



LATVIAN INSTITUTE OF
INTERNATIONAL AFFAIRS
LATVIJAS ĀRPOLITIKAS INSTITŪTS

Eiropas Savienības Austrumu partnerības politika*

Pētījuma publiskā daļa

Autore:

Diāna Potjomkina
Latvijas Ārpolitikas institūts
diana.potjomkina@liia.lv,

www.liia.lv

Rīga, 2017

* Šis pētījums tapis balstoties uz Ārlietu ministrijas pasūtījumu. Pētījums atspoguļo tikai un vienīgi autores personīgo viedokli un nevar tikt uzskatīts par Ārlietu ministrijas vai kādas citas institūcijas vai organizācijas oficiālo viedokli.

Eiropas Savienības Austrumu partnerības politika¹

Pētījuma publiskā daļa

Ievads

Austrumu partnerība kopš Ukrainas krīzes sākuma un Rīgas samita ir pieredzējusi vērā ņemamu politisku akcentu maiņu. Šeit var izcelt, cita starpā, diferenciacijas principa ieviešanu, “vairāk pret vairāk” (“*more for more*”) principa daļēju atcelšanu, tam sekojošu sadarbības aktivizēšanu ar Armēniju, Azerbaidžānu un Baltkrieviju, pieaugošu akcentu uz drošības jautājumiem un sadarbību drošības jomā, kā arī dezinformācijas apkarošanu un mērķtiecīgu ES profila celšanu Austrumu partnerības (AP) valstīs. Taču, pirmkārt, šis atsevišķas politisko pamatnostādņu izmaiņas nav rezultējušās vienā iekšēji harmonizētā, spēcīgā ES politikā attiecībā uz Austrumu partnerības reģionu, un jaunie principi vēl nav tikuši izteikti pietiekami skaidri. Daži pētnieki pat norāda, ka AP (vairs) nav “politika,” bet gan “programma.” 24. novembra Austrumu partnerības samits Briselē varētu labot šo situāciju, iedodot skaidrākas politiskas vadlīnijas. Otrkārt, jauno principu praktiskā ieviešana nav pietiekami konsekventa, kā arī tajā ir vērojamas vairākas citas problēmas. Ekspertu un politikajās diskusijās par AP trūkst konkrētības un reālistisku, īstermiņā īstenojamu priekšlikumu.

Šajā ziņojumā tiks piedāvāti konkrēti priekšlikumi ES Austrumu partnerības politikai. Izstrādājot šos priekšlikumus, vērā ņemtas plašākas tendences AP valstu attīstībā un pašreizējais noskaņojums ES.

Iespējamie scenāriji ES un AP attiecību nākotnei

Pašlaik iespējams paredzēt sekojošos ES un AP attiecību scenārijus:

1. Visreālistiskākais scenārijs – ***status quo* saglabāšanās un lēns, mazrezultatīvs progress savstarpējās attiecībās** tuvāko 3-5 gadu laikā. Paredzams, ka visās sešās valstīs īstenotās reformas būs nepilnīgas un atgriezeniskas, ar risku, ka atsevišķās valstīs (arī Gruzijā, Ukrainā) stiprināsies autoritāras tendences un Krievijas ietekme. Tāpat eksperti prognozē sociāla un politiska rakstura protestus tuvākā gada laikā, piemēram, Armēnijā un Baltkrievijā, lai gan tie visdrīzāk būs ierobežoti. Jānorāda, ka, piemēram, Baltkrievijas vadībai pašlaik nav atbilžu, kā sekmēt ekonomisku izaugsmi, neveicot politiski sāpīgas reformas. Taču AP-ES attiecības attīstīsies bez fundamentāliem pozitīviem vai negatīviem satricinājumiem (piem., kādas valsts izstāšanās no AP vai, pretēji, kvalificēšanās dalībai ES). Pēc ukraiņu un amerikāņu ekspertu domām, tuvākajos 4-5 gados nav sagaidāma arī konflikta Austrumukrainā eskalācija.

Pamatojums/priekšnosacījumi: Krievijā ir prognozējama Vladimira Putina palikšana pie varas arī pēc 2018. gada marta prezidenta vēlēšanām. Līdz ar to Krievijas politika reģionā visdrīzāk radikāli nemainīsies – ne uz labo, ne uz slikto pusi. AP valstu iekšpolitiskie un sociālekonomiskie izaicinājumi neļaus tām sasniegt ātrāku progresu.

Sekas Eiropas Savienībai: demotivējoši lēns progress AP valstīs. Vienlaikus – iespēja salīdzinoši netraucēti attīstīt AP politiku, izmēģinot dažādus jaunus instrumentus un formātus. Nepieciešamība stiprināt AP valstu noturību plašā nozīmē (sk. zemāk), nodrošinoties pret iespējamām nākotnes krīzēm.

¹ Šis pētījums tapis balstoties uz Ārlietu ministrijas pasūtījumu. Pētījums atspoguļo tikai un vienīgi autores personīgo viedokli un nevar tikt uzskatīts par Ārlietu ministrijas vai kādas institūcijas vai organizācijas oficiālo viedokli.

2. Optimistiskais scenārijs – **reformu procesa neatgriezeniskums AP valstīs**. Proti, salīdzinoši veiksmīgi norit valsts pārvaldes struktūru reformas, ko pavada sabiedrības un pilsoniskās apziņas stiprināšanās. AP valstīs novērojama lēna, bet stabila ekonomiska izaugsme. Diemžēl pašlaik šis scenārijs ir maz ticams jebkurā AP valstī.

Priekšnosacījumi: lēna attiecību uzlabošanās starp Krieviju un Rietumiem, kas ļauj reģionam attīstīties salīdzinoši netraucēti. Pozitīvas pārmaiņas AP valstu sabiedrībās. Ekonomiska izaugsme pasaulē, kas rada pozitīvu vidi arī AP valstu attīstībai. Būtiski uzlabojumi ES politikā, optimizējot sniegtās palīdzības instrumentus.

Konsekvences Eiropas Savienībai: nepieciešamība atkārtoti, nopietni apsvērt AP valstu “europeiskās perspektīvas,” paturot prātā arī iespējamo Krievijas reakciju uz tālāku ES paplašināšanos.

3. Pesimistiskais scenārijs – **iesaldēto konfliktu “atsaldēšana” ar Krievijas iesaisti un atbalstu, autoritāro tendenču stiprināšanās arī Moldovā, Gruzijā un/vai Ukrainā**. Pašlaik šī scenārija varbūtība nav pārlietu augsta, ņemot vērā, ka Krievija ir novājināta ekonomiski un kara Sīrijā dēļ. Taču Krievija joprojām cenšas maksimizēt savu ietekmi reģionā un iekšpolitisku iemeslu dēļ var izšķirties par labu jaunām provokācijām.

Priekšnosacījumi: ES/Rietumu nespēja padarīt konfliktu ar Krieviju “vadāmu” (*managed confrontation*), Rietumu diplomātijas neveiksme, ES atsvešināšanās no AP reģiona (vilšanās, Brexit u.tml. dēļ), būtiski samazinot klātbūtni un palīdzību.

Konsekvences Eiropas Savienībai: Šāds scenārijs ir visnotaļ nelabvēlīgs gan tādēļ, ka tas var samazināt jau tā ierobežoto ES ietekmi reģionā, gan tādēļ, ka destruktīva Krievijas iesaiste var novest pie smagām sekām gan AP valstīm, gan pašai ES, vēl mazinot nākotnes izredzes uz konstruktīvu risinājumu. Tai pat laikā ES nebūtu jāpārtrauc attiecības ar AP valstīm (t.sk. AA noslēgušām) arī tādā gadījumā, ja tajās nostiprinātos autoritāras tendences. Starptautisko vienošanos iesaldēšana vai apturēšana būtībā grauj ES ietekmi konkrētā valstī, savukārt sankcijas bieži nav efektīvas. Līdz ar to ES būtu jāatrod citi veidi, kā reaģēt uz partnervalstu pārkāpumiem, tās pilnībā neizolējot, bet signalizējot savu pozīciju.

Ieteikumi kopējai ES politikai

Ekspertu vidū pastāv plašs konsenss par to, ka **AP pašreizējie izaicinājumi nav viegli atrisināmi** un līdz ar to ES ir jāorientējas uz pakāpenisku, atsevišķu uzlabojumu panākšanu.² Tai pat laikā izskan arī pārmetumi par to, ka **ES nav skaidras stratēģiskas vīzijas par šo reģionu**; lai arī Rīgas AP samītā pieņemti vairāki svarīgi lēmumi, kas vēlāk papildināti un nostiprināti citos ES dokumentos, pietrūkst vienotas, eleganti un saprotami noformulētas ES stratēģijas. Līdz ar to novembra Briseles samītā būtu 1) **jāpiedāvā skaidra, saprotama un konsolidēta vīzija par ES-AP attiecībām**, 2) **vienlaicīgi jāmēģina pārfokusēt ES politiku no lieliem politiska rakstura mērķiem uz praktiskāku jautājumu risināšanu**. Tostarp jāpievērš uzmanība tiem jautājumiem, kas ir svarīgi partnervalstīm, bet pašlaik nav pietiekami apspriesti attiecībās ar ES.

Detalizētas rekomendācijas:

5.1. Gan ekspertu, gan Gruzijas, Moldovas un Ukrainas politiķu vidū ir konsenss par to, ka ES valstīm ir skaidri jāatzīst šo valstu **“europeiskās perspektīvas.”** Vienlaikus ir plaša

² Sk., piem., Kadri Liik, “How the EU Needs to Manage Relations With Its Eastern Neighborhood,” 23.08.2017, <http://carnegieendowment.org/2017/08/23/how-eu-needs-to-manage-relations-with-its-eastern-neighborhood-pub-72883>

izpratne par to, ka šo valstu dalība ES nenotiks tuvākajā laikā. Lai arī pašlaik tās ir neproduktīvas, diskusijas par potenciālo AP valstu dalību ES negatīvi ietekmē abu pušu attiecības; piemēram, dažu Rietumeiropas valstu nevēlēšanās “atbalstīt Ukrainas eiropisko izvēli” š.g. jūlijā noveda pie tā, ka netika pieņemta ES-Ukrainas samita deklarācija. Daži argumentē, ka, norādot uz šo valstu “eiropiskajām perspektīvām,” ES neuzņemas saistības, tādēļ tai neradīsies problēmas. Citi norāda, ka ES būtu “jānoliek malā” šis jautājums ar tādu pašu skaidrojumu – ka tuvākajā laikā paplašināšanās nenotiks. Jebkurā gadījumā ES būtu jāatrod veids, kā **noņemt “eiropisko perspektīvu” jautājumu no aktīvās dienaskārtības**, negraujot AP valstu cerības, bet arī neuzņemoties nevajadzīgas saistības un neprovocējot Krieviju. Iespējams, viens no veidiem būtu paziņot, ka ES detalizēti apskatīs AA parakstījušo AP valstu dalības perspektīvas pēc noteikta laika termiņa – piemēram, 5 gadiem – balstoties uz panākto progresu reformu īstenošanā.

