

INTEGRACJA CZY IMITACJA? UE wobec wschodnich sąsiadów

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

Autorka dziękuje Pani Katarzynie Jarzyńskiej za pomoc
w przygotowywaniu materiałów źródłowych

Prace zostały przygotowane
w ramach programu badawczego IFRI-OSW

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia

Redakcja

Anna Łabuszewska

Współpraca

Katarzyna Kazimierska

Opracowanie graficzne

Dorota Nowacka

Wydawca

Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

tel. + 48 /22/ 525 80 00

fax +48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-00-7

Spis treści

INTEGRACJA CZY IMITACJA?

UE wobec wschodnich sąsiadów

Wstęp / 5

Streszczenie / 8

Część I. Wschodnie sąsiedztwo – jak daleko

od Unii Europejskiej? / 13

Część II. Wschodni wektor polityki sąsiedztwa / 27

Postscriptum. Jak uniknąć gry pozorów? / 53

INTEGRACJA CZY IMITACJA?

UE wobec wschodnich sąsiadów

Wstęp

Od 2004 roku polityka UE wobec sześciu krajów poradzieckich: Ukrainy, Białorusi, Mołdawii oraz Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu wkroczyła w nową fazę: jako najbliższe sąsiedztwo Wspólnoty, stały się one adresatami polityki integracyjnej. Polityka ta, nawet w odniesieniu do partnerów europejskich, miała być jednak realizowana *de facto* bez oferty członkowskiej. Choć nie zostało to wypowiedziane *explicite*, wiele wskazuje na to, że intencją Unii było wyznaczenie w sposób „miękki” – a więc przy minimalizacji podziałów ekonomicznych i politycznych – ostatecznych granic Wspólnoty na wschodzie.

Czy polityka Unii Europejskiej wobec wschodnich sąsiadów ma szanse powodzenia? W jakim stopniu może zostać zrealizowany cel „zewnętrznej integracji” – przyjęcie przez kraje wschodniego sąsiedztwa standardów wypracowanych przez Wspólnotę?

Pretekstu do postawienia tych pytań dostarczają trwający przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz debata wokół tej polityki, jaka rozgorzała na skutek rewolucji w Afryce Północnej, a także nadchodząca polska prezydencja w Radzie UE, która traktuje zbliżenie ze wschodnimi sąsiadami jako jeden z priorytetów. Refleksja taka wykracza jednak poza doraźny unijny kalendarz. To element fundamentalnego zagadnienia, czy UE jest zdolna eksportować własny model systemowy. Jest to pytanie już nie tyle o globalny, ile lokalny potencjał Unii: czy jest ona w stanie kontynuować proces „poszerzania Europy”?

W tekście sformułowano tezę, że zbliżenie Europy Wschodniej¹ (EW) do Unii Europejskiej pod względem standardów politycznych i ekonomicznych jest ogrom-

¹ Zazwyczaj sześć krajów sąsiedzkich określa się jako Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy. Z kolei używane samo pojęcie Europy Wschodniej obejmuje zazwyczaj także Rosję. W tekście dla uproszczenia przyjęto jednak takie rozumienie pojęcia „Europa Wschodnia”, jakie znalazło się w podpisanej przez UE i sześć krajów sąsiedzkich deklaracji po pierwszym szczycie Partnerstwa Wschodniego w Pradze w 2009 roku. Dokument włączał do krajów Europy Wschodniej wszystkie kraje partnerskie: Białoruś, Ukrainę, Mołdawię, Armenię, Azerbejdżan i Gruzję.

nym wyzwaniem wymagającym dużej determinacji po obu stronach. Tymczasem dotychczasowe działania Unii pokazują, że nie postrzega ona integracji ze wschodnimi sąsiadami jako kwestii na tyle istotnej, by zdecydować się na zainwestowanie znaczących zasobów w ten proces. Równocześnie jednak Unia (m.in. z powodów prestiżowych czy inercji polityczno-biurokratycznej) nie może zrezygnować z polityki promocji własnego modelu systemowego w swoim najbliższym otoczeniu. Kontynuacja tej „rozdwojonej” strategii może doprowadzić do gry pozorów, w której UE i wschodni partnerzy będą tylko imitować zbliżenie. Obie strony nie zmierzając w istocie do osiągnięcia celu i nie mając nadziei na jego realizację, będą grały w tę grę – Bruksela, by uniknąć ewidentnego niepowodzenia i zakamuflować swoją słabość, państwa wschodnioeuropejskie, by instrumentalnie wykorzystały ten proces na arenie wewnętrznej, a także w relacjach z Rosją.

Rewizja dotychczasowej polityki UE nie jest warunkiem wystarczającym (wiele zależy bowiem od krajów partnerskich), ale wydaje się niezbędna dla uniknięcia tego scenariusza. Autorka wskazuje trzy pożądane kierunki działań oraz dwa, od których warto byłoby się powstrzymać. Celowe wydaje się: po pierwsze, sformułowanie jasnego i atrakcyjnego przekazu strategicznego odwołującego się nie tyle do koncepcji „sąsiedztwa”, ile do idei zjednoczonej Europy – wbrew często wyrażanym obawom, jest to możliwe bez składania jednoznacznej oferty członkowskiej. Po drugie, odważenie się na większą dywersyfikację wprowadzającą rozróżnienie na zwykłe kraje partnerskie i te gotowe traktować UE jako model cywilizacyjny. Wobec tych ostatnich UE musiałaby zadeklarować większe otwarcie w takich kwestiach jak: mobilność osób, dostęp do rynku rolnego i usług, a także możliwość uprzywilejowanej współpracy instytucjonalnej. Po trzecie, położenie nacisku na oddolną demokratyzację: oprócz pieniędzy potrzebne jest większe otwarcie na społeczeństwa, elastyczniejsze instrumenty skierowane na upodmiotowianie, a nie uzależnianie, oraz udzielanie zdecydowanego wsparcia, gdy dochodzi do kontestacji autorytarnych reżimów.

