



Eesti Välispoliitika Instituudi mõttepaber nr 6
Detsember 2013

Vilniuse tippkohtumine – Idapartnerluse lõpp või teine tulemine?

Külalisautor: *Kaupo Känd*

Pärast Vilniuse Idapartnerluse tippkohtumist tuleb tõdeda, et see oli murranguline kohtumine, kuna ta muutis Idapartnerluse sisu, suunda, ning tulevikku. Mitmed eksperdid väidavad, et tegemist on Idapartnerluse lõpuga. Edward Lucas väitis oma artiklis “Ukraina piin on Euroopa häbi: mida saaks Ameerika teha?”¹, et Idapartnerlus “mõrvati” Venemaa presidendi Putini poolt ning “Vilnius oli piinarikka elu halastav lõpp.” Ahto Lobjakas märkis *Postimehe* arvamusloos “Berliini Paradigma”, et Vilnius tähistas “EL ida(naabrus)poliitika surma”.² Vene ekspert Feodor Lukjanov väitis, et Idapartnerlusele keeratakse nüüd ette uus lehekülg ning Ukraina otsus tähendab eurointegratsiooni ühe faasi lõppu.³ Mulle näib, et Idapartnerlus pole “surnud”, kuid loomulikult on tegemist täiesti uue situatsiooniga EL idanaabruses. Pigem usun, et EL institutsioonid ja mõned liikmesriigid püüavad Idapartnerluspoliitikat vähemalt nimeliselt aktiivselt jätkata, kuigi selle sisu ning sügavus

¹ Edward Lucas, “Ukraine’s Pain is Europe’s Shame: What Can America Do?”

<http://cepa.org/content/ukraine-s-pain-europe-s-shame-what-can-america-do> või *Postimees* „Ukraina piin ja Euroopa häbi“ <http://arvamus.postimees.ee/2624988/edward-lucas-ukraina-piin-ja-euroopa-habi>

² Ahto Lobjakas, *Postimees*, <http://arvamus.postimees.ee/2617044/ahto-lobjakas-berliini-paradigma>

³ Feodor Lukjanov, *Gazeta.ru*, “Kiiev on vaba”

<http://www.gazeta.ru/comments/column/lukyanov/5783785.shtml>

on juba muutunud. Näiteks hiljuti heaks kiidetud EL finantsraamistik 2014-2020 on Euroopa Naabrusinstrumendi (ENI) 15,4 miljardist eurost ette nähtud rahad ka Idapartnerluse riikidele. Idapartnerluse (nime) kaotamine oleks EL välispoliitilise lüüasaamise lõplik tunnistamine. Samas on selge, et pärast sellist tippkohtumist tuleks rääkida Idapartnerlusest enne ja pärast Vilniust.

Nõustun nii Lucase, Lobjakase, kui paljude teistega, kes on väitnud, et Idapartnerluspoliitika sisaldas selle loomisest peale põhimõttelisi vigu ja puudusi, mis välistasid selle edukuse. Lucas kirjeldab detailselt neist kolme: kokkupanemise viis, suunitlus ja naiivsus. Üheks keskseks puuduseks, millele paljud on tähelepanu juhtinud, on EL liikmelisuse võimaluse puudumine. Teisalt keskendus see poliitika liialt riikide poliitilise eliidile ning vähem avalikkusele. Mõned eksperdid on märkinud, et Idanaabruspoliitika lonkas, kuna rahalisi vahendeid ja muid välis- ja julgeolekupoliitilisi instrumente oli EL-il tunduvalt vähem, kui Venemaal analoogse poliitika edukaks elluviimiseks.

Viie-käiguline Idapartnerlus

Idapartnerluse eesmärk oli kiirendada kuue riigi poliitilist assotsiatsiooni ja majanduslikku integratsiooni Euroopa Liiduga selleks, et luua ühine demokraatia, stabiilsuse ja rikkuse ruum. Täna tuleks hinnata, kas see eesmärk on saavutatud, või ollakse sellest veel kaugemal kui protsessi alguses. Idapartnerlus loodi mõttega tekitada SRÜ Partnerlus- ja Koostöölepingu (PCA) riikide seas teatud eristumine. Erinevalt Kesk-Aasia riikidest pakkus EL kuuele idanaabruses olevale riigile assotsiatsioonilepingu sõlmimise võimalust, mis on laiahaardelisem kui PCA, kuid samas ei andnud EL-i liikumisperspektiivi. Näib, et tänaseks oleme kolme riigiga Idapartnerluse eelses seisus tagasi, sest nii Valgevene, Armeenia, kui ka Ukrainaga tuleb EL ilmselt alustada läbirääkimisi uue PCA+ lepingu üle. Hetkel pole selge, kas see uus leping saab erinema Kesk-Aasia riikidega sõlmitavatest analoogsetest lepetest.

