



## Vispārīga informācija

# Ceļā uz Austrumu partnerības Rīgas samitu – politikas pārdefinēšana

Sagatavoja **Diāna Potjomkina**, Latvijas Ārpolitikas institūta pētniece

### Būtiskas pārmaiņas Austrumu partnerībā: vai tās būs un kādas?

*Latvijas Ārpolitikas institūta sagatavots pārskats*

Notikumi Ukrainā un ap to piesaistījuši ES uzmanību situācijai Austrumu kaimiņvalstīs un radījuši jautājumus par Austrumu partnerības nākotni. Kopēja ES dalībvalstu viedokļa formulēšana, realizējamo risinājumu rašana un ilgtspējīgas, uzticamas kaimiņattiecību stratēģijas izstrāde joprojām ir izaicinājums. Pirmkārt, Eiropas Savienībā ir gan eksperti, gan politikas veidotāji, kas uzskata, ka „kaimiņattiecību politikai nav nākotnes”<sup>1</sup>, un pat tie, kas atbalsta Eiropas kaimiņattiecību politiku kopumā un it sevišķi Austrumu partnerību, šobrīd nepiedāvā vienotu, dinamisku vīziju par ES turpmāko rīcību. Otrkārt, jāņem vērā arī ārēji faktori – tādi „spēlētāji” kā pašas Austrumu partnerības valstis, Krievija un citas reģiona valstis. **Kā tādā neskaidrā situācijā ES rīkoties turpmāk?** Šajā pārskatā norādīti galvenie izaicinājumi un jautājumi, uz kuriem politikas veidotājiem jārod atbildes.

### Austrumu partnerība šobrīd – mērķi, sasniegumi un ierobežojumi

Sadarbība ar kaimiņiem ir **pašsaprotama ES prioritāte**. Pirmkārt, jebkuri notikumi kaimiņvalstīs, visticamāk, ietekmēs arī ES, un, kā pierādīja Ukrainas gadījums, mums ir jārēķinās ar savstarpēju atkarību drošības jomā; otrkārt, kaimiņvalstis jau šobrīd dod pozitīvu ieguldījumu ES politikas veidošanā un var tajā iesaistīties vēl vairāk, piemēram, jau tagad 140 Gruzijas karavīri piedalās ES misijā Centrālāfrikas Republikā.

Tomēr par 10 gadus īstenoto ES Austrumu partnerības politiku izskan diametrāli pretēji **vērtējumi** – no viedokļa, ka kopumā tā ir veiksmīga, līdz uzskatam, ka tai nav nākotnes. Protams, viss ir atkarīgs no tā, kā tiek uztverts **galvenais mērķis**; ja pieņem, ka mērķis ir uzturēt politiskos kontaktus, Austrumu partnerības valstīm piedāvāt alternatīvu attīstības iespēju un vismaz dažas valstis/puses ievirzīt demokrātisku reformu ceļā, tad Austrumu partnerība ir bijusi diezgan sekmīga. Asociācijas nolīgumi, tostarp Vienošanās par padziļinātu un visaptverošu brīvās tirdzniecības zonu (*DCFTA*), ir pieskaitāmi ES **visambiciozākajiem starptautiskajiem līgumiem**. Taču, ja galvenais mērķis ir augstāks, proti, veidot ciešas saites ar ES, tad tiešām puse Austrumu partnerības valstu (Baltkrievija, Armēnija un Azerbaidžāna) joprojām ir tālas no ES, bet otra puse (Gruzija, Moldova un Ukraina) lielākajā daļā jomu vēl nav pilnībā sasniegušas ES standartus, lai gan reformas tiek īstenotas. Diemžēl ES iekšienē nav vienprātības par Austrumu partnerības galveno uzdevumu.