Realizując bardziej wyrazistą i zaangażowaną politykę, UE będzie miała większą swobodę w unikaniu dotychczas nieobcej jej pokusy tworzenia instrumentów, które nie wnoszą żadnej wartości dodanej. Pozwalają one wprawdzie doraźnie substytuować realne działania, w dalszej perspektywie taka polityka prowadzi jednak często do jeszcze głębszej obustronnej frustracji.

Na razie nie wydaje się także celowe deklarowanie większego zaangażowania w sferze tzw. zamrożonych konfliktów (do czego ostatnio zachęca wielu ekspertów). UE nie ma tu obecnie instrumentów i woli politycznej, aby konfrontować się z Rosją. W takiej sytuacji próby intensyfikacji unijnej polityki bezpieczeństwa wobec wschodnich sąsiadów są skazane na niepowodzenie i mogą tylko podważyć wiarygodność Wspólnoty.

*

Tekst składa się z dwóch części. W pierwszej: *Wschodnie sąsiedztwo – jak daleko od Unii Europejskiej?* zarysowano najważniejsze wyzwania, z jakimi musi mierzyć się strategia nakierowana na zbliżenie tego regionu do UE. W drugiej części: *Wschodni wektor polityki sąsiedztwa* zanalizowano działania Unii wobec Ukrainy, Białorusi, Mołdawii, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu prowadzone już w kontekście wzajemnego sąsiedztwa. Na końcu przedstawiono wnioski i rekomendacje na przyszłość.

Analiza celowo nie odnosi się do różnic w polityce wobec wschodnich sąsiadów, jakie występowały między poszczególnymi krajami członkowskimi oraz do roli, jaką odgrywały poszczególne instytucje (KE, Rady, Parlamentu) w wypracowaniu unijnej strategii. Jest oczywiste, że kwestie te miały ogromny wpływ na działania UE, niemniej przedmiotem tego tekstu jest strategia wspólnotowa, a więc te działania, które były dokonywane przez Unię, w imieniu wszystkich jej instytucji i krajów członkowskich (niezależnie od ich indywidualnych preferencji).

Streszczenie

Państwa wschodnioeuropejskie mają trzy istotne atuty:

- (1) są relatywnie sprawne i przewidywalne, wydaje się więc mało prawdopodobne, aby stały się one źródłem kryzysów, które poważnie zagroziłyby bezpieczeństwu Unii;
- (2) w regionie występuje spory oddolny potencjał demokratyczny – w ostatniej dekadzie w każdym z krajów doszło przynajmniej raz do masowych protestów przeciwko fałszowaniu wyborów, z których część zakończyła się zablokowaniem prób pogłębiania praktyk autorytarnych;
- (3) w większości tych krajów widoczny jest też znaczny potencjał związany z ich europejską tożsamością. Zbliżenie z UE cieszy się w większości państw regionu dużym poparciem społecznym. Choć wśród znacznej części elit nie widać jednoznacznej determinacji do integracji z Unią, ciągle w Gruzji, Mołdawii, a w jakimś stopniu na Ukrainie i w Armenii, rządcy postrzegają UE jako goźdźień naśladowania model cywilizacyjny. Kraje te pomimo braku jasnych perspektyw czują się też w większości uprawnione do tego, aby drzwi do Wspólnoty pozostawały dla nich otwarte.

Mimo tych atutów zbliżenie EW do Unii to jedno z najtrudniejszych wyzwań integracyjnych. Jest to najbiedniejszy region Europy, w którym wszystkie kraje odbiegają pod względem ustrojowym od standardów unijnych. Równocześnie dystans, jaki dzieli poszczególne państwa wschodnioeuropejskie od unijnych, jest bardzo różny. Co więcej, bliskość polityczna nie idzie w parze z ekonomiczną. Paradoksalnie to właśnie dwa kraje najbardziej oddalone politycznie od UE – Białoruś i Azerbejdżan – są równocześnie najbogatsze i mają najszybciej rosnące gospodarki (pod względem PKB *per capita*). Z kolei dla krajów najbliższych Unii, uznawanych za liderów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ostatnie półtorej dekady można uznać w zasadzie za stracone z perspektywy nadrabiania dystansu ekonomicznego wobec Wspólnoty: PKB *per capita* Ukrainy i Mołdawii wzrosły od roku 1995 w porównaniu do średniounijnego zaledwie o 2–3%. EW jest też w zaskakująco małym stopniu powiązana ekonomicznie z Unią. Największy w regionie partner gospodarczy Wspólnoty – Ukraina wysyła aż 3/4 eksportu do krajów nieczłonkowskich.

Wyzwaniem w kontekście polityki zbliżenia, jest nie tylko sytuacja w krajach EW, ale także aktor zewnętrzny, jakim jest Rosja. Moskwa stara się ograniczać integrację państw wschodnioeuropejskich z Unią, postrzegając ją jako konkurencyjną wobec własnych wpływów. Dla realizacji swojej strategii wykorzystuje m.in. takie instrumenty, jak presja ekonomiczna, wspieranie separatyzmów (zwłaszcza Abchazji i Osetii Południowej oraz Naddniestrza) i autorytarnych sił politycznych (m.in. wspiera reżim białoruski).

Od roku 2004 doszło do aktywizacji działań UE w odniesieniu do Europy Wschodniej. Zintensyfikowano kontakty bilateralne, powstały wielostronne instytucje współpracy. UE zaczęła się też dużo bardziej angażować w sytuacje kryzysowe w regionie (m.in. po raz pierwszy do kraju wschodniego sąsiedztwa została wysłana postkonfliktowa misja monitorująca). Stworzono nowe instrumenty finansowe, pozwalające na bardziej różnorodne formy pomocy m.in. bezpośrednie wsparcie budżetowe, wzmacnianie poszczególnych instytucji państwowych. Zwiększono także wielkość funduszy zarówno tych pomocowych, jak i przeznaczonych na preferencyjne kredyty (np. z EBI).