Tänaseks on tekkinud mitte kahe- vaid 5-käiguline Idapartnerlus. Esmalt Valgevene - kelle PCAd pole siiani ratifitseeritud, pole Assotsiatsioonilepingu (AA) ning sellega kaasneva sügava ja laiaulatusliku vabakaubandusala lepingu (DCFTA) läbirääkimisi, ning kes on teatanud soovist ühineda Euraasia Liiduga. Teiseks Armeenia, kes pidas ELga aastaid

läbirääkimisi, kuid keeldus enne Vilniust AA parafeerimast ning teatas selle aasta septembris ootamatult, et soovib ühineda Euraasia Liiduga. Kolmandaks Ukraina, kes parafeeris AA juba aasta tagasi, kuid ei kirjutanud sellele Vilniuses alla. Erinevalt Armeenias ja Valgevenest pole Ukraina tänaseks veel ametlikult teatanud soovist ühineda Euraasia Liiduga ning jätkab läbirääkimisi nii EL, kui Venemaaga. Ukraina saaks vähemalt teoreetiliselt AA alla kirjutada 2014 a kevadel EL-Ukraina tippkohtumise ajal, või hiljem koos Gruusia ja Moldovaga. Neljandaks Gruusia ja Moldova on mõneti samas seisus, kui Ukraina, sest neil kolmel on tänaseks AA parafeeritud, kuid mitte allkirjastatud. Erinevalt Ukrainast on mõlemad riigid seni huvitatud AA kiirest allkirjutamisest. Ning lõpus Aserbaidžaan, kes jätkab AA läbirääkimisi, kuid ilma DCFTA-ta, sest ta pole WTO liige. Hetkel pole selge, milliseks kujuneb ühisosa, mis võimaldaks kõiki neid riike samaaegselt haarata. Ilmselt jääb selleks inimõigused, demokraatia, õigusriik, korrupsiooni vastane võitlus, kodanikuühiskond, haridus ning keskkond. Samas tuleks kaaluda mida saaks EL Idapartnerluse riikidele poliitiliselt ning muudes valdkondades, näiteks viisavabadus, selles uues olukorras pakkuda.

Idapartnerluse majanduslikud aspektid

Mulle näib, et siiani pole lõpuni selge AA/DCFTA kasumlikkus või kahjulikkus Idapartnerluse riikide majandusele. Volinik Füle väidab, et Idapartnerlus on pikas perspektiivis kasulik. Anders Åslundi arvates mõjub Ukraina presidendi otsus lükata edasi AA/DCFTA allkirjastamine negatiivselt Ukraina majandusele ning pikas perspektiivis kaotas Ukraina umbes 12 % oma GDPst.⁴ Vastupidiselt sellele Venemaa ja mõned Idapartnerluse riikide juhid väidavad, et Euraasia Liiduga ühinemine on kasulik nendele riikidele ning AA/DCFTA allkirjastamine toob neile potentsiaalselt miljardeid eurosid kahju. Putini nõunik Sergei Glazyev on väitnud, et Ukraina saab kogema majanduslikku kokkukukkumist juhul, kui ta kirjutab alla AA. Venemaa suursaadik Serbias Aleksandr Chepurin on märkinud, et EL-i toetus Ukrainale on üks miljard eurot seitsme aasta jooksul, samas kui potentsiaalne kahju on sada korda suurem. Ka tänane Ukraina valitsus näib nõustuvat pigem selle seisukohaga. Ukraina maksab hetkel gaasi eest Venemaale üle \$400 tuhande m³ eest. Euraasia Liiduga ühinedes oleks Ukrainal võimalus osta Vene gaasi poole