5.2. Būtu jāpārskata Austrumu partnerības daudzpusējā formāta (*multilateral track*) tematiskās prioritātes. Var apgalvot, ka pašlaik daudzpusējās platformas ir pārlietu fokusētas uz “augstas” politikas jautājumiem. Tas ir kontrproduktīvi, jo 1) pašlaik ES objektīvi nav gatava uz sarunām par šo valstu “eiropiskām perspektīvām,” 2) ES ir grūtības piedāvāt jaunus vērā ņemamus “atalgojumus” jeb taustāmus rezultātus (*deliverables*) AP valstīm, 3) abstraktas politiskas sarunas aizņem resursus, kas, objektīvi raugoties, varētu tikt labāk izmantoti konkrētu problēmu risināšanai, 4) šāda veida sanāksmēs drīzāk tiks uzrunāti starpvalstu konflikti, piemēram, starp Armēniju un Azerbaidžānu. Daudzpusējais formāts ir jā saglabā, jo tajā ir iespējamas atklātas diskusijas starp partneriem (kamēr divpusējā sadarbība ir hierarhiskāka) un tas ļauj pozicionēt AP kā vienotu reģionu, kas ir svarīgi ES iekšējiem nolūkiem, jo ļauj saglabāt politisku uzmanību un finansiālu atbalstu šīm valstīm. Tomēr būtu vēlams maksimāli pārfokusēt diskusijas uz konkrētiem, praktiskiem jautājumiem, par kuriem reģionā ir vairāk vienotības nekā par lieliem stratēģiskiem mērķiem.

5.3. ES būtu nepieciešams nodrošināt daudz plašāku tās attīstības sadarbības programmu u.c. AP iniciatīvu auditu. Audits ļauj saprast, kuras programmas ir veiksmīgas un kāpēc, bet kuras nepieciešams optimizēt. Līdz ar to **audits palīdzētu ES pārvērtēt tās sniegto atbalstu, mazinot finansējumu tām jomām, kur tas tiek izmantots nelietderīgi, un pārvirzot to uz citām jomām augstāku rādītāju sasniegšanai.** Kā minēts augstāk, viens no lielākajiem *20 Deliverables for 2020* trūkumiem ir tieši izplūduši vai skaitliski nelieli plānotie rādītāji.

Piemērs 1 – sistēmiski politikas trūkumi: 2016. gadā Eiropas Auditoru tiesa publicēja secinājumus par atbalstu Moldovas publiskās pārvaldes reformām, norādot, ka “Starp Moldovas galvenajām problēmām ir plaši izplatīta korupcija un publisko institūciju vājums, kas ir bijuši svarīgi elementi ES palīdzībā kopš 2007. gada. Ievērojama daļa finansējuma nāk budžeta atbalsta (*budget support*) formā. Tas paredz līdzekļu nosūtīšanu partnervalsts valsts kasei ar nosacījumu, ka tiek izpildītas zināmas prasības.”³ Taču, ja institūcijas ir vājas, nebūtu loģiski tām nosūtīt finansējumu. Eiropas Auditoru tiesa nonāk pie līdzīga secinājuma: “Mūsu izlase nosedza četras budžeta atbalsta programmas tiesiskuma, publisko finanšu, publiskās veselības un ūdens jomā. Tā ietvēra arī 20 projektus dažādās publiskās iestādēs. Mēs secinājām, ka ES palīdzība tikai daļēji sekmēja publiskās administrācijas stiprināšanu. Daļu no novērotajiem trūkumiem skaidroja ārējie faktori. Citus var skaidrot ar problēmām auditēto programmu un projektu plānošanā un ieviešanā. Tā kā mērķa sektoros bija novērojams ierobežots progress, mēs secinājām, ka budžeta atbalstam bija ierobežota ietekme publiskās administrācijas stiprināšanā.” Starp konkrētiem Tiesas ieteikumiem ir: 1) uzlabot Komisijas

³ European Court of Auditors, “EU assistance for strengthening the public administration in Moldova,” 2016, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_13/SR_MOLDOVA_EN.pdf

reaģēšanas ātrumu, 2) **labāk pielāgot programmas Moldovas stratēģijām, nodrošinot, ka jau sākotnēji no Moldovas puses ir labi definēta nacionālā reformu dienaskārtība** un ka šī stratēģija ir relevanta un ticama, ņemot vērā pieejamos institucionālos un finanšu resursus, 3) izvirzīt stingrākus nosacījumus, 4) sistemātiskāk novērtēt to, vai publiskās institūcijas ir spējīgas un tām ir politiskā griba uzturēt sasniegtos rezultātus.⁴

Piemērs 2 – viegli risināmas kļūdas, kas tomēr bojā ES tēlu: armēņiem, lai iegūtu ES vīzas, vai nu ir jādodas uz vīzu centru un jāmaksā papildus (turklāt vairākas valstis apkalpo viens un tas pats vīzu centrs ar zemu apkalpošanas kvalitāti), vai arī jādodas uz to valstu vēstniecībām, kas neliek izmantot vīzu centru, un pieredzēt ārkārtīgi lielas rindas (bez rindas vīzas tiek izdotas NVO un akadēmiķiem). Rezultātā Armēnijas pilsonim ir grūtāk iegūt vīzu nekā, piemēram, Krievijas pilsonim.

Jāpiezīmē, līdzīgu viedokli nesen pauda arī komisārs Johanness Hāns: “Mēs esam kļuvuši pārāk optimistiski par legālistisku ātro modernizāciju (*crash-modernization*), tai vietā, lai saprastu, cik komplekss ir mūsu kaimiņu transformācijas process. .. Mums ir jāatzīst, ka tikai labie nodomi un nauda nenopirks mums reformas un vēl jo mazāk cieņu pret universālām vērtībām. Mēs nevaram ieslēgt modernizācijas gaismu ar vienu slēdža pagriezienu. Mēs varam atbalstīt reformatorus tikai tur, kur viņi paši izvēlas šo ceļu, un tas ir jādara mazāk mehāniski, mazāk izmantojot “megafonu diplomātiju.””⁵

Secinājums – Eiropas Savienībai ir **jāoptimizē prioritārās palīdzības jomas, jāatsakās no projektiem, kas konkrētā valstī objektīvi nevar nest rezultātus, un rūpīgi jāseko līdzi īstenoto politiku kvalitātei**. Moldovas gadījumā potenciāli varētu pietikt ar daļēju programmu pārvērtēšanu un citām metodēm nekā makrofinansiāls atbalsts. Taču, piemēram, atbalsts institucionālām reformām un cīņai pret korupciju Azerbaidžānā nav lietderīgs, ņemot vērā dziļi iesakņojušās korupcijas tradīcijas un klanu ietekmi valsts pārvaldē. 2011. gadā starp ES un Azerbaidžānu parakstīts memorands par “Visaptverošu institūciju celšanu” (*Comprehensive Institutional Building*), kas paredz apmācīt Azerbaidžānas amatpersonas tāds jautājumos kā tiesiskums, likuma vara un valsts pārvaldes reformas. Taču šāda sadarbība iespējama tikai tad, ja no Azerbaidžānas puses pastāv izteikta un neviltota vēlme ieviest reformas atsevišķos šauros jautājumos; “visaptveroša” sadarbība ar Azerbaidžānu likuma varas stiprināšanai nav un nevar būt produktīva. Līdzīgi, ES var tikai ierobežoti ietekmēt cilvēktiesību situāciju Armēnijā, Azerbaidžānā un Baltkrievijā (lai arī ekonomiskās, sociālas un kultūras tiesības ir mazāk pretrunīgs temats). Tā vietā, lai sagaidītu no partnervalstīm nereālistiskus rezultātus un pēc tam sodītu tās ar finansējuma apturēšanu, ir jau sākotnēji jāsaprot, kur ir vērts investēt.

5.4. **ES attīstības palīdzības sniegšana** šobrīd ir balstīta uz (nepareiza) pieņēmuma, ka AP valstis patiesi vēlas atteikties no postpadomju pārvaldības un biznesa tradīcijām un pārņemt ES pieeju. Līdz ar to daudzi projekti tiek veidoti kā īstermiņa intensīva sadarbība. Taču, tā ka AP valstu motivācija īstenot reformas nav sevišķi augsta, **veiksmīgākie attīstības sadarbības projekti** ir nevis īstermiņa (konferences, semināri, pieredzes apmaiņas vizītes), jo tie neatstāj paliekošu ietekmi, bet gan **ilgāka termiņa projekti** (*Twinning*, sekundēto ekspertu nosūtīšana) vai arī pārvaldības realitātei maksimāli pietuvināta sadarbība, piemēram, simulācijas, kurā viena grupa mēģina atrast vājos punktus otrās puses izstrādātā modelī u.tml. Eksperti norāda, ka AP valstu palīdzības saņēmēji īstermiņa vizīšu laikā saka to, kas no viņiem ir sagaidīts, taču ilgtermiņa mijiedarbības rezultātā, risinot praktiskas problēmas, ir iespējams patiešām mainīt viņu biznesa kultūru un pieeju problēmu risināšanai.

⁴ Turpat.

⁵ “Keynote speech by Commissioner Hahn at Princeton University: Europe and the Crises in its Neighbourhood,” https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/europe-and-crises-its-neighbourhood_en

Starptautisko donoru koordinācija arī ir jāuzlabo. Eksperti norāda, ka ideālā gadījumā sanāksmēm būtu jābūt vērstām uz lēmumu pieņemšanu, ne tikai apmaiņu ar informāciju.