Działania te prowadziły jednak przede wszystkim do rozbudowywania sieci kontaktów i instrumentarium realizacji polityki, miały także czasem charakter prewencyjny – powstrzymywały eskalację konfliktów oraz hamowały autorytarne tendencje w regionie.

Realny proces integracyjny miał jednak bardzo ograniczony charakter. Cele przewidziane w ramach obowiązujących obecnie Umów o Partnerstwie i Współpracy i powstałych na ich bazie Planów Działania w większości nie zostały zrealizowane. Rozpoczęto wprawdzie pracę nad Umowami Stowarzyszeniowymi (z wszystkimi krajami poza Białorusią), a z Ukrainą także negocjacje dotyczące Pogłębionej Strefy Wolnego Handlu (DCFTA), problemy pojawiły się już jednak na tym wstępnym etapie. Negocjacje z Kijowem trwają już prawie trzy lata i ciągle nie określono daty ich zakończenia. Tymczasem Umowa Stowarzyszeniowa po podpisaniu musi być jeszcze ratyfikowana przez wszystkie kraje członkowskie.

Niewielki postęp w sferze integracji był wypadkową szeregu czynników, z których wiele nie miało związku z unijną polityką. W ramach tej ostatniej można jednak wskazać trzy problemy, które niewątpliwie zmniejszały efektywność działań Wspólnoty.

1. Deficyt strategiczny i deeuropizacja polityki

Unia Europejska nie była w stanie ani udzielić odpowiedzi na pytanie dotyczące perspektyw członkowskich dla krajów Europy Wschodniej, ani też zdefiniować jasno, do czego ma zmierzać integracja odrębna od członkostwa. Doprowadziło to do polityki uników, w której centralne kwestie strategiczne były albo przemilczane, albo formułowane w sposób bardzo zawyły i mglisty. Czyniło to politykę Unii mało zrozumiałą zarówno dla krajów członkowskich, jak i partnerskich, miało też niewątpliwie efekt demotywujący dla obu stron. Obawa przed aspiracjami członkowskimi wschodnich sąsiadów doprowadziła także do odeuropizowania polityki wobec EW. W unijnych dokumentach unikano jasnych stwierdzeń, że trzy kraje regionu są częścią starego kontynentu oraz odwołań do idei zjednoczonej Europy. Nie pozwalało to w pełni wykorzystać potencjału związanego z ich europejską tożsamością. UE pozbawiła się w ten sposób ważnego instrumentu, który mógłby generować wolę polityczną w procesie integracji.

2. Ograniczona oferta, ambiwalencja wobec zbliżenia

Polityka integracji z państwami EW była realizowana w sytuacji znacznego ograniczenia dotychczas stosowanych instrumentów. Przede wszystkim bez oferty perspektyw członkowskich, z czym wiązało się dużo mniejsze wsparcie finansowe, a także niemożność zastosowania w pełni mechanizmów warunkowości. Ograniczenia wychodziły jednak znacznie poza tę kwestię. UE odeszła bowiem szybko od deklarowanej początkowo gotowości dzielenia „wszystkiego poza instytucjami”. Dokumenty dotyczące polityki wobec EW zakładały selektywność integracji odrębnej od członkostwa, przy czym zakres ewentualnych wyłączeń nigdzie nie został konkretnie sprecyzowany. Brak gotowości do sformułowania atrakcyjniejszej oferty był związany z widoczną od początku, a nasilającą się w ostatnich latach ambiwalencją: dążąc do zbliżenia z krajami Europy Wschodniej, Unia równocześnie przyjmowała pozycję obronną, usiłując chronić się przed otwarciem na sąsiadów. Przy czym protekcjonizm ze strony Unii dotyczył właśnie tych sfer, zbliżenie w których było przez większość krajów partnerskich postrzegane jako szczególnie korzystne (m.in. w kwestii wprowadzenia ruchu bezwizowego, dostępu rynku rolnego itp.).

3. Nierozstrzygnięte dylematy: demokracja–stabilizacja, polityka wobec Rosji

W kwestii promocji wartości unijnych UE nie potrafiła rozwiązać dylematu, czy raczej powinna piętnować tendencje autorytarne i wspierać oddolne ruchy demokratyczne czy postawić na stabilność i korzyści biznesowe płynące z dobrej współpracy z władzami (niezależnie od ich stosunku do demokracji). Niemożność rozstrzygnięcia tego problemu była szczególnie widoczna w przypadku Białorusi, wobec której naprzemiennie przyjmowano opcje bardziej biznesową lub bardziej prodemokratyczną, w żadnej jednak nie podjęto zdecydowanych działań. Próba pogodzenia priorytetu demokratycznego z biznesowo-stabilizacyjnym przyczyniła się także do zatarcia kryteriów stosowanych w ramach polityki dywersyfikacji. W założeniu miała ona polegać na większej ofercie dla tych krajów sąsiedzkich, które odnotowywały większe osiągnięcia integracyjne. W praktyce bardziej zaawansowane formy współpracy zawsze oferowano na początku Ukrainie (największemu partnerowi w regionie), a relacje z bogatym w surowce Azerbejdżanem były dużo lepsze, niż z podobną pod względem poziomu autorytaryzmu Białorusią.

Unii Europejskiej nie udało się także znaleźć odpowiedzi na dylematy związane z rosyjską polityką wobec Europy Wschodniej, która pozostawała w wielu sferach w kontrze wobec celów i działań Brukseli. Postawienie jasno tej kwestii oznaczałoby konfrontację z Rosją, na co UE nie była gotowa. Równocześnie przemykanie oka na działania Moskwy stawiało pod znakiem zapytania wiarygodność Wspólnoty i jej polityki. Starając się jednocześnie zachować twarz i uniknąć zbyt kosztownego zwarcia z Rosją, UE z jednej strony, w sytuacjach krytycznych, wysyłała powściągliwe sygnały niezadowolenia (w czasie pomarańczowej rewolucji czy po wojnie rosyjsko-gruzińskiej), z drugiej, minimalizowała aktywność w obszarach potencjalnie konfliktowych (np. w kwestii separatyzmów).