⁴ Anders Åslund, "Foreign Policy: Ukraine is a basket case" <http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/foreign-policy-ukraine-is-a-basket-case-332500.html>

odavamalt, millega on võimalik kokku hoida miljardeid eurosid. Seega need Idapartnerluse riigid, kes otsustavad jätkata eurointegratsiooni kursil, kaotavad potentsiaalselt miljardeid eurosid kaubavahetuses Venemaa ja teiste Euraasia Liidu riikidega lühiajaliselt, kuid võivad potentsiaalselt võita pikaajalises plaanis. Võrreldes EL-i ja Venemaa kulutusi Idapartnerluse riikidele on kaalukauss tugevasti Venemaa poole kaldus. EL kulutas Idapartnerluspoliitikale kolme aasta jooksul umbes 2,5 miljardit eurot. Lisaks erinevad EBRD laenud ja projektid. Venemaa analoogsed kulutused Idapartnerluse riikides on kümneid kordi suuremad. Ainuüksi Transnistria gaasivõlg, mille maksmist Venemaa Moldovalt nõuab, kui viimane kirjutab alla AA, on üle 3 miljardi euro.⁵ EL 2014-2020 finantsraamistikus pole sellist summat Moldova toetuseks ette nähtud ning muud finantsinstrumenti EL sellise situatsiooni lahendamiseks pole. Väidetavalt toetab Venemaa Valgevenet umbes 10 miljardi euroga aastas ning analoogne rahaeraldus on võimalik ka Ukraina jaoks. President Putin teatas oma hiljutise Jerevani visiidi ajal, et Venemaa alandab Armeenia jaoks gaasi hinda 189 dollarini tuhande m³ eest. Lisaks maksuvabastused, julgeolekutagatised ja soodustused sõjalise tehnika ostmisel, mis kõik kokku teeb miljardite eurode väärtustes tulu - juhul kui Armeenia ühineb Euraasia Liiduga, ning kulu - juhul, kui Armeenia kirjutab alla AA/DCFTA ELga.

Euraasia Liit või Idapartnerlus?

Vilniuse deklaratsioonis, milles käsitletakse EL-i idanaabruspoliitika 2014-2015 a plaane, pole viidet Euraasia Liidule, kuigi on selge, et 2014 a kevadel kirjutavad vähemalt kaks Idapartnerluse riiki (Valgevene ja Armeenia. Võimalik, et Ukraina?), alla Euraasia Majandusliidu aluslepingule ning neist saavad 2015 a selle Liidu täisliikmed. Vilniuse tippkohtumise deklaratsioon tervitas süvendatud koostööd kaubanduse, majanduse, tolli, energia, transpordi ja muudes valdkondades, mille pädevuse annavad mõned Idapartnerluse riigid üle Euraasia Majandusliidule. See tähendab soovides süvendada koostööd nendes valdkondades tuleb EL esindajatel juba varsti hakata suhtlema Euraasia Majandusliidu Komisjoni esindajatega. Euraasia Liit on astunud üle EL-i Idapartnerluse ukسلäve ning seetõttu tuleks EL institutsioonidel ning riikidel kiiresti otsustada, kuidas edasi.

⁵ Nicu Popescu and Leonid Litra, "Transnistria: A bottom-up solution", http://ecfr.eu/content/entry/transnistria_a_bottom_up_solution

Euraasia Liidu loomine on aastakümnete pikkune protsess, mis aktiveerus president Putini esimese ametiaja alguses. Esimese sammuna kirjutati 2000 aasta oktoobris alla Euraasia Majandusühenduse lepingule, mis tähendab, et strateegiline plaan Euraasia Liidu loomiseks pidi olema valmis vähemalt aasta enne seda. Järgmise aasta mais saab kakskümmend aastat sellest, kui Kasahhi president Nazarbajev selle idee riigijuhi tasemel Moskva Ülikoolis välja käis.⁶ Tänapäevani pole ELs toimunud sisulist arutelu Euraasia Liidu teemal, kuigi mõned EL liikmesriigid on sellele protsessile kaudselt isegi toetust avaldanud. Sel suvel Põhja-Iirimaal Lough Ernes toimunud G8 tippkohtumise osavõtjad, sh Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia ning Suurbritannia tervitasid Venemaa poolt juhitud Euraasia Liidu loomise plaani, kuigi otseselt seda Liitu nimetamata: "Me tervitame ka Venemaa ja mõne regiooni riigi kaubanduslikku ja majanduslikku integratsiooni, mis järgib WTO printsiipe".⁷ Järgmine G8 tippkohtumine toimub 2014 a juunis Sotšis pärast Euraasia Majandusliidu lepingu plaanitatavat allkirjutamist ning on võimalik, et ka seal tervitavad mõned EL-i liikmed koos G8-ga Euraasia Majandusliidu loomist. Ka OSCE raamistikus tõstatatakse Venemaa Euraasia Liidu temaatika ning soovib saada sellele OSCE riikide toetust. Näiteks viimasel OSCE ministrite nõukogu kohtumisel Kiievis tõstatas Venemaa küsimuse „Ida ja Lääne Euroopa integratsiooniprotsesside harmoniseerimise kohta“ märkides, et hetkel on tekkinud eraldusjooned Euraasia Tolliliidu ja Euroopa Liidu vahel majanduse ja kaubanduse valdkonnas, ning Schengeni ja teiste riikide vahel viisavabaduse osas. On selge, et Euraasia Liidu puhul pole tegemist pelgalt majanduse, kaubanduse või tolli temaatikaga, nagu EL institutsioonid on seda teemat varasemalt käsitleanud. Tegemist on strateegilise geopoliitilise arenguga ning seetõttu ületab see temaatika kaubandusvoliniku või laienemisvoliniku pädevusi. Tänu Armeenia ootamatule U-pöördele tekkis Euroopa parlamentaaride⁸, NB8 välisministrite⁹ ja volinik Füle¹⁰ eestvedamisel selle aasta