5.5. Jāpievērš lielāka uzmanība sabiedriskajam viedoklim AP valstīs, plānojot palīdzību. 2014. gadā noslēdzās *EU Neighbourhood Barometer* aptauja, kas sniedza vērtīgu informāciju par AP valstu sabiedrības preferencēm. (Šādas aptaujas būtu vēlams atkārtot.) Piemēram, Armēnijas gadījumā šī aptauja uzrādīja ievērojamas atšķirības starp Armēnijas sabiedrības prioritātēm un ES attīstības sadarbības pamatvirzieniem: kamēr sabiedrības augstākās prioritātes bija nabadzības mazināšana, miers un drošība, tirdzniecība, zinātne un tehnoloģijas utt. un tad cilvēktiesības, ES galvenās prioritātes 2008.-2014. gadu periodā bija demokrātija un labā pārvaldība, migrācija, enerģētika, transports, kamēr nabadzības mazināšana ierindojās tikai 10. vietā, bet finansējums zinātnei, tehnoloģijām un drošībai vispār netika uzskatīts par prioritāru.

5.6. Viena no būtiskākajām dilemmām, par ko būtu jāizlemj ES, ir – cik lielā mērā tā ir gatava iet pretī esošajām elitēm, lai panāktu pilnvērtīgu demokratizāciju un liberalizāciju AP valstīs un tai pat laikā neatstumtu to valdības. Šobrīd ES ieņem ļoti piesardzīgu pozīciju, cenšoties saglabāt esošo elīšu lojalitāti un stingri nenostājoties par demokrātijas, labas pārvaldības un brīvas ekonomikas principu ieviešanu. Tas paver ceļu pārmetumiem par lojalitātes “pirkšanu.” Pēc dažu ekspertu domām, atbalsts korumpētajām elitēm diskreditē ES tēlu šajās valstīs, un ir iespējams paust arī stingrāku nostāju, izvirzot elitēm skaidras prasības un konsekventi pieprasot to ievērošanu.

Risinājums visdrīzāk ir “divu treku” (“*dual track*”) pieeja: ES nebūtu jāuzstāj uz tādu projektu īstenošanu, pēc kuriem izteikti nav pieprasījuma, taču, ja ES tomēr ir vienojusies īstenot projektu ar AP valsti, tai ir stingri jāpastāv uz savu prasību izpildi. Kā norāda viens no intervētajiem ekspertiem, ES ir nepieciešams diversificēt tai pieejamo instrumentu paketi, lai 1) monitorētu un izvērtētu, 2) ietekmētu AP valstis; šo instrumentu klāstā nedrīkst būt tikai bezvīzu režīms un finansējums. Pašlaik **ES projektu monitorings ir vājš:** primāri AP valstis pašas novērtē savu progresu, ES delegācijas tikai minimāli pamaina vai vispār nemaina AP valstu iesūtītos novērtējumus un nodod tos tālākai ES izskatīšanai, savukārt ES sūtītās pārraudzības misijas partnervalstīs aprobežojas ar dažām dienām, kuru laikā nav iespējams gūt pilnvērtīgu ieskatu. Ir nepieciešami daudz skaidrāki tehniski indikatori un to uzraudzības mehānisms.

Līdzīgi, intervētais eksperts norāda arī uz nepieciešamību ES uzturēt vienotu naratīvu. Arī šajā gadījumā ir jāīsteno “divu treku” pieeja: ES var izlemt nepievērst uzmanību noteiktiem jautājumiem, taču, ja reiz ES ir pieņēmusi lēmumu to uzraudzīt, tai nevajadzētu mainīt naratīvu bailēs izprovocēt partnervalsti. Piemērs: Moldovā valdošā partija mainīja vēlēšanu likumu gadu pirms vēlēšanām. ES pozīcija sākotnēji bija ieklausīties Venēcijas komisijas secinājumos par šo reformu. Taču, kad Moldovas valdība apstiprināja reformu par spīti Venēcijas komisijas negatīvajam secinājumam, ES nāca klajā ar vāju paziņojumu, atsakoties izteikt skaidru kritiku par notikušo. Līdzīga situācija bija novērojama saistībā ar konstitucionālu reformu Gruzijā.

5.7. Par jaunu vadmotīvu ES attiecībām ar AP varētu kļūt “noturība” (*resilience*) jeb valsts spēja pretoties iekšējiem un ārējiem satricinājumiem; svarīgi ir izstrādāt tādu formulējumu, kas būtu skaidrs un saistošs partnervalstīm. Eiropas Globālā stratēģija (EGS) velta ievērojamu uzmanību noturībai kaimiņu reģionos, pasludinot to par “stratēģisku prioritāti” un definējot to plaši – kā priekšnosacījumu iekļaujošām, labklājīgām un drošām sabiedrībām. Tai pat laikā EGS izmantotajai noturības definīcijai ir arī zināmi trūkumi, kas var liedz to attiecināt uz visām Austrumu partnerības valstīm: “Noturīga (*resilient*) sabiedrība, ko

raksturo demokrātija, uzticība institūcijām un ilgtspējīga attīstība, atrodas noturīgas valsts centrā.” Demokrātisku institūciju stiprināšana tiek akcentēta arī pirms AP samita sagatavotajos “nepapīros.”

Lai arī demokrātija un laba pārvaldība ir neapšaubāmi ļoti svarīgi noturības elementi, ES attiecībā uz AP būtu jāizmanto iekļaujošāka / elastīgāka noturības definīcija, kas neatgrūž nedemokrātiskas valstis (Armēnija, Azerbaidžāna, Baltkrievija) un arī nerada pārlietu lielas bažas Gruzijas, Moldovas un Ukrainas elitēs. Proti, nedrīkst radīt iespaidu, ka ES būtībā atkāpjas no jaunā diferenciacijas principa, mēģinot ieviest demokrātiju un labu pārvaldību visās sešās valstīs, arī tajās, kurām šie jautājumi ir problemātiski. Viens no risinājumiem varētu būt – definēt dažādus pasākumus, kas sekmē noturību, nekārtojot tos hierarhiski, bet gan ļaujot partnervalstīm brīvi izvēlēties konkrētas jomas (ierosinājums: raksturot to kā “*resilience a la carte*”). **Noturības veicināšanai var atbalstīt** cita starpā labu pārvaldību, cilvēktiesību ievērošanu, cīņu pret korupciju, drošības sektoru (ieskaitot kibernetiku), sekmēt banku sektora stabilitāti, apkarot nabadzību un nevienlīdzību, uzlabot pieeju sabiedriskajiem pakalpojumiem, sociālajai drošībai un nodarbinātībai, vairāk iesaistīt pilsonisko sabiedrību, atbalstīt izglītību, kultūru un jaunatni (it īpaši sekmējot profesionālas kvalifikācijas iegūšanu), cīnīties pret propagandu, organizēto noziedzību un ekstrēmismu, kā arī sekmēt enerģētisko un vides noturību. Visi šie pasākumi var veicināt stabilitāti AP (vairākkārt deklarēta kā ES mērķis) pozitīvā nozīmē: stabilitāte kā attīstība.

Izstrādājot definīciju, ir svarīgi sekojoši kritēriji: 1) noturības stiprināšanas pasākumiem jābūt potenciāli saistošiem visām partnervalstīm (piem., ilgtspējīga ekonomiska izaugsme, sociāla stabilitāte, valsts pozitīva tēla veidošana starptautiski, tirdzniecības un enerģijas piegāžu diversifikācija, cīņa pret organizēto noziedzību, dabas katastrofu seku likvidācija), 2) definīcijai ir jābūt intuitīvi saprotamai un skaidrai (piem., “noturība nozīmē to, ka valsts un sabiedrība funkcionē kā stabils un precīzs mehānisms, kas var veiksmīgi pārvarēt dažādus iekšējus un ārējus izaicinājumus,” 3) ir jāvienojas par piemērotu vārda “resilience” tulkojumu AP valstu un krievu valodās (krieviski “resilience” ir plašāk zināma kā “упругость,” lai gan alternatīvs, labāks variants būtu “устойчивость/сопротивляемость”), 4) nedrīkst radīt iespaidu, ka noturība ir tikai, vai galvenokārt, noturība pret Krievijas radītu apdraudējumu, jo tas var radīt izteikti negatīvu reakciju gan Krievijā, gan atsevišķās partnervalstīs – definīcijai ir jāuzsver pozitīvais elements jeb valstu un sabiedrību spējas harmoniski un stabili attīstīties tām vēlamā virzienā, nevis negatīvais elements jeb vēšanās pret ārējo ienaidnieku. “Noturības” koncepts ir pievilcīgs cita starpā tieši tādēļ, ka tas ļauj pārfokusēties no Krievijas uz citiem svarīgajiem izaicinājumiem. 5) saistīti, noturību var skaidrot arī kā diversifikāciju, t.sk. ekonomisku diversifikāciju, kas neparedz saikņu pārtraukšanu ar Krieviju, taču paredz ciešāku attiecību veidošanu ar ES. Noturībai radniecīgs jēdziens ir “sabiedrības drošība” (*societal security*), kuru var definēt kā sabiedrības spēju saglabāt savas vitālās raksturīpašības. Arī šāds raksturojums būtu partnervalstīm apmierinošs, jo neradītu bažas, ka ES vēlas ietekmēt to tradīcijas un sabiedrisko iekārtu.

Skaidra un iekļaujoša noturības definīcija būtu jāiekļauj arī zemāka līmeņa stratēģiskos dokumentos, kas attiecas uz AP, t.sk. Briseles samita deklarācijā. 20 Deliverables for 2020 dokumenta piemin noturību, taču fragmentāri (dažādās teksta daļās) un ierobežoti (pārsvarā fokusējoties uz hibrīdo apdraudējumu un dezinformāciju, kas var atgrūstīt it īpaši Baltkrieviju un Armēniju).