W minionych latach deficyt w sferze realnej integracji ze wschodnimi sąsiadami Unia starała się kompensować postępowaniem w wymiarze proceduralno-instytucjonalnym (stworzenie Planów Działania, rozpoczęcie negocjacji Umów Stowarzyszeniowych, powołanie wielostronnych instytucji w ramach Partnerstwa Wschodniego, przyznanie Ukrainie i Mołdawii Planu Działania na rzecz ruchu bezwizowego). Nowe rozwiązania instytucjonalne są niewątpliwie potrzebne dla realizacji celów EPS na wschodzie. Powstaje jednak zagrożenie, iż Umowy i Plany Działania staną się celem samym w sobie i zamiast służyć integracji,

będą jedynie imitowały ten proces. Dynamika stosunków UE z Europą Wschodnią po roku 2004 pokazuje, że taki scenariusz wydaje się coraz bardziej prawdopodobny.

Jego uniknięcie tylko w części zależy od Unii, równie ważne, jeśli nawet nie ważniejsze, są działania podejmowane przez kraje partnerskie. Niniejszy tekst dotyczy jednak polityki wspólnotowej – do niej więc odnoszą się także rekomendacje. Dla wsparcia realnej integracji kluczowe wydaje się:

■ **Sformułowanie jasnego i atrakcyjnego przekazu strategicznego odwołującego się do idei zjednoczonej Europy** – wbrew często wyrażanym obawom jest to możliwe bez składania jednoznacznej oferty członkowskiej.

■ **Zdecydowanie się na odważniejszą dywersyfikację.** Z jednej strony oznaczałaby ona m.in. zaniechanie (lub wobec niemożności odwrócenia już podjętych decyzji spowolnienie) tworzenia nowych instrumentów, które nie przynoszą wartości dodanej (np. Umów Stowarzyszeniowych z krajami, które nie są zainteresowane integracją i traktują Unię po prostu jako zwykłego partnera, lub nadmierne mnożenie wielostronnych gremiów). Z drugiej strony, dowartościowanie krajów zainteresowanych integracją poprzez: (1) maksymalnie szybkie uruchamianie dostępnych instrumentów (obecnie kluczowe jest rozpoczęcie negocjacji DCFTA z Mołdawią i Gruzją, jak też przyznanie tej ostatniej Planu Działania na rzecz ruchu bezwizowego); (2) uznanie, że w miarę postępów modernizacyjnych UE otworzy dla nich sektor rolny, wprowadzi swobodny ruch osobowy oraz będzie budować uprzywilejowane relacje instytucjonalne.

■ **Szersze otwarcie się Unii na wschodnioeuropejskie społeczeństwa poprzez zwiększenie ich dostępu do programów unijnych i udzielenie efektywniejszego wsparcia organizacjom obywatelskim.** Wsparcie to wymaga nie tylko pieniędzy, ale także adekwatnych instrumentów nastawionych na upodmiotowienie, a nie uzależnienie. Wskazane byłoby utworzenie specjalnego instrumentu finansowego, który umożliwiałby przyznawanie organizacjom obywatelskim niedużych i stosunkowo prostych w obsłudze grantów.

Nie wydaje się natomiast celowe zbyt pochopne deklarowanie większego niż obecne zaangażowania w kwestii zamrożonych konfliktów (do czego ostatnio zachęca wielu ekspertów). UE nie ma tu na razie instrumentów i woli politycznej, aby konfrontować się w tej sferze z Rosją. W takiej sytuacji próby intensyfikacji unijnej polityki bezpieczeństwa są skazane na niepowodzenie i mogą tylko podważyć wiarygodność Wspólnoty.

Część I. Wschodnie sąsiedztwo – jak daleko od Unii Europejskiej?

Geograficznie Białoruś, Ukraina i Mołdawia leżą tuż za miedzą i mają (podobnie zresztą jak Bałkany Zachodnie) wspólną granicę lądową z aż sześcioma krajami UE. Dużo bardziej odległy jest Kaukaz Południowy, z którego tylko jeden kraj – Gruzja – sąsiaduje z UE przez Morze Czarne, dwa pozostałe są zaś zaledwie sąsiadami tej ostatniej. Z perspektywy celu „zbliżenia do UE” geografia ma oczywiście duże znaczenie, ale tylko częściowo określa dystans, jaki dzieli te kraje od Unii Europejskiej. Kluczowa jest tu „odległość” polityczna (model systemu władzy i stojące za nim wartości), ekonomiczna (dystans poziomu zamożności), wreszcie tożsamościowa (miejsce, jakie w świadomości elit i społeczeństwa zajmuje UE). Niezwykle ważnym czynnikiem, który warunkuje możliwość rozwoju we wszystkich powyższych wymiarach, jest poziom stabilności. Zbliżenie do Unii jest procesem wymagającym długofalowych działań. Tymczasem dramatyczne i nieprzewidywalne kryzysy mogą w jednej chwili zniweczyć wiele lat żmudnych wysiłków integracyjnych.

1. Mozaika polityczna

Wśród ekspertów i polityków dominuje pogląd, że systemy polityczne w Europie Wschodniej są coraz bardziej odległe od unijnych standardów. Ocena sytuacji w tym wymiarze wymaga jednak spojrzenia z dłuższej perspektywy czasowej, a także odejścia od postrzegania zmian ustrojowych wyłącznie przez pryzmat poziomu demokratyzacji i autorytaryzmu. W Europie Wschodniej mamy bowiem do czynienia z różniącymi się od siebie systemami, które mają odmienne korzenie historyczno-kulturowe i tym samym stwarzają zupełnie inne perspektywy na zbliżenie z UE.