⁶ <http://eurodialogue.org/Kazakhstan-welcomes-Putin-%20Eurasian-Union-concept>

⁷ "We also welcome the trade and economic integration of Russia with some of the countries in the region, which will be pursued in line with World Trade Organisation (WTO) principles." https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207771/Lough_Erne_2013_G8_Leaders_Communique.pdf

⁸ Euroopa Parlamendi resolutsioon 12 september 2013 Venemaa survest Idapartnerluse riikidele on esimene EL ametlik dokument, mis viitab otse Euraasia Liidule ning selle seosele Idapartnerluse riikides toimuvaga.

⁹ <http://www.eu2013.lt/en/news/pressreleases/in-visby-nordic-and-baltic-foreign-ministers-issue-joint-statements-on-the-eu-eastern-partnership-and-the-situation-in-syria>

septembris arutelu Euraasia Liidu ja Idapartnerluse teemal, kuid see hõlmab suhteliselt väikest osa Euraasia Liidu temaatikast. On piiratud käsitleda Euraasia Liidu arenguid ainult Idapartnerluse perspektiivist, kuna see Liit saab kaasama riike ka väljaspool Idapartnerlust, näiteks Kesk-Aasiast. Euraasia Liidu kontekstis on räägitud muuhulgas Vietnamist, Mongooliast, Iraanist, Süüriast, Serbiast ja isegi Türgist ning Indiast. Leedu EL eesistujana korraldas edukalt Vilniuse kohtumise, kuid ei suutnud korraldada sisulist arutelu Euraasia Liidu teemal ei töögrupi, saadikute, või ministrite tasemel. Järgmiste EL eesistujate Kreeka ja Itaalia jaoks pole ei Idapartnerlus ega Euraasia Liit ilmselt prioriteet. Kui ka Lätil 2015 aastal ei õnnestu seda arutelu läbi viia, siis jääb oodata Eesti EL eesistumist 2018 a ning loota, et Eestil õnnestub oma EL eesistumise programmi viia sisse kõrgetasemelise strateegilise arutelu Euraasia Liidu teemal.

Vilniuse tippkohtumise järeلمid

Mulle näib, et selleks, et otsustada milliste sammudega saab EL Idapartnerluse riikides jätkata, tuleks esmalt enesekriitiliselt hinnata EL senist välis- ja julgeolekupoliitikat ning tegevust Idapartnerluse riikides. Spiegeli artikkel “Putin's Gambit: How the EU lost Ukraine” märkis, et eurokraadid pole suutelised pidama sammu Kremli manipulatsioonidega ning Kiievi poliitiliste kalkulatsioonidega.¹¹ Ukraina ja Armeenia otsus oli löök EL ühise välis- ja julgeolekupoliitika pihta. Venemaal tundub olevat tunduvalt laiem majandus-, kaubandus-, rahandus-, energia-, fütosanitaaria, välis- ja julgeolekupoliitika *palette* ning erinevalt EL-ist on see ühe käsuliini all. Seetõttu tuleks kaaluda, kuidas tõhustada EL välis- ja julgeolekupoliitika instrumente selleks, et lähendada idanaabruse riike poliitiliselt ja majanduslikult EL-ile nagu oli Idapartnerluse lõppeesmärk. Euroopa diplomaatias on palju fatalismi, st seisukohta, et kõik mis juhtus, pidi juhtuma, ning EL ei oleks saanud midagi muuta, ära hoida, või teisti teha. Selline fatalism on ohtlik ka teistele riikide, sest nii kutsutakse üles aktsepteerima kõike, mis välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas juhtus või juhtuda võib. Fatalism on muuhulgas ettekääne hoidumaks diplomaatilisest vastutusest. Selline läbivaatamine või enesekriitiline analüüs on vajalik selleks, et EL ei seisaks tulevikus analoogse situatsiooni ees Moldovas, Gruusias,