5.8. Pašlaik ES politika ir pārāk fokusēta uz makroekonomiskajiem, ilgtermiņa pasākumiem (tirdzniecība, investīcijas, ekonomiskā pārvaldība, reformas), un tikai pēdējos gados tā sāka pievērsties tādiem jautājumiem kā ekonomiskā un sociālā kohēzija vai nodarbinātības veicināšana. Lai nodrošinātu reformu ilgtspēju, ir jārūpējas par **pozitīvu mikroekonomisku ietekmi, minimizējot negatīvas reformu sekas īstermiņā.**

AP valstu spēcīgās puses ir augsts cilvēkkapitāla līmenis, dabas resursi, ģeogrāfiskā atrašanās vieta (tuvu gan Eiropas, gan Āzijas tirgiem), kā arī iespēja piesaistīt starptautisko donoru atbalstu. Taču vājās puses ir, kā minēts, negatīva reformu ietekme īstermiņā, korupcija un vājas valsts institūcijas, nepieciešamība arī turpmāk sekmēt tautas attīstību (*human development*), nabadzība, sociāla atstumtība, bezdarbs, depopulācija. *FM Global* 2017. gada Noturības indeksā⁶ Gruzija, Armēnija un Azerbaidžāna ieņem, attiecīgi, 77., 78. un 83. vietu, Ukraina – 90. un Moldova – 98. (tikai vienu vietu augstāk par Zimbabvi); Baltkrievija nav novērtēta.

Literatūrā piedāvā **daudzveidīgus risinājumus ekonomiskas noturības veicināšanai**, ko ES var izmantot/akcentēt, plānojot palīdzību AP valstīm. To vidū ir – piemēram – 1) palīdzība, attīstot ražošanu ar augstu pievienoto vērtību, it īpaši tādos strauji augošos sektoros kā veselība un apkārtējā vide, jo tie ir mazāk pakļauti vai vispār nav pakļauti ekonomiskajiem cikliem, 2) investīcijas izglītībā un inovācijās, 3) atbalsts jaunuzņēmumiem (*start-ups*), 4) savlaicīga infrastruktūras projektu plānošana, lai uzreiz nodrošinātu pretciklisku (*countercyclical*) rīcību ekonomiskas lejupslīdes laikā (lieli infrastruktūras projekti ir labs veids, kā aktivizēt ekonomiku, taču, ja projekts nav sagatavots iepriekš, brīdī, kad iestājas krīze, būvniecības atļauju u.tml. administratīvu prasību kārtošana aizņem vērtīgu laiku), 5) darbinieku darba laika samazināšana paralēli jaunas kvalifikācijas iegūšanai, utt.⁷ Tāpat jāatbalsta iniciatīvas, kas vērstas **pret augsti kvalificētu AP valstu pilsoņu neatgriezenisku emigrāciju** (“*brain drain*”), atbalstot nodarbināšanu viņu valstīs ar papildus stimuliem vai arī reemigrāciju.

5.9. Eksperti norāda, ka **investīcijas ir svarīgākas par makrofinansiālu palīdzību**. ES būtu vērts nodrošināt zināmas garantijas ārvalstu investoriem. Savukārt makrofinansiāla palīdzība, kā minēts augstāk, viegli var tikt izsaimniekota. Latvijas Ārpolitikas institūta 2016. gada pētījumā secināts, ka tikai Gruzijā ir novērojama augsta ES tiešo investīciju klātbūtne; Armēnijā, Azerbaidžānā un Ukrainā tā ir koncentrēta specifiskos sektoros, savukārt Baltkrievijā un Moldovā ES investīciju klātbūtne ir vērtējama kā “zema.”

5.10. Eiropas Savienībai būtu jāisteno **daudz vērienīgāki pasākumi praktiskai tirdzniecības veicināšanai** ar AP valstīm. Pašlaik Eiropas Savienībai trūkst politiskās gribas noslēgt ar **Baltkrieviju** pat Partnerības un sadarbības līgumu (PCA) vai līdzīgu “vieglāku” līgumu (intervija ar ES delegācijas Baltkrievijā pārstāvi). Taču šāds variants būtu nopietni jāapsver, ņemot vērā, ka ar Azerbaidžānu un Armēniju tiek plānots noslēgt līgumus, kas sekmētu tirdzniecību, pat ja tie nenodrošinātu tirdzniecības atvieglojumus (*non-preferential*). Par vienu no šķēršļiem ciešākai sadarbībai tiek minēts tas, ka Baltkrievija un Azerbaidžāna nav PTO dalībvalstis, taču, kā minēja viens no intervētajiem ekspertiem, kad Krievija vienojās par Partnerības un sadarbības līgumu ar ES, tā vēl nebija PTO dalībvalsts – taču selektīvi atlasīja sev apmierinošas PTO normas, balstoties uz kurām tika noslēgts brīvās tirdzniecības līgums ar ES.

Savukārt Asociācijas līgumus un DCFTA parakstījušās valstis nesaņem pienācīgu ES atbalstu reformu ieviešanai un arī pašas nespēj tās veiksmīgi īstenot (piemēram, DCFTA ieviešana ar Ukrainu jau tagad būtiski kavējas). Eiropas Savienībai būtu jāpievērš palielināta uzmanība DCFTA negatīvo īstermiņa seku mazināšanai, lai novērstu situāciju, ka nākamajās vēlēšanās pie varas nāk pret reformām noskaņotie spēki. Ja ES nepievērsīs pietiekamu uzmanību DCFTA negatīvu blakņu mazināšanai, tas savā ziņā līdzināsies AP valstu atgriešanai

⁶ Pentland Analytics, FM Global, “2017 Resilience Index Annual Report,”

https://www.fmglobal.com/~media/Files/FMGGlobal/Resilience%20Index/Resilience_Methodology.pdf?la=en

⁷ Karl Aiginger, OECD, “Strengthening the resilience of an economy,” <https://www.oecd.org/eco/43558031.pdf>

90. gados, kad tām bija jāizšķiras par sāpīgām reformām ar īstermiņa zaudējumiem un ilgtermiņa perspektīvām.

Papildus tam pati ES ir vainojama pārmērīga **protekcionismā un selektīvā tirgus atvēršanā**. Kas attiecas uz selektīvu tirgus atvēršanu, Davids Kadjē (*David Cadier*) norāda, ka atsevišķās DCFTA sadaļās ir nostiprināts nosacītas piekļuves tirgum (*market access conditionality*) princips: sākumā valstīm ir jāpiemēro ES *acquis*, tad ES kopā ar AP valstīm izvērtēs un apspriedīs progresu un tikai tad ES var lemt par sava tirgus atvēršanu, turklāt tai būtībā ir veto tiesības pār to, cik ātri un dziļi tirgus tiek atvērts (jo lēmumi tiek pieņemti ar konsensu).

Kas attiecas uz protekcionismu, 2017. gada pavasarī ES ir mēģinājusi aizsargāt savu lauksaimniecības tirgu, Eiropas Parlamentam atsakoties paaugstināt importa kvotas Ukrainas tomātiem, kviešiem un mēslošanas līdzekļu izejvielām. No neformālas sarunas ar vienu no augsta līmeņa Eiropas Ārējās darbības dienesta amatpersonām izriet, ka iemesls nav saistīts ar Ukrainu – tā ir ES iekšējā tirgus aizsardzība. Kopumā, kā saka bijušais Ukrainas politiķis Oleksandrs Čalijs, “ES ir kļuvusi par daudz sarežģītāku partneri pēc 2008. gada krīzes. Pirms 2008. gada mums tika solīti asimetriskāki tirdzniecības režīmi ar ES, augstākas kvotas lauksaimniecības precēm un ķīmiskās industrijas precēm, un krīzes rezultātā ES šajās jomās ir kļuvusi mazāk fleksibla.”⁸

Taču **pret ES protekcionismu ir vairāki spēcīgi argumenti**. Pirmkārt, protekcionisms pasliktina ES tēlu un rada iespaidu, ka tā nepieturas pie pašas deklarētajiem principiem. (Piemēram, 2013. gada DCFTA ar Ukrainu kopsavilkumā bija minēts, ka “Ukrainas lauksaimniecība visvairāk iegūs no muitas nodevu samazināšanās,” līdzīgi ES reklamēja pozitīvu ietekmi uz Gruzijas un Moldovas lauksaimniecību.)⁹ Otrkārt, tas kavē partnervalstu ekonomisko attīstību un rada īpaši lielus sociālekonomiskus un politiskus draudus – ņemot vērā, ka tieši lauksaimnieki / lauku reģionos dzīvojošie tradicionāli ir ievainojamākās un arī vienas no Krievijas propagandai visvairāk pakļautām grupām. Treškārt, var arī apgalvot, ka finansiāla palīdzība Ukrainai un sankcijas pret Krieviju jau izmaksāja Eiropas Savienībai daudz vairāk nekā sava tirgus atvēršana Ukrainas lauksaimniecības produktiem. Ceturtkārt, ņemot vērā, ka pašlaik Ukrainas lauksaimniecības sektorā saražotā vērtība ir mazāk nekā 0.001% no ES lauksaimniecības sektorā saražotā,¹⁰ var apgalvot, ka tirgus atvēršana diez vai radīs paliekošu negatīvu ietekmi uz ES tirgu. Visbeidzot, ekonomiskajā literatūrā ir labi pamatota **vienpusēja tirdzniecības liberalizācija**: “Lai arī pastāv ieguvumi no uzlabotas piekļuves citu valstu tirgiem, valstis iegūst visvairāk no savu tirgu liberalizācijas. Galvenie ieguvumi industriālajām valstīm nāktu no to lauksaimniecības tirgu liberalizācijas.”¹¹ Piemēram, Armēnija pašlaik izmanto un Azerbaidžāna iepriekš ir izmantojusi ES nodrošinātās GSP+ priekšrocības, kas gan prasa no valsts strādāt pie ilgtspējīgas attīstības un labas pārvaldības; Armēnijas gadījumā tas palīdzēja ES kļūst par tās galveno tirdzniecības partneri.