Systemy polityczne w Europie Wschodniej 2000–2010

	Rządzący	Opozycja	Mechanizm zmiany władzy	Dynamika zmian systemowych
Armenia	Sprawujący władzę stanowią zamkniętą (odporną na przenikanie nowych ludzi z zewnątrz) grupę (klan). W jej ramach istnieją wprowadzone podziały i dochodzi od czasu do czasu do przetasowań (dwaj główni liderzy to prezydent Serż Sarkisjan i jego poprzednik Robert Koczarian), „klan” spaja jednak wspólna przeszłość, głównie wojna o Górski Karabach i kontrola nad zasobami ekonomicznymi. Rządzący kontrolują zdecydowaną większość tych zasobów, dzieląc między sobą dostęp do rynku na zasadach nieformalnych monopolii.	Istnieje zinstytucjonalizowana i ciesząca się poparciem znacznej części społeczeństwa opozycja oraz dość dobrze rozwinięte elementy społeczeństwa obywatelskiego.	Elita władzy w Armenii przestrzega zasady maksymalnie dwóch kadencji prezydenckich dla jednego lidera. Ostatnia elekcja prezydencka była zaplanowaną sukcesją w ramach tej samej grupy rządzącej.	System nie zmienił się istotnie w ostatniej dekadzie, choć doszło w tym okresie do pewnych zmian akcentów: nieco większy pluralizm polityczny w pierwszych latach został ograniczony po krwawo stłumionych zamieszkach powybórczych w 2008 r.
Azerbejdżan	Posiadający największą władzę w państwie prezydent Ilham Alijew musi bardzo poważnie liczyć się ze swoim otoczeniem. Najwyższe stanowiska w kraju zostały rozdzielone pomiędzy przedstawicieli kilku koterii sfornowanych na bazie korporacyjnej (byli współpracownicy Gejdara Alijewa m.in. w KGB) lub/i terytorialno-klanowej (klan bakijski, z którego wywodzi się żona obecnego prezydenta oraz nachiczewański, z którego wywodzi się sam prezydent). System władzy zawiera elementy zależności feudalnych, wyżsi urzędnicy spełniają wobec podwładnych rolę patronów i protektorów, otrzymując za to lojalność oraz „danie” finansową. Awans pionowy w strukturach władzy jest bardzo ograniczony. Dostęp do zasobów ekonomicznych jest ściśle powiązany z pozycją w strukturze władzy.	W Azerbejdżanie prawie nie ma zinstytucjonalizowanej opozycji.	Wybory są w Azerbejdżanie instytucją całkowicie fasadową. W 2003 r. w ramach sukcesji dynastycznej urząd prezydenta przejął po ojcu Ilham Alijew, który może sprawować władzę dożywotnio.	W ciągu ostatniej dekady doszło do utrwalenia i konsolidacji systemu władzy. Nie widać obecnie sił, które bybyły w stanie doprowadzić do jego zmiany.

<p>Białoruś</p>	<p>Władza została zmonopolizowana w rękę prezydenta-dyktatora Aleksandra Łukaszenki, będącego <i>de facto</i> dysponentem zarówno zasobów politycznych, jak i ekonomicznych. W otoczeniu Łukaszenki funkcjonuje kilka klanów nomenklaturowych, które konkurują między sobą o względy dyktatora. Choć nomenklatura ma uprzywilejowany dostęp do zasobów ekonomicznych, znaczna część środków jest redystrybuowana w ramach centralnie sterowanej gospodarki.</p>	<p>Istnieje zinstytucjonalizowana, choć słaba i podzielona, opozycja polityczna. Funkcjonuje też sporo kontestujących reżim organizacji społecznych działających na różnych polach i w różnych środowiskach (alternatywne zespoły muzyczne, młodzieżówki, mniejszości narodowe).</p>	<p>Wybory są instytucją fasadową. Na Białorusi nie ma wypracowanych mechanizmów sukcesji. Ze względu na personalny charakter reżimu mo-ment, w którym zabraknie Łukaszenki, będzie najprawdopodobniej oznaczał zmianę systemu – obecnie trudno jednak przewidzieć kierunek tych zmian.</p>	<p>W ciągu ostatnich dekad system władzy na Białorusi pozostawał w zasadzie niezmienny.</p>
<p>Gruzja</p>	<p>Jest to jeden z bardziej demokratycznych krajów we wschodnim sąsiedztwie. Ciągłym problemem jest niezależność systemu sprawiedliwości oraz pluralizm mediów. Zastrzeżenia budzi także fakt, iż urzędujący prezydent Micheil Saakaszwili przeprowadził reformę konstytucyjną zmieniającą system władzy z prezydenckiego na parlamentarno-prezydencki, by otworzyć sobie drogę do pozostania u władzy w charakterze premiera po upływie trwającej obecnie drugiej kadencji prezydenckiej.</p>	<p>W Gruzji istnieją liczne partie opozycyjne, są one jednak na tyle słabe i rozdrobnione, że nie są w stanie uzyskać znaczącego poparcia społecznego.</p>	<p>Obecnie wybory odbywają się w zasadzie zgodnie ze standardami OBWE lub ze stosunkowo niewielkimi naruszeniami. W minionej dekadzie nie doszło jednak do zmiany władzy drogą wyborczą.</p>	<p>Po tzw. rewolucji róż w 2003 roku w Gruzji doszło do skokowej modernizacji państwa. W ciągu kilku lat będące w niemal całkowitym rozkładzie państwo gruzińskie zdołało odbudować instytucje centralne, polepszyć warunki dla działalności biznesowej, a także radykalnie zmniejszyć korupcję.</p>

