

Attīstības sadarbības politika Eiropas migrācijas diskusiju kontekstā

(eng Development cooperation policy
in the context of European migration
discussions)



www.lapas.lv



@LAPAS_LV

LĪGA RUDZĪTE,
Latvijas Platforma
attīstības sadarbībai

Attīstības sadarbības politikas pamatuzdevums ir nabadzības izskaušana un nevienlīdzības mazināšanas valstu starpā un valstu iekšienē. Kopš 2015. gada Eiropas Savienības (ES) migrācijas politikas ietvaros attīstības sadarbība tiek izmantota kā instruments migrācijas apjoma samazināšanai. Taču šāda ES pieeja ir tiešā pretrunā attīstības palīdzības efektivitātes principiem, novirzot attīstības sadarbību no jomām un saņēmējiem, kam tā ir nepieciešama, un netieši veicinot cilvēktiesību pārkāpumus.

Šis viedokļa raksts norāda uz pretrunām starp ES migrācijas pieeju un attīstības sadarbības mērķiem un aicina ieviest tādu attīstības sadarbības politiku, kas būtu atbilstoša migrācijas radītajiem izaicinājumiem un saskaņota ar ilgtspējīgas attīstības mērķiem.

Migrācijas politika un attīstības sadarbība

Vēsturiski migrācija tiek regulēta salīdzinoši nesen, kopš pirmajām migrāciju ierobežojošajām iniciatīvām 20-tajos gados. ES līmenī 2005. gadā tika ieviesta pirmā kopīgā ārējās migrācijas pieeja. ES sākotnējā vispārējā pieeja migrācijai un mobilitātei par pamatprioritātēm noteica cīņu pret neregulāro migrāciju un migrācijas pozitīvās ietekmes uz attīstību veicināšanu. Dalībvalstu spiediena rezultātā 2015. gadā ES vienojās par jaunu uzsvāru nepieciešamību ES migrācijas pieejā. Jaunās Eiropas programmas migrācijas jomā ietvaros attīstības sadarbība kļuva par vienu no instrumentiem, kā samazināt migrantu un patvēruma meklētāju skaitu (CONCORD 2018a). Attīstības sadarbība tika izmantota ne tikai ar mērķi uzlabot dzīves apstākļus migrantu izcelsmes valstīs un mazināt nepieciešamību migrēt, bet arī apmaiņā pret atpakaļuzņemšanas nolīgumiem.

ES attīstības sadarbības galvenie mērķi ir nabadzības izskaušana un nevienlīdzības mazināšana starp valstīm un valstu iekšienē. Viens no būtiskākajiem instrumentiem ES attīstības sadarbības jomā ir politiku saskaņotība (ilgtspējīgai) attīstībai (PSA), kas ir definēta Lisabonas līguma 208. punktā. Praksē PSA nozīmē, ka ES valstu valdību rīcība nevar likt šķēršļus partnervalstu centieniem izskaust nabadzību un sasniegt citus attīstības mērķus. Jebkurai ES rīcībai ir jāasaskan arī ar starptautiskajām saistībām, t.sk. cilvēktiesību jomā. Tomēr pilsoniskās sabiedrības organizācijas uzskata, ka ES jaunā migrācijas pieeja nedarbojas saskaņā ar attīstības sadarbības mērķiem, bet attīstības sadarbība kā instruments migrācijas politikas ietvaros nedarbojas atbilstoši attīstības sadarbības efektivitātes principam.

ES Migrācijas politikas nesaskaņotība ar attīstības sadarbības mērķiem

ES 2015. gadā pieņemtie ES Rīcības plāns par atgriešanu, Valetas rīcības plāns, un ES Ārkārtas trasta fonds Āfrikai fokusējas uz migrācijas samazināšanu, atgriešanās un reintegrācijas procesu atbalstu izcelsmes valstīs, kā arī uz sadarbību robežu pārvaldības jautājumos. CONCORD (2018b) ziņojums norāda, ka ES Ārkārtas trasta fonds Āfrikai piedāvā tikai īstermiņa risinājumus un nerisina migrācijas galvenos cēloņus. Ziņojumā norādīts, ka fonds negatīvi ietekmē attīstības sadarbības uzdevumu sasniegšanu, veicinot nevienlīdzību, cilvēktiesību pārkāpumus, vājas pārvaldības prakses, cilvēku tirdzniecību, kā arī aizturēšanas centru veidošanu. Rezultātā migranti un patvēruma meklētāju nesāņem savām vajadzībām atbilstošu palīdzību. Tā vietā migrācija daudzviet tiek kriminalizēta, veicinot nelegālas aktivitātes.

Vēl viens ES instruments, kam būtu jāveicina aktīvāka migrantu atgriešanās izcelsmes valstīs, ir Eiropas Ārējo investīciju plāns (ĀIP). Tajā ietvertais Eiropas Fonds ilgtspējīgai attīstībai (EFIA) ar finansējuma apvienošanu (*blending*) paredzēja piesaistīt 44 miljardus EUR inves-

ticijas ES kaimiņvalstīs un Āfrikā, ar sākotnējo ES ieguldījumu apjomu 4 miljardu EUR apmērā. ĀIP tika ieviests, balstoties uz pieņēmumu, ka jebkādas investīcijas veicina attīstību, taču pilsoniskā sabiedrība norāda, ka investīcijām ir jādarbojas vietējā privātā sektora attīstības interesēs, īpaši stiprinot mazos un vidējos uzņēmumus (Oxfam et al., 2016), lai izvairītos no ieguldījumiem, kas izsmel vietējos resursus un veicina nestabilitāti, nodrošinot peļņu tikai multinacionāliem uzņēmumiem.

