

Ludvig Zsuzsa:

Egy elhalasztott csúcs apropóján: kérdőjelek az Európai Unió Keleti Partnerség kezdeményezése körül

a Világgazdasági Kutatóintézetben 2011. február 17-én a témában lezajlott „csütörtöki
beszélgetés” összefoglalója

A Keleti Partnerség lényege:

A Keleti Partnerség az Európai Unió 2009 májusában 6 európai posztszovjet ország felé indított új kezdeményezése, amelynek célja az adott országokkal való politikai-gazdasági kapcsolatok szorosabbá tétele, s egyúttal a partnerországok egyfajta „*europaizálása*”, azaz *átalakulási folyamatuk európai értékek mentén történő elősegítése*. Mindehhez az EU meghatározott pénzforrásokat is rendelt. A Keleti Partnerség (KP) lényegi eleme, hogy meghirdetésével az európai posztszovjet országok a mediterrán szomszédokétól eltérő, a közös európai szomszédságpolitikán belül leválasztott keretrendszerben működhetnek együtt az Európai Unióval. Oroszország, bár szintén európai posztszovjet állam, nem vesz részt ebben az együttműködésben, vele az Európai Unió külön párbeszédet folytat.

Dilemmák, problémák a Keleti Partnerség lényeges tartalmi kérdéseiben

1. Tagság vagy nem tagság?

A Keleti Partnerség (KP) meghirdetésével az EU két jellemző megközelítését mutatta meg újfent. Egyrészt újra *tömbösített* olyan országokat, amelyek számos tekintetben ugyan valóban hasonlóak, de egy sor lényegi vonatkozásban mégis igen különbözőek (ilyen lényegi kérdés az EU-hoz való viszonyban az EU-tagsági perspektíva igénylése vagy ennek hiánya). Másrészt a kezdeményezéssel *időt nyert* ugyanezen lényegi válaszok megadásához, pl. az ukrán, moldáv és grúz EU-tagsági ambíciók megválaszolására.

Két fő csoport rajzolódik ki a partnerországok között:

Unió tagságot igénylők	AZ EU-val lazább együttműködési formával beérők
<i>Ukrajna</i> – a kedveszegett és lefokozott úttörő	<i>Örményország</i>
<i>Moldova</i> – a gyors utolérő?	<i>Azerbajdzsán</i>
<i>Grúzia</i> – a legerősebben igénylő, mindent elfogadó?	<i>Belorusszia</i>

A KP egyik fő baja, hogy nem kellően vonzó az EU felé korábban elkötelezettséget mutató posztszovjet országok, különösen Ukrajna számára, amely általa elveszítette korábbi úttörő státuszát, hiszen mind az öt másik posztszovjet ország (Belorusszia részleges kivételével) lényegében ugyanazt kapta a kínálati tálcán, amelyért ő már éveken át keményen küzdött.

2. EU-tagok megosztottsága a KP végső célját illetően

A KP, amely direkt módon mégsem zárja ki a tagság lehetőségét a távolabbi jövőben, olyan *rugalmas keretrendszer lett*, amely egyszerre táplálhatja a reményt a tagságban reménykedő érintett partnerországokban és az őket ebben támogató EU-tagállamokban, valamint elégítheti ki azon partnerországok igényeit, amelyek nem igényelnek tagságot, csak szoros együttműködést az EU-val, s egyúttal azon uniós tagállamokét is, amelyek a KP országainak EU-tagságában egyelőre nem szívesen gondolkodnak.

A Keleti Partnerség az orosz kérdéshez hasonlóan, gyakran ahhoz kapcsoltn igen megosztja az uniós tagállamokat, szorosabb – akár tagságig elvezető – kapcsolatok kialakítását igénylő tagállamok és távolságtartó tagállamok csoportjára. Ezek az ellentétek számos esetben meglehetősen markánsak, bár egyes – kevésbé érintett – országoknál a vonatkozó álláspontok kevésbé kontúrosak. Ukrajna tagsági perspektívájának felajánlását egyes tagállamok már évek óta igyekeznek kijárni, míg mások ettől igen ódzkodnak. Az is igaz azonban, hogy az idő múlásával, az ukrán (vagy moldáv) problémahegyek egyre nyilvánvalóbbá válásával párhuzamosan a támogatók hangja némileg alább hagyott. (Ebben szerepet játszik az érintett országok bizonytalan belső politikai helyzete is.) A megosztó vonalak kialakulását a földrajzi (és történelmi) helyzet is determinálja: a mediterrán térséggel szoros kapcsolatban álló tagállamok kibékíthetetlen ellentétben állnak a forrásokért vívott harcban a keleti dimenzióban érdekelt csoportjával.