Eiropas Savienība var apsvērt **jaunus veidus un formātus, kā veicināt biznesa sadarbību**. Pašlaik ES galvenokārt atbalsta sadarbību ar AP valstu mazajiem un vidējiem

⁸ Interview with Oleksandr Chalyi “Good deal, bad result,” *New Eastern Europe*, 30.03.2017, http://neweasterneurope.eu/new_site/2017/03/30/good-deal-bad-result/

⁹ EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area – Reading guide, 2013, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150981.pdf, EU-Georgia Deep and Comprehensive Free-Trade Area – Reading guide, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/eap_aa/dcfta_guide_2014_en.pdf, EU-Republic of Moldova Deep and Comprehensive Free-Trade Area – Reading guide, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/february/tradoc_152194.pdf

¹⁰ Dati par Ukrainu: <https://www.export.gov/article?id=Ukraine-Agricultural-Machinery>, dati par ES: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/factsheets/pdf/eu_en.pdf (9.lpp.)

¹¹ International Monetary Fund Staff, “Global Trade Liberalization and the Developing Countries,” November 2001, <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/110801.htm>

uzņēmējiem. Vienlaikus attiecībās ar citiem reģioniem ES izmanto arī citus instrumentus, piemēram, *EU Gateway* programma sadarbībai ar Ķīnu, Japānu, Dienvidkoreju un Dienvidaustrumāzijas valstīm (kopš 1990. gada, sniedz cita starpā koučinga, loģistisku un finanšu atbalstu), Eiropas biznesa organizāciju / kameru veidošana (pašlaik tādas ir tikai ar divām AP valstīm, Armēniju un Moldovu, lai gan daudzas organizācijas darbojas citos pasaules reģionos), u.c.¹² Tiek atzīts, ka Eiropas Savienībai būtu lietderīga arī bezmaksas, nekomerciāla datubāze, kas palīdzētu uzņēmējiem izvērtēt pieprasījumu AP tirgos un pielāgot ražošanu attiecīgi (salīdzināšanai, komerciāla *Nielsen* datubāze piedāvā uzņēmējiem ļoti svarīgas ziņas par to, kādas atsevišķu valstu tirgos tiek veiksmīgāk pārdotas, par kādām cenām, kādi ir produktu distribūcijas ceļi, konkrētu ražotāju tirgus īpašības).

5.11. Jāņem vērā līdzšinējo līgumu trūkumi, slēdzot jaunus. Saistībā ar DCFTA līgumiem jau ir pierādījies, ka to ieviešana ir visnotaļ sarežģīta un tai nav pietiekama ārēja atbalsta, tie nes labumus galvenokārt ilgtermiņā, kā arī nav iekšēji harmonizēti. Piemēram, dažādām DCFTA nodaļām ir dažādi ieviešanas mehānismi: kamēr vienām nodaļām tie ir skaidri atrunāti, citos tie ir neskaidri, mazāk strikti (tādas normas var netikt pārņemtas pietiekamā kvalitātē), kā arī normu ieviešana netiek skaidri piesaistīta ES tirgus atvēršanai (piemēram, nodaļa par sanitārijiem un fitosanitārijiem aspektiem DCFTA ar Ukrainu, lai arī tieši sanitārie un fitosanitārie standarti ir viena no tām jomām, kur izmaksas partnervalstīm, pielāgojoties ES *acquis*, ir vislielākās). Iespējams, ka būtu jāapsver arī skaidras procedūras līgumu grozīšanai, kas trūkst esošajos DCFTA līgumos. Vēl viena problēma ir tā, ka ne visas DCFTA sadaļas ir kādā veidā saistītas ar uzlabotu piekļuvi ES tirgum, piemēram, tās, kuras attiecas uz muitas un tirdzniecības procedūru atvieglošanu vai intelektuālā īpašuma tiesībām. Ir arī vairākas AA sadaļas, kas attiecas uz statistiku, tehnoloģijām, tūrismu u.tml. un kuru ieviešana nesekmēs uzlabotu partnervalstu piekļuvi ES tirgum. Tas nerada motivāciju AP valstīm īstenot minētās reformas.

5.12. Intrareģionālas tirdzniecības veicināšana starp AP valstīm ir viens no jautājumiem, ko ir vērts izpētīt dziļāk. Tas lielā mērā ir piesaistīts ES un EES standartu harmonizācijai, bet ne tikai. Salīdzinoši maz zināms ir fakts, ka EES dalībvalstīm tika atļauts paturēt spēkā brīvās tirdzniecības zonas, kas noslēgtas pirms 2015. gada. Tādēļ, piemēram, Armēnija un pārējās EES dalībvalstis saglabāja brīvās tirdzniecības zonas ar Gruziju. Turklāt 2011. gadā tika noslēgta NVS valstu brīvās tirdzniecības zona, kuras dalībvalstis ir EES dalībvalstis – Armēnija, Baltkrievija, Krievija, Kazahstāna – kā arī Moldova, Kirgizstāna, Tadžikistāna, Uzbekistāna un Ukraina. Šī vienošanās joprojām ir spēkā, lai arī Krievija līdz 2017. gada beigām apturēja tās darbību savās attiecībās ar Ukrainu. Citu NVS valstu attiecībās ar Gruziju, Azerbaidžānu un Turkmēnistānu turpina darboties 1994. gada vienošanās par brīvās tirdzniecības zonu.¹³ Būtībā Krievijai uz 2013. gadu bija brīvās tirdzniecības zonas ar visām AP valstīm (sk. tabulu pielikumā). No tā loģiski izriet, ka DCFTA ar ES nav nepārvarams un absolūts šķērslis AP valstu savstarpējai tirdzniecībai un to tirdzniecībai ar Krieviju. Piemēram, Baltkrievija nepievienojās Krievijas sankcijām pret Ukrainu, un 2016. gadā tirdzniecība starp Baltkrieviju un Ukrainu pieauga par 10% salīdzinot ar 2015. gadu, lai arī Ukraina jau bija sākusi provizoriski piemērot DCFTA ar ES. Tāpat Baltkrievijai ir labas tirdzniecības attiecības

¹² European Commission, DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, “EU Funding programmes supporting European companies going international,” <http://www.businessbeyondborders.info/wp-content/uploads/2017/02/7.-EU-Instruments-GENERA-Madrid-FINAL.pdf>

¹³ Beltamozhizdat, “Зона свободной торговли в рамках Содружества Независимых Государств: правовые основы функционирования,” http://tamojinfo.by/yurlica/strana_proishojdenija_tovarov_voprosy_primeneniya_preferencial_nyh_rejimov/SN_G.html

ar DCFTA parakstījušām Moldovu un Gruziju, kur pēdējos divos gados novērojams straujš tirdzniecības pieaugums. 2015. gadā Gruzija eksportēja gandrīz 10% no kopējā sava eksporta apjoma uz Azerbaidžānu, Azerbaidžānas un Ukrainas tirdzniecība 2017. gada pirmajā pusē bija divreiz lielāka nekā iepriekšējā gada pirmajā pusē,¹⁴ utt.

Principā ES jau apzinās, ka šādi pasākumi ir nepieciešami. 20 *Deliverables for 2020* dokumentā minēts, ka līdz 2020. gadam ir plānots izveidot reģionālu ekonomiskās diplomātijas tīklu, kas veicinātu savstarpējo tirdzniecību starp AP valstīm un starp tām un ES. Pašlaik ES AP ietvaros jau īsteno *East Invest 2* projektu, kura mērķis ir uzlabot ekonomisku vidi AP valstīs un tirdzniecības plūsmas starp tām un ES. Taču **iespējams, ka ES var atbalstīt plašāku / dziļāku reģionālo ekonomisko integrāciju, t.sk. ne tikai tehniskā, bet arī politiskā līmenī.**

Ideālais scenārijs Austrumu partnerības valstīm būtu kopīga ekonomiskā zona “no Lisabonas līdz Vladivostokai,” kam būtu nepieciešama vienošanās starp ES un EES. Teorētiski sarunu rezultātā būtu iespējams **novērst pretrunas starp ES un EES regulējumu**, lai arī pašlaik politiskā situācija kavē šādu risinājumu.

5.13. Politikas harmonizēšana iesaldēto konfliktu risināšanā – Kalnu Karabaha. Iesaldēto konfliktu risināšana ir viens no jautājumiem, kuros Eiropas Savienībai būtu lietderīgi nevis diferencēt, bet gan harmonizēt savas politikas attiecībā uz dažādām valstīm. Lai arī ES spēlē aktīvu lomu konfliktu risināšanā Moldovā, Gruzijā un Ukrainā, tā visnotaļ ierobežoti iesaistās Kalnu Karabahas konfliktā starp Armēniju un Azerbaidžānu, kas, pēc absolūta vairuma ekspertu domām, var jebkurā brīdī iziet ārpus kontroles un kļūt par jaunu starptautisku krīzi. Šobrīd situācija ir saspīlēta kopš 1994. gada, un 2016. gada aprīlī bruņotu sadursmju rezultātā pirmo reizi kopš 1994. gada mainītas robežas starp Armēnijas un Azerbaidžānas pārvaldībā esošajām teritorijām (Azerbaidžānas labā). Abas valstis ir pasaules militarizētāko valstu top 10. Konflikta eskalācijas gadījumā tajā var iesaistīties Turcija, Krievija un potenciāli Irāna. Turklāt var tikt skarti starptautiska mēroga naftas un gāzesvadi (Baku-Tbilisi-Džeihana naftas vads, Baku-Supsa naftas vads, Dienvidkaukāzas gāzesvads), kas atrodas tikai apmēram 40 km attālumā no pašreizējās Kalnu Karabahas robežas – Armēnija jau ir solījusi uzbrukt vadiem gadījumā, ja tā pieredzēs militāru uzbrukumu no Azerbaidžānas puses. Piemēram, gāzes piegādes Gruzijai šādā gadījumā samazinātos par 90%, un tai var nākties importēt gāzi no Krievijas ar izrietošām politiskām sekām. Turklāt piegāžu pārtrūkums visnotaļ negatīvi ietekmētu Turciju, kurai ir svarīgas gan pašas piegādes, gan tranzīts, gan izeja uz Centrālāzijas valstīm, ko nodrošina šie vadi. Labs grafiks ar gāzes un naftas vadiem skatāms atsauce norādītajā saitē.¹⁵