<sup>1</sup> *Nathalie Tocci*, „The Neighbourhood Policy is Dead. What’s Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?”, IAI darba dokuments 14 | 16, Roma, 2014. gada novembris, <http://goo.gl/kGs0AC>



## Austrumu partnerības valstu tuvināšanās ES standartiem<sup>2</sup>

Sadarbības joma	Tuvinašanās rādītāji (1=vislabākais; 0=vissliktākais)					
	Moldova	Gruzija	Ukraina	Armēnija	Azerbaidžāna	Baltkrievija
Demokrātija	0,72	0,54	0,64	0,47	0,31	0,20
Tiesiskums	0,61	0,63	0,60	0,51	0,42	0,23
Tieslietas, brīvība un drošība	0,94	0,67	0,76	0,47	0,76	0,43
Tirdzniecība un ekonomiskā sadarbība	0,71	0,54	0,72	0,54	0,57	0,38

Austrumu partnerības ietvaros politisks un tehnisks **atbalsts** tiek sniegts galvenokārt konkrētām grupām (t.i., pārvaldes iestādēm, kā arī uzņēmējiem, izglītības iestādēm un sabiedriskajām organizācijām) cerībā, ka reformas šajās jomās veicinās plašākas pārmaiņas sabiedrībā kopumā. ES nepiedāvā visaptverošu atbalstu (piemēram, sociālos pakalpojumus) plašiem sabiedrības slāņiem, bet tiek īstenots bēdīgi slavenais princips „kas vairāk dara, tam vairāk tiek dots”. Tas nozīmē, ka reāli ieguvēji ir tikai veiksmīgākie reformatori. ES mērķis ir novirzīt finansējumu nevalstiskajam sektoram tādās autoritārās valstīs Baltkrievija un teorētiski katrai valstij būtu jāsaņem proporcionāli vienāds finansējums, taču praksē tā nenotiek. Posmā no 2014. līdz 2017. gadam reformu ziņā sekmīgā Gruzija saņem apmēram EUR 27 uz iedzīvotāju, kamēr Armēnija – teju divreiz mazāk.<sup>3</sup> Jāuzlabo ES atpazīstamība Austrumu partnerības valstu iedzīvotāju vidū, kur sabiedriskā doma joprojām atšķiras – daļēji tādēļ, ka sabiedrība bieži vien nesaskata reālu ieguvumu no sadarbības. Oficiāli Austrumu partnerības valstīm netiek perspektīvā solīta **pievienošanās Eiropas Savienībai**, ko atbalstītu tikai 5–6 ES dalībvalstis, lai gan citas savienības struktūras, piemēram, Eiropas Parlaments, tai pauž atbalstu.

Attiecībā uz **starptautisko kontekstu** jāatzīmē, ka situācijai visās Austrumu partnerības valstīs rūpīgi seko un bieži vien to arī iespaido **Krievija**, kas nevēlas savu ietekmi zaudēt. Piecas no sešām partnervalstīm šobrīd ir iesaistītas strīdos ar Krieviju par robežām, un visos gadījumos Krievijas ietekme ir jūtama. Tā vienlaikus stiprina savu militāro klātbūtni sestajā valstī – Baltkrievijā. Attiecībā uz tirdzniecību jāteic, ka Austrumu partnerības valstis ir cieši saistītas ar ES, kas Armēnijai, Azerbaidžānai, Gruzijai, Moldovai jau ir, bet Ukrainai drīzumā būs nozīmīgāks tirdzniecības partneris nekā Krievija. ES loma šajās valstīs attiecīgajā jomā ir līdzvērtīga Krievijas lomai Baltkrievijā.<sup>4</sup> Neraugoties uz to, krīze Krievijā, visticamāk, ietekmēs Austrumu partnerību ne tikai tirdzniecības kontekstā, bet arī tādējādi, ka, piemēram, samazināsies naudas pārvedumu plūsma, jo Krievija ir galvenais galamērķis viesstrādniekiem no visām Austrumu partnerības valstīm, izņemot

<sup>2</sup> Austrumu partnerības indekss 2013, <http://www.eap-index.eu/>, tabula no *Baltang Dorina, Giselle Bosse*, 10. lpp., pārpublicēta *Laurynas Kasčiūnas, Vilius Ivanauskas, Vytautas Keršanskas un Linas Kojala*, „Eastern Partnership in a Changed Security Environment: New Incentives for Reform”, Austrumu partnerības pētniecības centrs, Viļņa, 2014. gada novembris, <http://goo.gl/vRQEqD>

<sup>3</sup> “EU, Georgia Hold First Association Council Meeting”, 19.11.2014., <http://goo.gl/f0qA7c>; *Siranush Ghazanchyan*, “EU announces new support to Armenia”, 03.11.2014., <http://goo.gl/Z6THLu>

