդ գործընթացների ավելի լավ ըմբռնումը բխում է նաև հարավկովկասյան գործընկերների շահերից, քանզի դա հնարավորություն կտա հասկանալ՝ ինչ ակնկալել ԵՄ-ից և ինչպես ստանալ առավելագույն օգուտ գործընկերությունից: Նույնը վերաբերում է Ռուսաստանին: Գործընթացների ուսումնասիրությունը կօգնի մեղմել հետխորհրդային տարածքում ԵՄ-ի ներգրավմամբ պայմանավորված «սպառնալիքի» ընկալումը, ինչպես նաև կնպաստի ԵՄ-ի և Ռուսաստանի կառուցողական համագործակցությանը:

Առաջարկվող հայեցակարգային շրջանակը նպատակ ունի լինել համընդգրկուն, այլ կերպ ասած՝ այն պետք է ընդգրկի ձախողման բոլոր պատճառները: Չնայած ԵՄ-ը չի կարող մեղադրվել այն գործոնների համար, որոնք ունեն բացառապես արտաձին բնույթ և, որոշ դեպքերում, նվազեցնում են նախագծի հաջողությունը, այն ունի դիալեկտիկական առնչություն այդ արտաձին գործոնների հետ՝ որպես կառույցի գլխավոր դերակատար: Այլ կերպ ասած, եթե նույնիսկ այն չունի իր ռազմավարական միջավայրը ձևավորող գործոնների բազմազանության վերաբերյալ լիարժեք պատկերացում, կառույցի չափորոշիչները (տվյալ դեպքում՝ քաղաքականության ձևավորման գործընթացների կառուցվածքը) ուղղակիորեն ձևավորում են փոխգործակցելու վերջինիս կարողությունները: Դիտարկվող դեպքը փաստում է հետևյալը. ԵՄ-ը չի թելադրում ո՛չ Հարավային Կովկասում ներպետական և տարածաշրջանային քաղաքական զարգացումները, ո՛չ տարածաշրջանում Ռուսաստանի վարքագիծը: Այդուհանդերձ

քաղաքականության մշակման գործընթացների կառուցվածքը լիարժեք պայմանավորում է ԵՄ-ի՝ դրանց վրա արձագանքելու կարողությունը:

### Ապագայի հեռանկարներ

2015թ. նոյեմբերի Համատեղ Հաղորդագրությունը բավական քննադատաբար է գնահատում ԵՀԲ-ի արդյունքները և նշում է ԵՄ-ի՝ ԱլԳ-ի թերություններին արձագանքելու պատրաստակամությունը: Գործընթացների տեսանկյունից դա նշանակում է, որ Եվրոպական խորհուրդը և Եվրոպական հանձնաժողովը գիտակցել են այդ թերությունները և համապատասխան կառույցներին համապատասխան հանձնարարականներ տվել: Ուստի կարելի է ակնկալել, որ ԱլԳ-ը (կամ դրա իրավահաջորդը) կլինի ավելի մասնագիտացված, պրագմատիկ և իրատեսական: Դա դրական զարգացում է, բայց այն չի կարող լուծել վերը ներկայացված էական խնդիրը:

Փրկությունը կարող է լինել ճգնաժամի մեջ: Ուկրաինական ճգնաժամը, ինչպես նաև Բրեքսիթը, ահաբեկչությունը, զանգվածային միգրացիան ունեն ԵՄ արտաքին և անվտանգության քաղաքականության մշակման կառուցվածքն արմատապես փոխելու ներուժ: Արտաքին մարտահրավերները կարող են ԵՄ անդամ պետություններին մղել իրենց արտաքին և անվտանգության քաղաքականության ավելի սերտ ինտեգրմանը՝ վերազգայնացման ճանապարհին: Բրեքսիթը կարող է դառնալ նաև նոր խթան ավելի փոքր, սակայն ավելի ամուր ԵՄ-ի համար՝ հավանաբար ձևափոխված ֆրանս-գերմանական վերահսկողության ներքո կամ նոր, ավելի ներառական մոդելի ներմուծմամբ: Ճգնաժամը կարող է հանգեցնել նաև որոշակի զսպվածության՝ արտաքին աշխարհի հետ ԵՄ-ի հարաբերություններում, ինչի արդյունքում կհաստատվեն ավելի առողջ հարաբերություններ «կրտսեր» Արևելյան գործընկերների հետ: Մյուս կողմից, ճգնաժամը կարող է նաև խորացնել ներքին պառակտումները և խթանել վերադարձն ավելի ավանդական (պետականակենտրոն) դիվանագիտության և անվտանգության քաղաքականության, կամ, ավելի արագացնել վերապետական գաղափարի իրագործման ավարտը:

Ուկրաինական ճգնաժամն առանձնակի ազդեցություն կունենա Հարավային Կովկասի հետ ԵՄ-ի հետագա հարաբերությունների վրա: Նախ՝ այն գրավել է ԵՄ-ի և ԵՄ բոլոր անդամ պետությունների ուշադրությունը, ինչը փաստում է, որ Արևելյան հարևանության հետագա քաղաքականությունը կլինի ավելի համաձայնեցված՝ մեկ կամ մի քանի անդամ պետությունների՝ գործընթացի մենաշնորհին իրենց ձեռքը վերցնելու ավելի քիչ հավանականությամբ: Կարելի է ակնկալել, որ եթե բոլոր անդամ պետություններն ակտիվ մասնակցություն ունենան գործընթացում, արդյունքն ավելի մոտ կլինի հավաքական օպտիմումին: Երկրորդ, Ռուսաստանի հետ աճող լարվածությունը պատճառ է դարձել, որ ինչպես ԵՄ-ը, այնպես էլ անդամ պետություններն ակտիվացնեն ջանքերն իրենց ռազմավարական միջավայրն ավելի լավ հասկանալու ուղղությամբ, այդ թվում՝ Հարավային Կովկասի վերաբերյալ հետազոտական ծրագրերը ֆինանսավորելու ճանապարհով: Հարավային Կովկասի վերաբերյալ ավելի խորը գիտելիքները կօգնեն ԵՄ-ին մշակել ավելի արդյունավետ քաղաքականություն: Երրորդ, խնդրի հրատապությունը և այն հանգամանքը, որ ճգնաժամի հետևանքներն ունեն ակնհայտ դրսևորում եվրոպական հասարակություններում, կարող է պատճառ դառնալ, որ ԵՄ-ը որդեգրի ավելի պրագմատիկ, պակաս իդեալիստական դիրքորոշում Արևելյան գործընկերության շրջանակներում, ընդհուպ՝ Ռուսաստանի հետ հարաբերություններում:

Հաշվի առնելով այս ճգնաժամերը և դրանց դրական կամ բացասական հավանական հետևանքները՝ Համատեղ Հաղորդագրությունը թվում է զավեշտալի և ինչ-որ առումով՝ ժամանակավրեպ: ԵՄ-Հարավային Կովկաս հարաբերությունները հետազոտողների համար ավելի կարևոր է ուսումնասիրել ԵՄ քաղաքական զարգացումները, քան ԱլԳ-ի պաշտոնական հայտարարությունները: Ճգնաժամերն անկասկած կվերաձևավորեն ԵՄ ինստիտուցիոնալ և գործադիր կառուցվածքները կարճաժամկետ և երկարաժամկետ հեռանկարում և, հետևապես, կազդեն ԵՄ արտաքին քաղաքականության մշակման ուղու վրա: Դրա արդյունքում կորոշվի ԱլԳ-ի ապագան:

## Եզրակացություն

Հոդվածն անդրադառնում է բավական բարդ խնդիրների և նպատակ ունի ուղղություններ ուրվագծել հետագա ուսումնասիրությունների համար: Այն նաև քննարկումների հարթակ է: Ստրուկտուրալիստները գտնում են, որ գործընթացների վրա կենտրոնացումն արդյունավետ չէ՝ նշելով որ այն, ինչ անհրաժեշտ է իմանալ, կարելի է բացահայտել օբյեկտիվ չափանիշների և տեսական գործիքների կիրառմամբ, որոնք կառույցի շահերը տրամաբանորեն կապում են դրա «վարքագծի» հետ: Այդուհանդերձ, ԵՄ-ը մշտապես համարվել է անոմալիա՝ միջազգային հարաբերությունների վերաբերյալ ստրուկտուրալիստական մոտեցման շրջանակներում, քանզի այն ո՛չ ունիտար պետություն է, ո՛չ բազմակողմ դաշինք: Քանի դեռ ԵՄ-ը շարունակում է գտնվել բազմակողմ համագործակցության և վերպետականության միջև, հարկ է դիտարկել գործընթացները՝ ԵՄ-ի և ԵՄ անդամ պետությունների արտաքին քաղաքականությունը հասկանալու համար: Հոդվածում ներկայացվում են հետևյալ եզրակացությունները՝ ակնկալելով, որ դրանք կքննարկվեն, կվիճարկվեն և կլրամշակվեն.

1. Արևելյան գործընկերության արդյունավետությունը Հարավային Կովկասում, ընդհանուր առմամբ, գոհացուցիչ չէ: Կան օբյեկտիվ ձեռքբերումներ (չնայած որոշ դեպքերում առաջընթացը բարդ է չափել կամ խստագույնս վերագրել ԱլԳ-ին), սակայն, որպես կանոն, համընդհանուր սուբյեկտիվ ընկալումն այն է, որ ծրագիրը ձախողվել է:

2. Չնայած այդ ձախողումը բազմագործոն է, հիմնական խնդիրը ԵՄ-ի արտաքին քաղաքականության մշակման վերագրային ձևի բացակայությունն է և քաղաքականության մշակումն ու իրականացումը վերահսկող ինստիտուցիոնալ ու արտաինստիտուցիոնալ համակարգի բարդությունը:

3. Անհրաժեշտ են լրացուցիչ հետազոտություններ, որպեսզի ԵՄ-ը կարողանա արձագանքել այդ բարդությանը և բոլոր կողմերը հնարավորություն ստանան այն կառավարել:



4. Սույն հետազոտության իրականացման պահին ԵՄ-ը մի շարք էքզիստենցիալ ճգնաժամերի մեջ է: Այդ ճգնաժամերից յուրաքանչյուրը կազդի ԵՄ հետագա քաղաքականության իրականացման վրա և կվճռի ԵՄ-ի՝ իր արևելյան գործընկերների, ներառյալ՝ Հարավային Կովկասի, հետ առողջ հարաբերություններ հաստատելու կարողությունը:

## **The Eastern Partnership in the South Caucasus: a case of flawed EU policymaking**

MORGANE FERT-MALKA  
*WeBuildEurope.eu*

MELINE GONZÁLEZ PILOYAN  
*WeBuildEurope.eu*

The Eastern Partnership is consensually recognised by the various stakeholders as bearing unsatisfactory results, including in the South Caucasus republics. In this article we argue that the causes for this failure are not to be found in exogenous factors such as the complexity of South Caucasian politics or the confounding role of Russia, but in the shortcomings of EU foreign policy-making processes. Opening the 'black box' of the EU, we outline the three-dimensional complexity of these processes and discuss the way in which this complexity prevents the EU to be an efficient actor and a reliable partner. The EU is stuck in a transitional phase of multilateralism which prevents it to design and implement optimal foreign (here Neighbourhood) policies.