	Rządzący	Opozycja	Mechanizm zmiany władzy	Dynamika zmian systemowych
Moldawia	Obecnie w Moldawii panuje system demokratyczny. Wymiar sprawiedliwości jest jednak niewydolny. Potencjał modernizacyjny hamuje separatyzm naddniestrzański. Funkcjonujący tam mafijny reżim generuje korupcję, osłabiając tym samym i tak bardzo wątłe państwo moldawskie.	Ugrupowania opozycyjne są trwałym elementem sceny politycznej. Podziały między partiami oprócz wymiaru personalnego dotyczą kwestii fundamentalnych – porządku politycznego i preferencji geopolitycznych.	W minionej dekadzie wybory doprowadziły dwukrotnie do zmiany władzy. Ostatnie elekcje odbywają się w zasadzie zgodnie ze standardami OBWE	Moldawia doświadczyła w minionej dekadzie zmian systemu politycznego. Pod rządami postkomunistów doszło do pogłębienia się autorytarnego charakteru rządów. W ostatnich dwóch latach po dojściu do władzy centroprawicowego Sojuszu na rzecz Integracji Europejskiej nastąpił zwrot w kierunku integracji z UE i demokratyzacji życia politycznego.
Ukraina	Istota ukraińskiego systemu pozostaje bez zmian: jest to formalna demokracja, w której nie funkcjonują zasady państwa prawa. Prawo jest traktowane przez kolejne ekipy rządzące instrumentalnie jako mechanizm osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych i ekonomicznych. Wymiar sprawiedliwości jest niewydolny, podlega naciskom politycznym i biznesowym. W kraju jest bardzo wysoka korupcja.	Legalnie funkcjonujące partie opozycyjne są stałym elementem sceny politycznej. Podziały między władzą a opozycją mają przede wszystkim charakter biznesowo-personalny.	Na Ukrainie kilkakrotnie w minionej dekadzie doszło do zmiany władzy na skutek wyborów. W niektórych wyborach dochodziło jednak do znaczących naruszeń demokratycznych standardów.	Na Ukrainie w ciągu ostatnich dziesięciu lat doszło do wahań w zakresie poziomu przestrzegania demokratycznych standardów: tendencje autorytarne nasiliły się w ostatnich latach rządów prezydenta Leonida Kuczmy, wyraźnie osłabły po pomarańczowej rewolucji i ponownie nawracają pod rządami prezydenta Wiktora Janukowycza.

Podsumowując można powiedzieć, że wschodni sąsiedzi UE pod względem ustrojów politycznych nie podążają w kierunku zbliżenia do Unii – uproszczeniem byłoby jednak stwierdzenie, że systematycznie się od niej oddalają. W Europie Wschodniej są dwa (bardzo różniące się od siebie) państwa: Azerbejdżan i Białoruś, które pod względem systemu sprawowania władzy w niczym nie przypominają ładu opartego na standardach unijnych. Przy czym w pierwszym przypadku sytuacja ta wydaje się trwała, w drugim zaś prawdopodobne są zmiany, o których kierunku trudno na razie przesądzić. W pozostałych krajach dynamika ustrojowa charakteryzuje się przeplataniem się faz mniej i bardziej demokratycznych, przy bardzo dużej trwałości głębszych, odległych od standardów demokracji unijnej mechanizmów instytucjonalnych. Wszystkie państwa wschodniego sąsiedztwa UE, niezależnie od funkcjonujących rozwiązań ustrojowych należy uznać za na tyle stabilne i sprawne, iż nie grozi im chaos instytucjonalny, który generowałby w otoczeniu destabilizację (np. poprzez masowe migracje).

2. Luka zamożności

Europa Wschodnia to zdecydowanie najbiedniejsza część starego kontynentu. Dystans tych krajów do Unii pod względem poziomu zamożności jest większy niż większości państw bałkańskich i absolutnie nieporównywalny do sytuacji Europy Środkowej w latach 90. Najważniejszy we wschodnim sąsiedztwie partner gospodarczy UE – Ukraina ma PKB *per capita* pięć razy mniejsze niż średnio-unijne. Tymczasem Ukraina znajduje się w dużo lepszej sytuacji niż najuboższy kraj regionu – Mołdawia, która ma dochód na głowę mieszkańca na poziomie 9% średniej UE. Równocześnie niewątpliwie dobrą wiadomością jest, że wszystkie kraje wschodniego sąsiedztwa w ciągu minionych piętnastu lat zbliżyły się do Unii pod względem poziomu PKB. Tempo tego zbliżenia było jednak bardzo zróżnicowane. Paradoksalnie największy sukces w tym względzie odniosły Azerbejdżan i Białoruś, a więc najbardziej odległe „systemowo” od UE państwa regionu. Białoruś była w „gonieniu” średniej unijnej absolutnym rekordzistą, nawet w porównaniu z najszybciej rozwijającymi się państwami środkowo-europejskimi. O ile jednak wzbogacenie się Azerbejdżanu miało oczywiste źródła i było powiązane ze skokowym rozwojem sektora energetycznego w warunkach dobrej koniunktury na rynku surowcowym (sektor ten stanowi podstawę azerkiej gospodarki), o tyle przypadek Białorusi jest niejednoznaczny. Część imponu-

Poziom PKB *per capita* z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej w krajach sąsiedzkich i wybranych nowych krajów członkowskich w porównaniu z UE27 (100%)*

	1995	2000	2004	2008	2009	Bilans
UE (27) PKB <i>per capita</i> według siły nabywczej (USD)	100 (17617,132)	100 (21949,57)	100 (25490,167)	100 (30742,790)	100 (29729,287)	
Armenia	7	9	13	19	17	+10
Azerbejdżan	9	11	14	28	32	+23
Białoruś	19	23	28	40	43	+24
Gruzja	8	10	13	16	16	+8
Mołdawia	7	7	8	10	9	+2
Ukraina	18	15	21	24	21	+3
Macedonia	29	28	27	30	31	+2
Chorwacja	48	50	55	60	60	+12
Albania	15	17	20	23	24	+9
Bośnia i Hercegowina	-	20	22	25	25	+5
Czarnogóra	-	-	29	36	35	+6
Serbia	-	26	30	35	36	+10
Polska	41	47	50	57	61	+20
Węgry	51	55	62	64	62	+11
Słowacja	50	51	57	72	71	+21
Łotwa	29	35	45	56	48	+19

Źródło: Obliczenia własne na podstawie PKB *per capita* ppp podane przez MFW w „World Economic Outlook 2010”