<sup>4</sup> *Michael Emerson*, darba grupa “Countdown to the Vilnius Summit: The EU's Trade Relations with Moldova and the South Caucasus”, Eiropas Parlamenta ES ārpolitikas ģenerāldirektorāts, B direktorāta politikas departaments, 2013. gadā, <http://www.europarl.europa.eu>; „Regional Repercussions of the Ukraine Crisis: Challenges for the Six Eastern Partnership Countries”, Eiropas politikas plānošanas dokuments 3/2014, red. *Alina Inayeh, Daniela Schwarzer un Joerg Forbrig* (Vācijas Maršala fonds, 2014. gada jūlijs), <http://goo.gl/jpYRUc>



Moldovu.<sup>5</sup> Četras no sešām Austrumu partnerības valstīm ir pilnībā vai lielā mērā atkarīgas no Krievijas dabasgāzes piegādēm. Krievija, protams, nav vienīgais starptautiski nozīmīgais spēlētājs šajā reģionā. Arī **ASV** ir ļoti ieinteresētas strādāt ar Austrumu partnerības valstīm, **Turcija** aktīvi darbojas Dienvidkaukāza un Melnās jūras reģionā, **Kīna** nelabprāt redzētu Krievijas ietekmes palielināšanos savās kaimiņvalstīs<sup>6</sup>, turklāt Austrumu partnerības valstis ir daļa no Eirāzijas tranzīta tīkla, tās uztur divpusējas attiecības ar citām valstīm (organizācijām) un iesaistās dažādos daudzpusējos sadarbības formātos.

## Plāni, scenāriji un iespējamie risinājumi

Ir četri galvenie Austrumu partnerības attīstības **scenāriji**, ko pirmkārt ietekmēs ārējie faktori:

- 1. Cieša sadarbība un pakāpeniska tuvināšanās ES standartiem; ciešāk asociētas valsts vai pat ES dalībvalsts statusa noteikšana nākotnē.** No ES skatpunkta šis ir visvairāk vēlamais scenārijs, tomēr tā īstenošana ir atkarīga no vairākiem faktoriem: apņēmīgas, aktīvas un saskaņotas ES rīcības; arvien intensīvākas ES un starptautiskās sabiedrības palīdzības, tostarp atbalsta tiem, kuriem veicies vismazāk, ar nosacījumu, ka šāda atbalsta izlietojumu ir iespējams uzraudzīt; tā, vai nav iekšējo satricinājumu vai tie var tikt ātri novērsti; tā, vai Krievija neiejaucas un vai tās radītie šķēršļi ir pārvarami (šo faktoru var ietekmēt atbilstoša ES politika), kā arī no tā, vai nav citu ārēju satricinājumu.
- 2. Austrumu partnerības panīkums/pāreja “pelēkajā zonā” un kļūšana par maskētu nestabilitātes cēloni ES pierobežā.** Šis scenārijs ir iespējams, ja ES turpinās rīkoties tāpat kā līdz šim un neintensificēs kaimiņvalstu atbalstīšanu un iesaisti un ja Krievija neīsteno vērā ņemamas provokācijas. Protams, situācija Austrumu partnerības valstīs ir svarīga, tomēr ar Eiropas integrāciju saistīto reformu izmaksas ir pārāk augstas, lai šīs valstis spētu tās segt saviem spēkiem.
- 3. Kaimiņvalstīs pieaug polarizācija un konflikti** – gan iekšēji, gan starptautiski, piemēram, ja Krievija pārņem savā kontrolē Baltkrieviju vai izceļas bruņoti konflikti Armēnijā vai Azerbaidžānā. Šis no ES skatpunkta ir īpaši bīstams scenārijs, kas var izraisīt smagu drošības un humāno krīzi. Tomēr šāds scenārijs ir iespējams, ja ES neveiks aktīvus pasākumus sociālekonomisko problēmu un politiskās krīzes atrisināšanai. Visticamāk, tas nozīmētu **Austrumu partnerības beigas**, proti, visaptveroša reģionāla politika kļūtu neiespējama.
- 4. “Paplašināta Eiropa pret Krieviju”** – Austrumu partnerības valstis izveido vienotu aliansi ar ES, vēl vairāk pasliktinot attiecības ar Krieviju. Šis scenārijs ir mazāk ticams, jo pat tad, ja pašreizējais Krievijas politiskais režīms saglabātu varu un Krievija varētu izmantot Austrumu partnerības valstu iekšējās problēmas, tomēr grūti noticēt, ka Krievija vēlēties nonākt vēl vienā nopietnā konfrontācijā ar vienotu un spēcīgu Rietumu sabiedrību.