A KP és általában az EU akkor maradhat hiteles rövid- és középtávon is a leginkább elkötelezett partnerországok számára, ha ugyan még nem kész tagsági perspektívát nyújtani, de helyette hiteles módon tud valami számukra lényegeset kínálni.

3. Vízumliberalizációs uniós ajánlat csakis hosszabb távon – versus azonnali („tegnapelőtti”) igények az érintettek részéről

Az ajánlat másik fontos eleme a vízumkényszer eltörlése lehetne, hiszen ez az érintett partnerországok számára kulcsfontosságú kérdés. (Az EU ma már szinte kizárólag a posztszovjet államoknak nem kínál vízummentességet Európában.) Kérdéses azonban, hogy az óvatos és lassan döntő EU kész-e ezen a téren egy jelentősebb gesztusra a már belátható jövőben. Jelenleg a hosszú távú vízummentesség témájában vízumdialógus folyik Ukrajnával és Moldovával, az ennek elindításához szükséges vízumkönnyítési és visszafogadási egyezmények megkötésére került sor Grúziával, s még csak ezen utóbbi egyezményekről való tárgyalások előkészítése zajlik Örményország, Azerbajdzsán és Belorusszia esetében.

4. Mély és átfogó szabadkereskedelmi megállapodás – kinek az érdeke?

A Társulási Megállapodásról szóló tárgyalások elsőként Ukrajnával indultak meg, majd 2010 januárjában Moldovával, s 2010 júliusától Örményországgal, Azerbajdzsánnal és Grúziával is. A társulási megállapodás magja a gazdasági integrációt célzó mély és átfogó szabadkereskedelmi megállapodás (*deep and comprehensive free trade agreement* – DCFTA), amely egyúttal a „társulási forma” pillanatnyilag legkiforrottabb konkrét kezdeményezése. Ez azonban rövidtávon inkább uniós érdek, mint partnerállami, az utóbbiakban várható súlyos

gazdasági és társadalmi hatások miatt. Hosszú távon a megállapodástól strukturális, azaz pozitív gazdaság szerkezeti hatások várhatók a partnerországok gazdaságaiban, ehhez azonban fájdalmas út vezet. Ukrajn szakértői vélemények szerint szinte nehezebb a DCFTA-hez felállított uniós feltételeket teljesíteni, mint a tagjelölteknek az *aquis* –t! Ukrajnával a szabadkereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalások előrehaladtak, azonban az elmúlt időszakban egyes ukrán lobbierdekek megjelenése következtében lelassultak.

5. Az energetikai együttműködés tartalmassá tétele

Egyes partnerországok esetében vonzerőt jelenthetnek a Keleti Partnerségben meghirdetett energetikai együttműködés kézzelfogható eredményei, például azok, amelyek az orosz szorításon enyhíthetnek. E téren azonban egyelőre kevés a konkrétum. Ukrajna esetében az energetikai együttműködésben az ukrán energetikai szektor reformja áll a középpontban. Az európai Energia Közösség megállapodáshoz csatlakozott: Moldova, Ukrajna aláírta a megállapodást, de a ratifikációs eljárás még folyamatban volt 2010 végén. Örményország ugyanitt megfigyelő kíván lenni. Grúzia szintén tagságra törekszik. Azerbajdzsánnal az energetikai együttműködés a déli korridorra (Nabucco) fókuszál, míg kevésbé kiforrott, a konzultáció szintjén tart Belorussziával

6. Multilaterális célkitűzés versus érintettek közötti kibékíthetetlen ellentétek

A Keleti Partnerség programban újdonságként, az általános európai szomszédságpolitikai keretrendszerrel eltérően megjelent a multilaterális dimenzió, azaz a hat ország egymásközi kapcsolatai támogatásának célkitűzése. Képes lehet-e erre az EU úgy, hogy közben nem kíván állást foglalni azok „befagyott konfliktusaiban”, miközben az érintettek Unió felé megfogalmazott elvárásai a konfliktus kezelésében igen nagyok?

A multilaterális együttműködés meghirdetett területei: 1. demokrácia – „good governance” – stabilitás, 2. gazdasági integráció és konvergencia, 3. energia biztonság, 4. emberek közötti kapcsolatok.