Kā norāda daži eksperti, kaut arī ANO ir pieņēmusi četras rezolūcijas par šo jautājumu, pieprasot Kalnu Karabahas atgriešanu Azerbaidžānas kontrolē, ES pozīcija attiecībā uz Kalnu Karabahu nav pietiekami skaidra un stingra, kā arī tā pietiekamā mērā neiesaistās konflikta risināšanā. Attiecībā uz Kalnu Karabahu ES varētu veikt sekojošus pasākumus: 1) meklēt veidus, kā aktivizēt EDSO Minskas grupas darbību, kurā pašlaik darbojas tikai viens ES pārstāvis – Francija. 2012. gadā jau izskanēja aicinājumi aizvietot Franciju ar ES, par ko nobalsoja cita starpā Eiropas Parlamenta Ārlietu komiteja. Toreiz tas netika realizēts tādēļ, ka Francijas diplomāti nevēlējās zaudēt savu prestižu, Krievija bija pret izmaiņām formātā, kas varētu mazināt tās ietekmi, kā arī pašai Armēnijai ir ievērojama diaspora Francijā. Taču šobrīd, mainoties ASV un Francijas vadībai un ņemot vērā, ka Krievijai pašlaik nav izdevīga tālāka saasināšanās, iespējams, ka var atkārtoti apsvērt formāta izmaiņas. Jebkurā gadījumā, pašlaik Minskas grupai tiek pārņemts, ka tā nav ieinteresēta konflikta risināšanā, bet drīzāk saglabā *status quo*. 2) Izstrādāt skaidrāku pozīciju par katras puses lomu šajā konfliktā, iespējamiem

¹⁴ “Азербайджан и Украина увеличили объем взаимной торговли в два раза,”

<http://mirperemen.net/2017/10/azerbajdzhan-i-ukraina-uvlichili-obem-vzaimnoj-torgovli-v-dva-raza/>

¹⁵ https://gdb.rferl.org/DA9ADE63-C755-419F-8985-AF508CD60300_w650_r0_s.png

politiskiem un juridiskiem risinājumiem, jo pašlaik ES cenšas ievērot neitralitāti un nav noformulējusi skaidru atbildi. Cita starpā, nav loģiski vienlaicīgi atbalstīt gan teritoriālo neaizskaramību, gan pašnoteikšanos. 3) Apsvērt iespēju izvietot reģionā monitoringa misiju, līdzīgi kā Moldovas gadījumā. 4) Aktīvāk iesaistīties pušu samierināšanas un attiecību normalizācijas aktivitātēs dažādos līmeņos (sk. arī punktu zemāk par normalizācijas un dialoga aktivitātēm AP), lai arī to nedrīkst pārvērtēt. Pašlaik konflikta līmenis ir ļoti augsts ne tikai starpvaldību, bet arī cilvēku līmenī, miera aktivisti un pat vienkāršie iedzīvotāji, kas atļaujas kontaktēties sociālajos medijos ar otras tautības pārstāvjiem, tiek vajāti. Pēc intervēto ekspertu teiktā, pašlaik ES ir programma miermīlīgam konflikta menedžmentam (*The European Partnership for the Peaceful Settlement of the Conflict over Kalnu-Karabakh, EPNK*), taču tajā projektus ievieš Rietumu NVO, kur no piecām trīs nāk no Lielbritānijas, un finansējums projektiem tiek piešķirts ļoti novēloti. Turklāt programma darbojas pēc simetrijas principa – nepieciešama gan Armēnijas, gan Azerbaidžānas iesaiste – savukārt Azerbaidžānas valdība, kura neatbalsta šādus pasākumus, aptur vai iesaldē daudzas programmas. 5) Attiecībā uz naftas un gāzes vadiem ES būtu jāizdara diplomātisks spiediens uz abām pusēm atgriezties pie 1990. gadu sākuma politikas – neskart vadus – ko, kā liecina starpvalstu attiecību tendences, abas puses pašlaik vairs nevēlas respektēt. 6) Pievērst padziļinātu uzmanību arī Nahčivanas anklāvam, kas arī var kļūt par bruņota konflikta cēloni.

Kopumā, ņemot vērā potenciālu konfliktu saasināšanos AP reģionā, ES būtu jā sagatavo **ārkārtas rīcības / rezerves plāni** (*contingency plans*).

5.14. Ir jā saglabā uzmanība pret citiem iesaldētajiem konfliktiem. Lai arī Kalnu Karabahas konfliktam ir potenciāli lielākā iespēja pāriet aktīvā karadarbībā, Austrumu partnerības reģionā ir arī citi iesaldēti vai aktīvi konflikti, kas fundamentāli ietekmē šo valstu iekšējo un ārējo politiku. Visos gadījumos, izņemot Gagauziju Moldovā, konfliktos ievērojamu lomu spēlē Krievija. Krievijas klātbūtne 2016. gadā labi attēlota atsaucē atrodamā ECFR grafikā.¹⁶ Šie konflikti atrodas dažādā intensitātes pakāpē un tiem ir piemēroti dažādi risinājumi, lai arī ir arī zināmas līdzības. Saskaņā ar EDSO ekspertu tīkla izstrādāto ziņojumu, ne tikai pašai EDSO un starptautiskajās sarunās iesaistītajām pusēm, bet arī citiem starptautiskās sabiedrības pārstāvjiem ir daudz iespēju kontributēt šo konfliktu normalizēšanā. Tomēr, pēc viņu atzinuma, vieglāk īstenojamie pasākumi jau tikuši realizēti, un tagad ir jā domā par ambiciozāku pieeju.¹⁷

Galvenie EDSO ekspertu tīkla ieteikumi, kas attiecināmi uz visiem konfliktiem, ir:

- Sekmēt savstarpējo tirdzniecību, kas ir potenciāli vēl efektīvāka nekā ekonomiskā palīdzība pusēm. Kā norāda eksperti, ekonomiskā palīdzība sekmē pozitīvu attieksmi pret donoriem, bet neveicina konfliktējošo pušu saprašanos. Katrā ziņā nedrīkst pieļaut kontrabandas plaukumu, jo tā mēdz būt izdevīga konfliktējošo pušu vadoņiem.
- Izstrādāt visām pusēm pieņemamus uzticības celšanas pasākumus, tomēr apzinoties, ka pašlaik visos šajos konfliktos (mazākā mērā Piedņestrā) puses nav gatavas iet uz kompromisu un cer uz pilnīgu uzvaru pār otru pusi. Eksperti aicina papildināt šos pasākumus ar diplomātisku spiedienu tad, kad nepieciešams (piemēram, gadījumā ar Armēniju un Azerbaidžānu), savukārt gadījumā ar Abhāziju un Dienvidosetiju īstenot sarunas ar Krieviju, ņemot vērā, ka šo republiku suverenitāte ir ļoti ierobežota.
- Investēt infrastruktūrā, tostarp atjaunināt dzelzceļa savienojumus starp Abhāziju, pārējo Gruziju, Turciju un Armēniju, izveidojot jaunu konsorciju ar visu šo pušu, kā arī Azerbaidžānas un Krievijas pārstāvjiem. Eksperti norāda, ka šis būs visnotaļ

¹⁶ Sk. http://www.ecfr.eu/wider/specials/russia_in_the_grey_zones

¹⁷ Sk. Protracted Conflicts in the OSCE Area Innovative Approaches for Co-operation in the Conflict Zones, http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted_Conflicts_OSCE_WEB.pdf

resursietilpīgs un diplomātiski sarežģīts process, tomēr tam būs ievērojama pievienotā vērtība, un pašlaik divpusējas vienošanās par dzelzceļa savienojumiem netiek realizētas.

Atsevišķie konflikti:

- **Piedņestra** ir vismierīgākais konflikts, kura “atsaldēšana” ir salīdzinoši maz iespējama. Tam ir strukturāli iemesli: atšķirībā no citiem konfliktiem AP reģionā, starp Piedņestru un pārējo Moldovu joprojām pastāv ciešas cilvēku un biznesa saiknes. Šis reģions nav pieredzējis vardarbību kopš 1992. gada, un Krievija nav arī atzinusi tā neatkarību. Ļoti efektīva bija ES EUBAM misija, kas ļāva piekļūt neatkarīgai informācijai par Piedņestru un tādējādi mazināt saspīlējumu. Piedņestra iegūst no Asociācijas līguma starp Moldovu un ES. Galvenās problēmas ir Moldovas valdības bažas par to, ka starptautiskās dialoga platformas piedēvēs pārāk ievērojamu statusu Piedņestrai, ievērojamā Krievijas finansiāla palīdzība Piedņestrai, kas “padara Krievijas valdību par vienu no galvenajiem iztikas avotiem Piedņestrā,”¹⁸ un reģiona ekonomiskās problēmas. Nav skaidrs, pie kādām sekām novedīs Moldovas valdības 2017. gada ANO ģenerālasamblejā paustais aicinājums atvilkt Krievijas miera uzturētājus; pēc dažu ekspertu domām, Moldovas un Krievijas attiecībās pieaug saspīngums, taču augstāk minēto strukturālo iemeslu dēļ Piedņestras konflikts paliek salīdzinoši vieglāk vadāms.
- **Gagauzijas** gadījumā Krievija nespēlē tikpat aktīvu lomu kā citos konfliktos, tai nav karabāžu vai miera uzturētāju / karaspēka, lai arī daži eksperti atzīst, ka šis konflikts ir Krievijas “plāns B” Moldovas destabilizācijai.¹⁹ Reģions ir prokrieviski orientēts. Nav izslēgts, ka Krievija tiešām varētu izmantot šo konfliktu, taču pašlaik Gagauzijas attiecības ar Moldovu ir pietiekami stabilas. ES sniedz atbalstu Gagauzijas uzņēmējiem, kas vēlas eksportēt uz ES tirgu, kas ir vērtējams atzinīgi.
- **Abhāzijas un Dienvidosetijas konflikti** pēc savas intensitātes atrodas spektra vidū starp Piedņestru no vienas puses un Kalnu Karabahu – no otras, turklāt Abhāzijas konflikts ir salīdzinoši intensīvāks. Dienvidosetijai līdz 2008. gadam bija neformālas saiknes ar Gruziju, kas pārtrūka pēc konflikta, turklāt 2015. gada “līgums” starp Dienvidosetiju un Krieviju integrēja Dienvidosetijas armiju, policiju un robežkontroli attiecīgajos Krievijas dienestos. Abhāzijas gadījumā pastāv ļoti ierobežotas ekonomiskas saiknes ar Gruziju (kontrabanda un Enguri HES) un cilvēciskas saiknes (iespēja gruziņu izcelsmes Abhāzijas iedzīvotājiem un viņu radniekiem šķērsot robežu), kas tomēr nesekmē uzlabojumus politikas jomā. Līdz ar to šajos konfliktos ir ievērojams potenciāls ekonomiskiem, infrastruktūras un cilvēku apmaiņas projektiem, kas tomēr līdz šim nav tikuši realizēti. Potenciāli šie konflikti varētu tikt atsaldēti.
- **Konflikti Ukrainā**, atšķirībā no citiem, atrodas aktīvā fāzē. Šeit šķiet vērtīgi iezīmēt tikai atsevišķas tendences. Pirmkārt, šiem konfliktiem pārredzamā nākotnē nav plānojams risinājums. Gan Ukrainas, gan Krievijas valdības ir ieinteresētas saglabāt *status quo*: Krievija, lai turpinātu destabilizēt Ukrainu un stiprinātu savas valdības pozīcijas iekšpolitiski, Ukraina, lai mobilizētu sabiedrību valdības atbalstam un novērstu uzmanību no citiem izaicinājumiem, piemēram, ekonomikas jomā. Starp konfliktā iesaistītajiem apgabaliem un pārējo Ukrainas teritoriju ir attīstītas kontrabandas plūsmas, kas, līdzīgi kā citos gadījumos, ir izdevīgas tikai atsevišķiem spēlētājiem. Nav izslēgts, ka 2018. gadā konflikts eskalēsies, kas varētu būt izdevīgi atsevišķiem politiskiem spēkiem Ukrainas iekšienē vai arī Krievijai, sevišķi