Eiropas Komisija plāno līdz 2015. gada beigām publiskot pārskatu par Eiropas kaimiņattiecību politiku. Latvija tāpat kā citas ES dalībvalstis uzskata, ka politika ir jāmaina, un jau šobrīd izstrādā iespējamus risinājumus.

Gan Latvijas prezidentūra, gan Eiropas Komisija paredz veikt šādus pasākumus:

- nodrošināt ES piedāvājuma **pielāgošanu** katras partnervalsts vajadzībām un **veidot elastīgāku ES politiku**;

<sup>5</sup> „Regional Repercussions of the Ukraine Crisis: Challenges for the Six Eastern Partnership Countries”, Eiropas politikas plānošanas dokuments 3/2014, red. *Alina Inayeh, Daniela Schwarzer un Joerg Forbrig* (Vācijas Maršala fonds, 2014. gada jūlijs), <http://goo.gl/jpYRUc>

<sup>6</sup> *Nicu Popescu un Camille Brugier*, “Ukraine: The View from China”, EUISS Alert, 2014. gada marts, <http://goo.gl/re518O>



- stiprināt **ekonomisko sadarbību** ar Austrumu partnerības valstīm un atbalstīt to ekonomisko attīstību;
- **pārskatīt** Austrumu partnerības politikas īstenošanu, īpaši asociācijas nolīgumus un *DCFTA*. Vēl viena joma, kurā vērojama plaša vienprātība, ir sadarbība **drošības jautājumos**.

Latvijas prezidentūra vēlas izstrādāt un piedāvāt partneriem **rīcības plānu** praktiskai asociācijas nolīgumu un *DCFTA* izpildei, sniedzot arī **praktisku atbalstu**; stiprināt attiecības ar Austrumu partnerības valstīm **plašā nozaru spektrā** – tranzīts, enerģētika, pilsoniskās sabiedrības stiprināšana, izglītība, sadarbība pašvaldību un uzņēmēju līmenī; tāpat paredzēts turpināt **vīzu režīma** liberalizāciju. Turpinot Viļņas samitā panākto, Latvija, visticamāk, risinās jautājumu par reģionālas ekonomiskās zonas izveidi<sup>7</sup> (jau paredzēts izstrādāt tehniski ekonomisko pamatojumu). Tāpat Latvijas ārlietu ministrs ir ierosinājis apspriest Eiroatlantiskās partnerības izveidi, tādējādi piesaistot arī ASV.

Šādi jaunievedumi jau sen bija vajadzīgi, tomēr joprojām ir jārod atbilde uz jautājumu, vai tie ir pietiekami, lai nodrošinātu stabilu reformu procesu Austrumu partnerības valstīs? Lai nodrošinātu stabilitāti ES kaimiņvalstīs, **jāapsver arī citi pasākumi**, piemēram:

- **reāla iespēja uzņemt Austrumu partnerības valstis Eiropas Savienībā** ar nosacījumu, ka visas reformas tiek pienācīgi īstenotas; Austrumu partnerības valstīm būtu izvirzāmas prasības, kas nepārsniedz tos nosacījumus, kas tika izvirzīti dalībvalstīm, kuras Eiropas Savienībai pievienojās pēc 2004. gada, vai Balkānu valstīm;
- **drošības garantijas/palīdzība** pret Krievijas iejaukšanos un citiem konfliktiem – šie pasākumi būtu īstenojami kopīgi ar starptautiskajām organizācijām un citiem starptautiskās sabiedrības pārstāvjiem;
- **energodrošības** un infrastruktūras savienojumu pilnveidošana Austrumu partnerības valstīs;
- **ievērojama finanšu atbalsta sniegšana sociālekonomiskās stabilitātes nodrošināšanai** ne tikai Eiropas integrācijas nolūkā veikto reformu īstenošanas laikā, bet arī valstīm, kas nav gatavas īstenot plaša mēroga reformas, – Baltkrievijai, Armēnijai un Azerbaidžānai. Šāds atbalsts sniedzams, lai ES nostiprinātu savas pozīcijas reģionā. ES īstenojamiem pasākumiem jābūt vēršamiem uz šo valsti, īpaši **reģionu**, iedzīvotājiem. Pat īslaicīga sociālekonomiskās situācijas pasliktināšanās radīs antieuropeisku noskaņojumu, ko Krievija nekavējoties izmantos. Ja resursus šim mērķim neizdosies atrast ES vai starptautisko organizāciju ietvaros, jāapsver aizņēmuma vai alternatīva atbalsta iespējas;
- **pārdomāta ES darba tirgus atvēršana**, kas Austrumu partnerības valstis tuvinātu ES četru pamatbrīvību (brīva kapitāla, pakalpojumu, preču un personu kustība) nodrošināšanai, tādējādi uzturot sociālekonomisko stabilitāti un veidojot ciešāku saikni ar ES;
- **ES publicitātes** un komunikācijas pilnveidošana Austrumu partnerības valstīs, tostarp nodrošinot kvalitatīvu un neatkarīgu plašsaziņas līdzekļu darbību krievu un partnervalstu valstīs.