7. EU-orosz kapcsolatrendszer fejlődése versus nagyívű KP program?

További dilemma, hogy mi módon illeszthető össze a formálódó uniós külpolitikában a Keleti Partnerség program hiteles továbbvitele és az Oroszországgal való kapcsolatok holtpontról való kimozdításának szándéka. Az EU-orosz kapcsolatok egyik fő feszültséggócát ugyanis éppen a közös szomszédok, azaz az európai posztszovjet államok orientációs folyamatainak eltérő megítélése jelenti.

Az EU sikertelenségének egyik oka mind az EU-orosz, mind az EU és egyéb posztszovjet országokkal való kapcsolatrendszerben az országok és országcsoportok merev elválasztásával és a kölcsönhatások vizsgálatának mellőzésével hozható összefüggésbe. Így például nem várható áttörés az EU-orosz kapcsolatokban mindaddig, amíg az EU egyéb posztszovjet országokra vonatkozó elképzelései irritálják Moszkvát. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az EU-nak be kellene hódolnia a moszkvai érdekek előtt, mindenképpen hasznos azonban bevonni Moszkvát a konzultációkba. Az EU-nak érdemes lenne egy átfogó

posztszovjet politika kialakításába fognia a „fragmentált” kezdeményezések (Keleti Partnerség, Közép-Ázsiai Stratégia, EU-orosz párbeszéd a négy közös térségről) mellett.

8. Források elégtelensége

Általános kritikaként fogalmazódik meg a Keleti Partnerséggel szemben, hogy a megfogalmazott célkitűzésekkel szemben a mellékük rendelt anyagi eszközök meglehetősen szerények. A partnerországoknak szánt pénzüsszegek továbbra is alapvetően az *európai szomszédságpolitikai eszközön* (ENPI) keresztül csatornázódnak az országokhoz. Egyéb donorok után is néz az EU (pl. reformfolyamatok támogatását célzó *comprehensive institutional building* programhoz). Másik oldalról azonban abszorpciós nehézségek is fellelhetők, így 2010-ben például Azerbajdzsán az előirányozottnál kevesebb tényleges forráshoz jutott abszorpciós kapacitás hiány miatt.

9. Az EU kihívói a térségben – egyéb vonzáscentrumok

Az EU a térségben több nagy, esetenként bőkezűbb kihívóval (pl. Törökország, Oroszország, Kína) is szemben találja magát. Fontos annak tudatában lennünk, hogy a versenytársaknál nincs vagy lényegesen gyengébb a kondicionalitás!

Mindemellett a gazdasági integrációs célkitűzés sem csak az EU irányában fogalmazódik meg. Belorusszia például tagja a nemrégiben elindított orosz-kazah-belorusz vámunióknak, s a FÁK-on belüli szabadkereskedelmi és szorosabb gazdasági integrációs célkitűzések is újra és újra előtérbe kerülnek, újabban többek között éppen Ukrajna szorgalmazza ezeket.

10. KP országok belső politikai változásai

Az EU-nak tekintetbe kell vennie a KP formálásakor a partnerországok belső politikai változásait is, amelyek a KP iránti lelkesedésüket, elkötelezettségüket befolyásolják. Ilyen változás a 2010-es *ukrán belpolitikai fordulat*, amely kissé áthangszerelte az uniós viszonyrendszert az orosz kapcsolat megváltozása révén, vagy a *moldáv belpolitikai problémahalmaz* kiéleződése. Grúzia stabilan a KP leglelkesebb híve! Belorusszia számára a KP egyelőre leginkább egy igen fontos ellensúly az orosz befolyással szemben.

11. Vonzó EU versus önző EU – fejlesztés versus hasonítás

Az EU egyik nagy hiányossága, hogy nem rendelkezik hatékony, józan, jól körülhatárolt fejlesztéspolitikával, sem általában véve az uniós külkapcsolati rendszert, sem konkrét esetünkben a Keleti Partnerség államainak vonatkozásában. Reális fejlesztési célkitűzések helyett az EU egyfajta „hasonítást” kezdeményez, azaz saját belső felépítését, joganyagát állítja mintául, ami számos esetben meghaladhatja az érintettek lehetőségeit és/vagy elképzeléseit, és túlzottan részletekbe menő is, ami a folyamatok végtelenbe nyúlását, s egyúttal a partnerországok elfásulását eredményezi.

**

Összességében a Keleti Partnerség még egy sor megoldatlan problémával küzd, s különösen fontos lenne néhány lényegi, elvi kérdés tisztázása. Az érintett partnerországok érdeklődésének fenntartása, azaz hiteles és vonzó ajánlatok megfogalmazása nélkül az EU nem lesz képes ezt a régiót tartósan magához kötni, vonzani.