¹⁸ Protracted Conflicts in the OSCE Area Innovative Approaches for Co-operation in the Conflict Zones, http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted_Conflicts_OSCE_WEB.pdf

¹⁹ <http://euromaidanpress.com/2017/05/09/stages-of-russian-occupation-in-a-nutshell/>

kontekstā ar gaidāmajām Krievijas prezidenta vēlēšanām. Pašlaik notiek arī diskusijas par ANO miera uzturētāju nosūtīšanu uz Ukrainu (pēc dažiem avotiem, tas būtu 20 000 liels spēks²⁰), taču pašlaik grūti prognozēt šī lēmuma sekas.

5.15. Jāatbalsta attiecību normalizācijas un dialoga iniciatīvas konflikta reģionos.

Dialogs konflikta laikā un pušu samierināšanas (*reconciliation*) iniciatīvas pēc konflikta ir standarta konflikta vadības rekomendācija. Pat ļoti fundamentālu un dziļu konfliktu gadījumā šīs stratēģijas ļauj iesaistītajām pusēm mazināt saspīlējumu, tādējādi pavēr ceļu praktisku problēmu risināšanai un sekmē ilgspējīgu, mierīgu līdzāspastāvēšanu nākotnē. (Šāds ieteikums iekļauts arī Pilsoniskās sabiedrības foruma deklarācijas melnrakstā: “*To support peacebuilding and security initiatives aimed at reducing hatred and promoting confidence building.*” kā arī šādas iniciatīvas tika veiksmīgi īstenotas gan pašā ES (Ziemeļīrija), gan ārpus tās, piem., Āfrikā.) Samierināšanu iespējams īstenot dažādos līmeņos: starp dažādām etniskām grupām, valstīm, starp valsts un tās pilsoņiem utt. Jāņem vērā, ka konferences un semināri ir ar ierobežotu ietekmi, jo tie parasti nemaina dalībnieku attieksmi pret pretējo pusi, tikai pret pretējās puses individuāliem pārstāvjiem. Taču ilgtermiņā šī ir neatņemama miera procesu sastāvdaļa.

AP reģionā ir daži pozitīvi piemēri: Gruzijas valdība ļauj okupēto teritoriju iedzīvotājiem izmantot medicīnas pakalpojumus savā teritorijā, kā arī piedalās neoficiālās vizītēs. Gan starptautiskas institūcijas, ieskaitot ANO, gan pilsoniskās sabiedrības organizācijas īsteno dialoga iniciatīvas Ukrainā; ANO, ES un Pasaules Banka kopīgā izvērtējumā konstatēja nepieciešamību pēc šāda dialoga jau 2015. gadā.²¹ Piedņestra tirgojas ar Eiropas Savienību, un tiek uzskatīts, ka tam ir pozitīva ietekme arī uz pārējās Moldovas ekonomiku. Turklāt Moldova pašlaik iepērk no Piedņestras elektroenerģiju.

Taču dialogs un samierināšanas iniciatīvas ir politiski sarežģītas un ne vienmēr rod atbalstu no valdībām, kurām var būt izdevīgs *status quo*: tās spēj saglabāt varu, citējot “ārkārtas apstākļus.” Līdz ar to AP reģionā ne visas valstu valdības ir gatavas uz dialogu ar konflikta reģioniem un to sabiedrībām. Turklāt dialoga un samierināšanas procesus kavē arī ārējie spēki (piemēram, Krievija un daļēji Ukraina Piedņestras gadījumā). Ukrainas gadījumā tika pārtrauktas transporta, tirdzniecības saiknes un elektroenerģijas piegādes Krimai, kā arī šogad ieviesta tirdzniecības blokāde pret Doņeskas un Luganskas apgabaliem, par ko iestājas ATO dalībnieki un atsevišķi citi spēlētāji, kā arī vairāk par 40% iedzīvotāju. Lai arī prezidents Porošenko neatbalstīja blokādi, viņš bija spiests piekāpties, lai nesaasinātu iekšpolitiskās attiecības. Šāda kontaktu pārtraukšana nenoskaņo separātistu apgabalu iedzīvotājus par labu Ukrainai, kā arī rada papildus izmaksas pašai Ukrainai (Luganskas ogles tagad tiek aizvietotas ar Dienvidāfrikas oglēm, kas ir ievērojami dārgākas).

Savukārt ES neatbalsta šādus pasākumus pietiekamā mērā, politiski un finansiāli (lai arī atsevišķas valstis, piemēram, Francija un Vācija ir noskaņotas pret separātistu apgabalu blokādi).

Dažas no iniciatīvām, ko ES varētu īstenot / pastiprināt savu darbību šajos virzienos, ir 1) psihosociālas un juridiskas palīdzības sniegšana, 2) atbalsts dažāda veida mijiedarbībai un informācijas apmaiņai starp kopienām, izvairoties no šķeļošas retorikas, 3) atbalsts integrācijai, 4) atbalsts decentralizācijai, 5) sociālekonomisks atbalsts, tostarp nodrošinot, ka valdības

²⁰ Laurence Norman and Julian E. Barnes, “U.S. to Seek Russian Approval for Peacekeepers in Eastern Ukraine,” *The Wall Street Journal*, November 9, 2017, <https://www.wsj.com/articles/u-s-to-seek-russian-approval-for-peacekeepers-in-eastern-ukraine-1510258304>

²¹ European Union, United Nations Ukraine, The World Bank, “Ukraine Recovery and Peacebuilding Assessment. Analysis of Crisis Impacts and Needs in Eastern Ukraine,” <http://documents.worldbank.org/curated/en/879011468188335375/pdf/96487-REPLACEMENT-FILE-WP-v1-Box391453B-PUBLIC-RPA-A4-Vol1-Eng-Web.pdf>

sniegtie pakalpojumi ir kvalitatīvi un vienlīdz pieejami visiem iedzīvotājiem un ka tiek aizsargātas īpašuma tiesības, nepieciešamības gadījumā izmaksājot kompensācijas. Šeit var minēt arī 6) politisku / diplomātisku atbalstu mijiedarbībai starp AP valstīm un to separātiskajiem reģioniem, nepieļaujot tālāku atsvešināšanos.

5.16. **Enerģētiskā drošība un neatkarība** ir augsti prioritārs virziens gan politisku, gan ekonomisku iemeslu dēļ. Politiski, Krievija ir vairākkārt apliecinājusi, ka tā labprāt izmanto energoresursu piegādes politisku mērķu sasniegšanai. Ekonomiski, diversifikācija ir drošāka un izdevīgāka (piemēram, pētījumi apliecina, ka gadījumā, ja no Krievijas gāzes atkarīga valsts diversificē gāzes piegādes, samazina arī Gazprom noteiktā cena šai valstij²²). Pozitīvi vērtējams tas, ka Latvija jau pauž atbalstu Dienvidu gāzes koridoram. Šis koridors varētu palīdzēt novadīt Turkmēnistānas un Azerbaidžānas gāzi uz Eiropas tirgiem, taču ir nepieciešamas investīcijas Transkaspijas gāzesvadā.

Vienlaicīgi ir jāstrādā ne tikai pie ogļūdeņraža resursu diversifikācijas, bet arī pie atjaunojamās enerģijas un energotaupības pasākumiem, ņemot vērā to, ka naftas un gāzes cenas var sākt augt, un to, ka atjaunojamā enerģētika ir sektors ar augstu pievienoto vērtību.

Piemērs: Ukraina vairs neimportē Krievijas gāzi, un tai ir milzīgs neizmantots atjaunojamās enerģijas potenciāls (ap 70 mlj. naftas tonnu ekvivalents). Taču šim sektoram pietrūkst investīciju. Eiropas Investīciju un attīstības banka ir investējusi Ukrainas atjaunojamajos resursos ap EUR 200 mlj., pašlaik tiek plānota privāto investoru piesaiste (ieteikta arī no OECD puses), kam nepieciešams uzlabot investīciju klimatu. Taču ES, pēc ekspertu domām, varētu apsvērt 1) lielākas investīcijas no savas puses, 2) palīdzēt ar skaidrojošām kampaņām un konsultācijām, lai pārliecinātu vietējās kopienas par šādu iniciatīvu lietderību un palīdzētu tās īstenot ar minimālu ietekmi uz vidi.