<sup>7</sup> “Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit”, Viļņa, 2013. gada 28. – 29. novembris, <http://goo.gl/8o4tlV>



## Jautājumi diskusijām:

1. Ko varam piedāvāt tām Austrumu partnerības valstīm, kuras negrib pilnībā ieviest ES standartus, tomēr vēlas diversificēt savu ārpolitiku, t.i., Baltkrievijai, Armēnijai un Azerbaidžānai (sadarbība bez integrācijas)? Vai iespējams radīt tiesisko pamatu, kas izmantojams kā alternatīva asociācijas nolīgumam? Vai iespējams „pēcapmaksu” aizstāt ar “priekšapmaksu”?
2. Kā piesaistīt ES un starptautiskās sabiedrības materiālos un politiskos resursus? Piemēram, vai varam Austrumu partnerības valstīm piedāvāt investīciju plānu?
3. Kā nodrošināt, lai reformu rezultātā neciestu neaizsargātās vai riskiem pakļautās sabiedrības grupas, piemēram, zemnieki, attālo reģionu iedzīvotāji, fabriku strādnieki?
4. Vai ES var vienoties par augstā mērķa sasniegšanu – dalībvalsts statusa piešķiršanu tām Austrumu partnerības valstīm, kuras pēc visu nosacījumu izpildes ir ieinteresētas iestāties Eiropas Savienībā? Vai Ukrainas pieteikums varētu tikt pieņemts 2020. gadā?
5. Kāda ir mūsu iesaiste alternatīvos integrācijas projektos, īpaši Eirāzijas Ekonomiskajā savienībā (EES)? Vai mums jāieklausās atsevišķu analītiķu viedoklī par to, ka sarunās būtu jāiesaistās tieši ar EES, nevis Krieviju<sup>8</sup>?
6. Vai mums būtu jāiesaistās sarunās ar Krieviju? Ja būtu, tad kad un ar kādiem nosacījumiem? Vai mums ir vajadzīga “Otra Helsinku apspriede”<sup>9</sup>?
7. Vai atsevišķos Austrumu partnerības pasākumos būtu iesaistāma Turcija, ASV un, iespējams, arī Krievija un citas reģiona valstis<sup>10</sup>?
8. Kam ES ietvaros būtu uzticama Austrumu partnerības procesa vadīšana? Kā pilnveidot esošos mehānismus? Kāda būs Eiropas Parlamenta un dalībvalstu parlamentu loma?
9. Kā Austrumu partnerības valstīs nodrošināt situācijas, reformu īstenošanas un starptautiskās palīdzības izlietojuma uzraudzību? Vai būtu jāieceļ īpašie pārstāvji reģionā?
10. Kādu mācību varam gūt no notikumu attīstības Vidusjūras reģionā?

<sup>8</sup> Sk., piem., *Ivan Krastev* and *Mark Leonard*, “The New European Disorder”, ECFR, November 20, 2014, <http://goo.gl/o4qycV>

<sup>9</sup> Sk., piem., *Michal Lebduska*, *Václav Lidl*, “Eastern Partnership: The Next Five Years between Brussels and Moscow”, Policy Paper 2/2014 (Prague: Association for International Affairs, April 2014), <http://goo.gl/Arzwia>

<sup>10</sup> A statement on including Turkey and Russia was made in 2010 by the French foreign minister Bernard Kouchner.