*Te same wskaźniki obliczone na podstawie danych Eurostatu są w przypadku większości krajów wyższe o kilka punktów procentowych. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę, iż w krajach wschodniego sąsiedztwa, zwłaszcza Armenii, Mołdawii i na Ukrainie jest bardzo duża szara strefa.

jącego wzrostu jest efektem sponsorowania Mińska (w zamian za koncesje polityczne) przez Moskwę. Tanie surowce przetwarzane na paliwa i nawozy sztuczne były źródłem większości dochodów walutowych Białorusi. Duże znaczenie miało także preferencyjne traktowanie białoruskich towarów na rynku rosyjskim. Imponujący wzrost gospodarczy miał więc w znacznym stopniu charakter sztuczny i najprawdopodobniej będzie ulegał korekcie w miarę ograniczenia motywowanego politycznie wsparcia rosyjskiego. Niezależnie jednak od podstaw i trwałości ekonomicznego zbliżenia do poziomu unijnego najszybciej rozwijające się kraje regionu są równocześnie najmniej zaangażowanymi partnerami w ramach EPS. Z kolei dla krajów uznawanych za liderów EPS na wschodzie ostatnie półtorej dekady można uznać w zasadzie za stracone z perspektywy nadrobienia dystansu wobec Wspólnoty: PKB *per capita* Ukrainy i Mołdawii wzrosło od 1995 roku w porównaniu ze średniounijnym zaledwie o 2–3%.

3. Słabość ekonomicznych powiązań

Wymiana towarowa UE z krajami Europy Wschodniej jest niższa, niż wskazywałyby na to ich potencjał. W 2009 roku 72 mln mieszkańców wschodniego sąsiedztwa konsumowało zaledwie 2,1% unijnego eksportu, podczas gdy do 27 mln populacji krajów bałkańskich trafiało 2,4% tego eksportu². W przypadku niektórych krajów Wspólnoty (Niemcy, Europa Środkowa) więzi handlowe ze wschodnim sąsiedztwem są nieco bardziej intensywne. Nawet dla tych krajów handel z Europą Wschodnią, a tym bardziej Kaukazem Południowym ma znaczenie drugorzędne (np. w 2009 roku polski eksport na Ukrainę wynosił 2,6% całości eksportu RP)³. Wymiana handlowa pomiędzy Unią a Europą Wschodnią ma charakter zdecydowanie asymetryczny. Dla Europy Wschodniej UE jest partnerem bardzo istotnym. Zorientowanie eksportu tych krajów na rynki Wspólnoty nie jest jednak tak wysokie, jak można by się spodziewać, zważywszy na ich położenie geograficzne. Nie osiąga ono nawet w przybliżeniu takich poziomów, jak w przypadku Bałkanów Zachodnich czy nowych państw członkowskich (dla przykładu Chorwacja wysłała do Unii w 2009 roku 61%⁴ eksportu, Polska – 79%⁵).

² Własne obliczenia na podstawie danych Eurostat.

³ Dane Polskiego Głównego Urzędu Statystycznego.

⁴ Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

⁵ Dane Polskiego Głównego Urzędu Statystycznego za pierwsze 9 miesięcy 2009 roku.

Udział eksportu do UE27 w eksporcie krajów Partnerstwa Wschodniego (%)

	2005	2006	2007	2008	2009
Armenia	46,7	48,2	48,8	53,9	44,6
Azerbejdżan	54,2	56,9	28,6	57,7	48,3
Białoruś	44,7	46,3	43,9	43,6	38,9
Gruzja	25,4	26,3	34,1	22,5	33,6
Mołdawia	38,7	47,3	51,6	48,8	50,6
Ukraina	30,2	28,7	29,9	27,4	24,0

Źródło: Dane Eurostat <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/>

Unia Europejska stanowi najważniejszy rynek zbytu tylko dla trzech spośród sześciu państw regionu. Główny partner Unii we wschodnim sąsiedztwie – Ukraina sprzedaje 3/4 eksportu do państw niebędących członkami Wspólnoty, podobnie sytuacja wygląda w przypadku Gruzji. Symptomatyczna jest też dynamika eksportu z Europy Wschodniej do UE. Udział sprzedaży do Unii wzrósł znacząco w ostatnich latach tylko w przypadku Mołdawii i Gruzji. W pozostałych krajach regionu proporcja eksportu do UE utrzymywała się mniej więcej na tym samym poziomie aż do roku 2008, po którym nastąpił wyraźny spadek tego wskaźnika. To ostatnie pokazuje, że wskutek kryzysu w regionie wzrosło relatywne znaczenie innych niż UE partnerów handlowych.

Za kluczowy w relacjach ekonomicznych Unii Europejskiej z EW uznawany jest sektor energetyczny. Azerbejdżan jest eksporterem węgłowodórów (dostawy do Unii są jednak na razie bardzo niewielkie). Wszystkie państwa regionu, poza Armenią, pełnią zaś rolę krajów tranzytowych dla surowców sprowadzanych przez UE. Najwięcej ropy i gazu trafia do Unii przez terytorium Białorusi i Ukrainy. Surowce przesyłane tą drogą są szczególnie istotne dla Niemiec i krajów Europy Środkowej. Znaczenie tej trasy będzie jednak ulegało ograniczeniu po planowanym na koniec 2011 roku uruchomieniu Bałtyckiego Systemu Rurociągowego II oraz Gazociągu Północnego (obie inwestycje mają na celu zwiększenie eksportu rosyjskich surowców bezpośrednio z terytorium Federacji Rosyjskiej przez Bałtyk do UE).