¹⁰ Štefan Füle, Statement on the pressure exercised by Russia on countries of the Eastern Partnership, [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-13-687_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-687_en.htm)

¹¹ <http://www.spiegel.de/international/europe/how-the-eu-lost-to-russia-in-negotiations-over-ukraine-trade-deal-a-935476.html>

Aserbaidžaanis, Serbias, või mõnes muus riigis. Nagu Euroopa Julgeoleku Instituudi analüütik Nicu Popescu märgib, ootab meid ees raske aasta, mille jooksul tuleb leida Euroopa ja Euraasia Liidu koosseksisteerimise moodus.¹²

Euroopa Liidu võimalikud sammud

- EL-il tuleks tagada, et Vilniuses parafeeritud assotsiatsioonilepped Gruusia ja Moldovaga võimalikult kiiresti 2014 a jooksul alla kirjutatakse, sest Ukraina ja Armeenia kogemus õpetab, et lepingutest võib ühel või teisel põhjusel loobuda.
- Ukrainale sai muuhulgas otsustavaks negatiivne mõju majandusele, mida AA/DCFTA alla kirjutamine endaga potentsiaalselt kaasa tooks. Seetõttu tuleks EL-il teha realistlik võrdlev analüüs AA/DCFTA ja Euraasia Liidu potentsiaalsetest mõjudest Idapartnerluse riikide majandusele, kaubandusele, rahandusele, energiasektorile, jne.
- EL-il pole hetkel adekvaatset finantsinstrumenti, mis tasakaalustaks või osaliselt korvaks majanduslikud kahjud neile riikidele, kes otsustavad AA/DCFTA kasuks. Ka uues 2014-2020 eelarveraamistikus pole lisasummasid ette nähtud, kuigi ekstrakulud ning kahju Idapartnerluse riikidele sellel perioodil ilmselt tekkivad.
- EL-il tuleb lähitulevikus otsustada, kuidas jätkata suhteid nende Idapartnerluse riikidega, kes ei soovi AA/DCFTA-d sõlmida. Ilmselt saab nendega alustada PCA+ läbirääkimisi AA/DCFTA pinnalt? Kuna osade valdkondade pädevused lähevad ilmselt üle Euraasia Liidule, siis tuleb ka otsustada, kas ja kuidas suhelda kolmanda osapoolega, näiteks Euraasia Liiduga või Venemaaga antud teemal.
- EL tervikuna peaks tegema rohkem selleks, et populariseerida EL-i nendes riikides, mis on EL-i jaoks olulised partnerid, sh ka Venemaal. EL peaks jätkama Idapartnerluse riikides aktiivselt projektidega, mis suurendavad avalikkuse toetust EL-ile neis riikides.
- Nagu Lucas ja paljud teised eksperdid on märkinud, tuleks pärast Vilniust kriitiliselt üle vaadata ka EL-i Venemaa poliitika ning võtta viimased arengud Idapartnerluse riikides arvesse EL-Venemaa järgmise tippkohtumiste ettevalmistamisel ning uue lepingu sõlmimisel Venemaaga.

¹² Nicu Popescu, "After Vilnius: tough year ahead",
<http://blogs.euobserver.com/popescu/2013/12/09/after-vilnius-tough-year-ahead/>

- EL võiks korraldada strateegilise ning sisulise arutelu Euraasia Liidu teemadel, laiemalt kui Idapartnerluse kontekstis. Eesti ning teised sellest teemast huvitatud EL liikmesriigid võiksid selle arutelu initsieerimisel ning läbi viimisel omada juhtrolli.

Kokkuvõtvalt: Mulle näib, et Idapartnerluse riikides toimuvat võib võrrelda post-modernistliku ja modernistliku süsteemi mõõduvõtmisena. Esialgu on peale jäänud modernistlik süsteem ja meetod, kuid peagi saab selgeks, kas post-modernistlik süsteem on üleüldse suuteline konkureerima modernistliku süsteemi ning instrumentidega reaalspoliitika sfääris. Midagi Idapartnerlusest tõesti “suri” Vilniuses, kuid seni on vara välistada Idapartnerluse *parousiat* või teist tulemist pärast Vilniust.