5.17. **Sankciju politikas harmonizēšana.** ES sankciju politika ir vairākkārt tikusi kritizēta par nekoncekvenci: sankcijas tiek piemērotas attiecībā uz vienām, bet ne citām valstīm, kas veic identiskus pārkāpumus (piemēram, Baltkrievijas pārkāpumi cilvēktiesību jomā tiek sodīti, kas nenotiek Azerbaidžānas gadījumā, kā arī Kalnu Karabahas republikas “prezidentam” ir atļauts apmeklēt Eiropas Savienību atšķirībā no citiem separātistu līderiem), kā arī sankciju spēcīgums neatbilst pārinodarījumu pakāpei (piemēram, sankcijas pret Krieviju par Krimas aneksiju un militāru operāciju Ukrainas Austrumos būtiski neatšķiras no sankcijām pret Baltkrieviju par atsevišķiem cilvēktiesību pārkāpumiem). Turklāt parasti ES izmanto sankcijas no KDAP arsenāla (piemēram, ieceļošanas aizliegums, naudas līdzekļu iesaldēšana, ieroču embargo), nevis anulē starptautiskos līgumus, jo tas ievērojami mazina ES ietekmi valstī. Gadījumā ar Baltkrieviju tika izvēlēts ceļš neslēgt līgumu, kas nonāk pretrunā ar kopīgajām ES ārpolitikas tendencēm.

5.18. Būtu jāpārskata Austrumu partnerības daudzpusēju formātu – **EURONEST un Pilsoniskās sabiedrības foruma** – darbība. Abos formātos būtu jānodrošina aktīvāka Rietumeiropas valstu līdzdalība; viens no veidiem, kā to panākt, varētu būt proporcionalitātes principa ieviešana, aprēķinot dalībnieku skaitu no katras dalībvalsts. (Tas ierobežotu maksimālo iespējamo dalībnieku skaitu no Latvijas, taču Rietumeiropas valstu aktīvāka iesaiste būtu visnotaļ pozitīva kopējai ES politikai, un pašlaik Latvijai jebkurā gadījumā ir tikai viens pārstāvis EURONEST.) Ir atkārtoti jāapsver Baltkrievijas delegācijas pieaicināšana EURONEST, ņemot vērā, ka tajā jau darbojas tikpat nedemokrātisks Azerbaidžānas parlaments, kā arī to, ka Eiropas Parlamentam ir atsevišķa delegācija attiecībā ar Baltkrieviju,

²² Nathalie Hinchey, “The Impact of Securing Alternative Energy Sources on Russian-European Natural Gas Pricing,” International Association of Energy Economics, http://www.iaee.org/en/students/best_papers/Hinchey.pdf

kas apmeklēja Minsku š.g. jūlijā. Pilsoniskās sabiedrības foruma darbība būtu jāauditē, ņemot vērā daudzās problēmas tā darbībā – necaurspīdīgums, neefektivitāte, vāja politiska nozīme, vāja sasaiste starp centrālo biroju Briselē un nacionālajām platformām, pēc vairāku ekspertu norādēm – neatbilstošs finansējuma izlietojums. Tāpat ir nepieciešams piešķirt finansējumu ES delegātu līdzdalībai Pilsoniskās sabiedrības foruma aktivitātēs, un būtu vēlams ieviest proporcionalitātes principu gan ES, gan AP valstu pārstāvībā.

5.19. Eiropas Savienībai ir **konceptuāli jāmaina palīdzība pilsoniskajai sabiedrībai**. No vienas puses, ņemot vērā elišu korumpētību visās šajās valstīs, tikai attīstīta pilsoniskā sabiedrība var nodrošināt reformu ilgspēju. No otras puses, problēmas šī sektora attīstībā ir samilzušas, un uz tām regulāri norāda gan eksperti, gan pašas pilsoniskās sabiedrības organizācijas. ES pieļauj četras galvenās kļūdas: 1) pārlietu lielu un administratīvi komplicētu grantu piešķiršana, 2) sadarbība ar ierobežotu skaitu nevalstisko organizāciju (NVO), dažas no kurām īstenībā ir valdības izveidotas struktūras ar mērķi leģitimizēt savu darbību un iegūt naudu (GONGO), 3) cerība, ka finansējums, kas piešķirts organizācijām, automātiski dos labumu visiem to biedriem / plašākai sabiedrībai, 4) sadarbība galvenokārt ar jau pārlicinātiem pro-eiropiskajiem spēkiem, kas runā ES valstu valodās un saprot ES biznesa kultūru (“*preaching to the converted*”). Šie aspekti ir saistīti: izņemot Eiropas Demokrātijas fondu (*European Endowment for Democracy*), Eiropas Savienībai ir vieglāk iedot lielus grantus dažām atpazīstamākām organizācijām, nevis meklēt nelielas, reģionāla mēroga grupas, kas var būt arī neregistrētas, bet kuras patiešām strādā ar sabiedrību. Turklāt veiksmīgus projektu pieteikumus var uzrakstīt organizācijas, kurām ir administratīvi resursi un laba izpratne par ES biznesa kultūru, pat ja tās ne obligāti vēlas vai spēj iesaistīt plašāku sabiedrību. Rezultātā darbs NVO sektorā AP valstīs ļoti daudzos gadījumos kļūst par biznesu, veidojas jaunas NVO, kas radītas speciāli ar mērķi apgūt ES u.c. donoru finansējumu, un šīs organizācijas bieži kļūst gandrīz tikpat korumpētas, necaurspīdīgas un politizētas kā šo valstu politiskās elites.

Piemērs: gan Ukrainā, gan Moldovā neatkarīgie pretkorupcijas aktīvistu tiek iebiedēti. Ukrainā tikai 8-9% NVO ir aktīvas, turklāt tās neuztur aktīvu saikni ar sabiedrību, galvenokārt fokusējoties uz attiecībām ar donoriem. Dažas NVO saņem atbalstu no Ukrainas oligarhiem, citām ir klienta-patrona attiecības ar valsts pārvaldi. Viens no negatīvākajiem piemēriem ir NVO grupa “Reanimācijas reformu pakete,” kas ir saņēmusi vairākus miljonus vērtu atbalstu no Rietumu donoriem – taču, lai arī formāli tajā ir 80 NVO, viss Rietumu finansējums tika novirzīts tikai atsevišķai, šaurai NVO grupai, daži no tās pārstāvjiem mēģināja izmantot platformu, lai gūtu politisko ietekmi, bet patiesie aktīvistu sāka pamest šo tīklu.²³ Kā norāda viens no intervētajiem Ukrainas ekspertiem, pēdējos mēnešos lielākās Ukrainas NVO samazināja savu aktivitāti, kam par iemeslu, iespējams, ir ar valdību noslēgta vienošanās.

Primārie risinājumi: 1) veikt palīdzības AP pilsoniskajai sabiedrībai **auditu**, 2) mainīt grantu izsniegšanas politiku, **piešķirot mikrograntus maksimāli lielam pilsoniskās sabiedrības grupu skaitam**, nevis finansējot lielus un dārgus elitāro organizāciju projektus, ja vien tiem nav skaidri izteikta un audita pierādīta pievienotā vērtība.

5.20. **Izglītību** daudzi eksperti min kā vienu no tām jomām, kurā ES būtu ievērojami jāpalielina tās atbalsts. Izglītības iniciatīvas savā būtībā dod līdzīgus rezultātus kā atbalsts pilsoniskajai sabiedrībai un daļēji var aizvietot atbalstu “elitārām” NVO.

5.21. **Stratēģiskajā komunikācijā jāiegulda vēl vairāk**. ES ir sākusi apzināties nepieciešamību pēc uzlabotas stratēģiskas komunikācijas, kas ir pareizs solis, ņemot vērā, ka

²³ Kateryna Smaglyi, “Kennan Cable No.25: A Wake-up Call for Ukraine’s Civil Society,” 24.08.2017, <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no25-wake-call-for-ukraines-civil-society>

partnervalstu sabiedrību zināšanas par ES ir visnotaļ vājas, bet ES finansētie projekti netiek uztverti kā tādi. Taču šobrīd plānotie pasākumi ir papildināmi. Dokumentā “*Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020 Focusing on key priorities and tangible results*” (09.06.2017. versijā) ir plānots optimizēt pašreizējo komunikāciju un atbalstīt jaunus komunikācijas kanālus, taču lielākoties tieši krievu valodā. Ar jaunu mediju attīstību krievu valodā jau nodarbojas vairāki donori, un šī ir vērtīga iniciatīva, taču ir jāstiprina arī informācijas pieejamība *AP valstu valodās*. Piemēram, ir iespējams palielināt atbalstu jaunajam Creative Content Support Fund un finansēt arī izklaidējoša ES TV satura tulkojumus AP valstu valodās (*Creative Content Support Fund* ir neatkarīga iniciatīva, ko atbalsta Eiropas Demokrātijas fonds un atsevišķas ES valdības, un kura piedāvās izklaidējošu TV saturu *krievu valodā* ar mērķi stiprināt neatkarīgos medijus, kuriem trūkst līdzekļu iegādāties augstas kvalitātes izklaidējošu saturu savas popularitātes celšanai²⁴).

Tāpat, kā norāda intervētie eksperti, ir svarīgi **diferenciēt stratēģisko komunikāciju** – piemēram, Armēnijas sabiedrībai neder tie paši paņēmieni kā Ukrainai.

5.23. Dezinformācija ir jāapkaro ne tikai ar pareizu informāciju, bet arī ar rīcību. Krievijas dezinformācija daļā gadījumu ir nevis pilnīgi nepatiesa, bet gan pārspilē, sagroza vai citādi izmanto reāli pastāvošas problēmas kaimiņvalstīs (piemēram, zemi dzīves standarti, problēmas ar veselības aprūpi, uzsvars uz “tradicionālajām vērtībām”). Pašlaik, arī “20 Deliverables for 2020,” ir plānots apkarot dezinformāciju tikai ar komunikāciju (“mājaslapas, sociālie mediji, valdības, mediji, NVO”), taču būtu nepieciešams veikt arī padziļinātu analīzi par to, vai un kā Krievijas oficiālajos kanālos izplatītā informācija par partnervalstīm un pašu ES sasauca ar reāli pastāvošām problēmām un kāds varētu būt šo problēmu risinājums.

²⁴ Sk. <http://jobs.economist.com/job/16636/chief-adviser-for-setting-up-a-creative-content-support-fund/>