Visbeidzot, minētie instrumenti kopumā ir vērsti uz migrācijas apjoma mazināšanu. Tas ir tieša pretrunā attīstības sadarbības pieejai, kur migrācija tiek izprasta kā attīstību veicinoša gan izcelsmes, gan tranzīta, gan uzņēmējvalstīs. Ievērojot PSA principu, šiem instrumentiem būtu jābūt vēršiem uz saņēmējvalstu attīstības vajadzībām, mazinot piespiedu, nevis brīvprātīgās migrācijas cēloņus.

Oficiālās attīstības palīdzības kā migrācijas instrumenta neefektivitāte

Pilsoniskā sabiedrība ES ir kritiski noskaņota pret ES migrācijas ietvaru, kas izmanto oficiālo attīstības palīdzību (OAP) nevis attīstības mērķu sasniegšanai, bet gan ES migrācijas politikai atbilstošu rīcību panākšanai sadarbības valstīs.

2016. gadā OAP apjoms ES valstīs strauji pieauga (CONCORD 2016). Tomēr pieaugums bija saistīts ar bēgļu un patvēruma meklētāju izmaksu donorvalstīs segšanu no attīstības sadarbības budžeta. Šāda prakse tiek uzskatīta par 'uzpūsto' attīstības sadarbību, kad finansējums tiek izmantots donorvalsts iekšienē, neveicinot resursu pārdali starp augstāka un zemāka ienākuma valstīm. OAP izmantošana donorvalstīs samazina finansējuma pieejamību efektīvām iniciatīvām saņēmējvalstīs.



**PAR
CILVĒCĪBU**

#nomorebricksinthewall

OAP nevajadzētu novirzīt arī migrantu brīvprātīgās atgriešanās programmām izcelsmes valstīs. Tāpat šo finansējumu nevajadzētu izmantot kā apmaiņas līdzekli, lai panāktu atpakaļuzņemšanas nolīgumus ar migrantu izcelsmes valstīm (CONCORD 2018c). Šāda pieeja samazina attīstības sadarbībai pieejamos resursus un kapacitāti, piemēram, atbalstam labas pārvaldības un pilsoniskās sabiedrības, dzimumu vienlīdzības, un lauksaimniecības jomās, mazinot vispārējo attīstības palīdzības efektivitāti.

Bibliogrāfija:

CONCORD (2018a). Aidwatch 2018. Aid and migration. The externalisation of Europe's responsibilities. Brussels: CONCORD. Pieejams <https://library.concordeurope.org/record/2063/files/DEEEP-PAPER-2019-008.pdf> (pēdējo reizi skatīts 15.10.2019.)

CONCORD (2018b). Partnership or conditionality? Monitoring the migration compacts and EU trust fund for Africa. Brussels: CONCORD. Pieejams <https://library.concordeurope.org/record/2065/files/DEEEP-REPORT-2019-009.pdf> (pēdējo reizi skatīts 15.10.2019.)

CONCORD (2018c). Partnership or conditionality? Monitoring the migration compacts and EU Trust Fund for Africa. Brussels: CONCORD. Pieejams <https://library.concordeurope.org/record/2065/files/DEEEP-REPORT-2019-009.pdf> (pēdējo reizi skatīts 15.10.2019.)

CONCORD (2016). Aidwatch Report 2016. Brussels: CONCORD. Pieejams: <https://library.concordeurope.org/record/1834/files/DEEEP-REPORT-2016-081.pdf> (pēdējo reizi skatīts 15.10.2019.)

Oxfam et al. (2016). CSO letter on the European External Investment Plan ahead of the Foreign Affairs Council of 28 November 2016. Available online <https://library.concordeurope.org/record/1851/files/DEEEP-PAPER-2016-081.pdf?version=1> (accessed on 15.09.2018.)

Ieteikumi

PSA princips ir saistošs arī Latvijai. Īstenojot attīstības sadarbības politiku, tai ir jātiecas risināt migrācijas radītie izaicinājumi, nevis jācenšas izskaust migrācija kā tāda. Vienlaikus jebkurai politikai ir jābūt saskaņotai ar attīstības sadarbības mērķiem.

Praksē tas vispirms nozīmē pildīt starptautiskās saistības. Latvijai pēc iespējas drīzāk ir jāspēj novirzīt 0,33% no IKP attīstības sadarbībai, neieskaitot aprēķinos bēgļu un patvēruma meklētāju izmaksas Latvijā, kā arī citas 'uzpūstās' izmaksas.

Šobrīd Latvijas attīstības palīdzība ir lielākoties vērsta uz valstīm, kur tai ir vēsturiskas, ekonomiskas un politiskas intereses. Latvijai ir jānodrošina, lai nozīmīga daļa no OAP nonāk vismazāk attīstītajās valstīs. Lai veiksmīgāk risinātu piespiedu migrācijas izaicinājumus, ir jāveido attīstības sadarbības iniciatīvas, kas mazina piespiedu migrācijas cēloņus: nabadzību, badu, nevienlīdzību un bezcerīgumu gan izcelsmes valstīs, gan valstīs ar lielu bēgļu un patvēruma meklētāju skaitu.

Visbeidzot, attīstības palīdzībai ir jābūt individuālajos valstu kontekstos balstītai un tai ir jānodrošina neatkarīgi ietekmes novērtējumi. Stiprinot un atbalstot privātā sektora līdzdalību attīstības sadarbībā un migrācijas izaicinājumu risināšanā, ir kritiski jāizvērtē, kas ir galvenie iniciatīvu labuma guvēji – attīstības sadarbības valstis vai donorvalstu uzņēmumi.