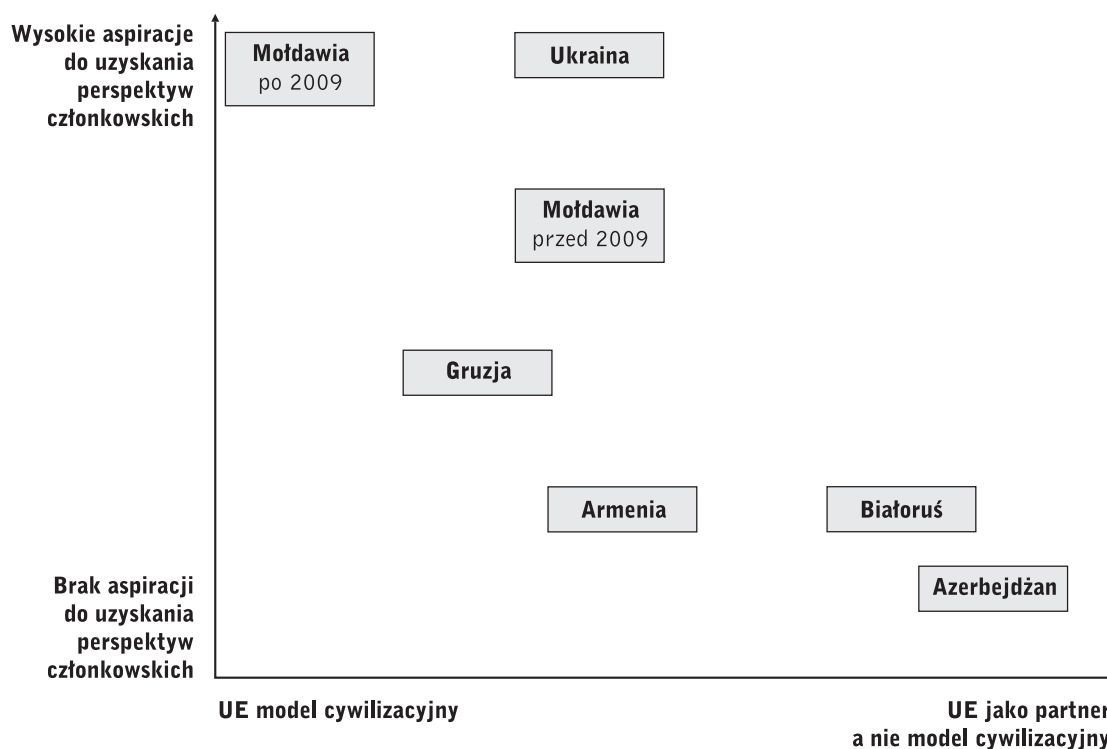
Z kolei w przypadku Azerbejdżanu (ropa kazachstańska), jak i Gruzji (gaz azerski, ropa azerska i kazachstańska) wielkość tranzytu do UE jest na razie znikoma. Perspektywy rozwoju tej trasy są dość niepewne, wobec słabych postępów w realizacji unijnego projektu tzw. Południowego Korytarza Transportowego, którym do UE m.in. przez Kaukaz Południowy i Turcję miałyby być sprowadzane

surowce energetyczne z regionu kaspijskiego. Można więc powiedzieć, że w przypadku sektora energetycznego obecne powiązania UE i Europy Wschodniej będą się zmniejszać, natomiast perspektywy rozwoju nowych elementów współpracy są bardzo niepewne.

4. UE – partner czy model rozwoju?

W krajach Europy Wschodniej mamy do czynienia z bardzo zróżnicowanym podejściem do Unii Europejskiej zarówno na poziomie rządów, jak i społeczeństw. W tym wymiarze sytuacja w regionie w najmniejszym stopniu nie przypomina Europy Środkowej u progu lat 90. – z jej pełną determinacją do integrowania się za wszelką cenę ze Wspólnotą.

Stosunek elit rządzących państw wschodniego sąsiedztwa wyznaczają przede wszystkim dwie kwestie: ich postawa wobec perspektyw członkowskich oraz to, w jakim stopniu postrzegają one UE jako wart naśladowania model cywilizacyjny. Odwołując się do oficjalnych wypowiedzi oraz działań rządów usytuowanie wschodnich partnerów w tych dwóch wymiarach można przedstawić następująco:



W ciągu minionych sześciu lat (od momentu zainicjowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa) pozycja wszystkich krajów wschodniego sąsiedztwa poza Mołdawią (po elekcji w 2009 roku stała się ona bardziej pronijna) w zasadzie pozostawała bez zmian. Obecnie żaden z rządów Europy Wschodniej nie prowadzi ofensywnej kampanii na rzecz uzyskania perspektywy członkowskiej. Wynika to jednak z prawidłowego wycucia braku szans na powodzenie takich działań. Niemniej w ukraińskiej i mołdawskiej elicie politycznej panuje przekonanie, że taka perspektywa powinna zostać dla tych krajów otwarta. Nieco słabiej takie oczekiwania formułuje Gruzja, która dostrzega, że odległość geograficzna stanowi dodatkową przeszkodę dla podobnych aspiracji. Oczekiwania odnośnie perspektyw członkowskich nie zawsze idą w parze z przekonaniem, że Unia jest jedynym bezalternatywnym modelem cywilizacyjnym. Taką zdeterminowaną postawę wykazują obecnie rządy mołdawski, w nieco mniejszym stopniu gruziński (część elit rządzących uważa, że ich kraj powinien podążać ścieżką ultraliberalną). Jeszcze bardziej zdystansowane i selektywne podejście demonstrują elity ukraińskie. Kijów postrzega obecnie Unię jako jeden z możliwych modeli rozwoju, z którego (zwłaszcza wobec braku perspektyw członkowskich) należy czerpać wybiórczo, kierując się pragmatycznymi interesami Ukrainy. Trzy pozostałe kraje wschodniego sąsiedztwa na obecnym etapie ani nie formułują oczekiwań w odniesieniu do perspektyw członkostwa, ani też nie traktują Unii jako głównego modelu rozwojowego. Władze Armenii postrzegają UE jako źródło cząstkowej modernizacji. Dla przywódców Azerbejdżanu i Białorusi Unia jest głównie partnerem handlowym i aktorem politycznym stanowiącym przeciwwagę ekonomiczną i polityczną dla Rosji.

Polityka rządów najczęściej jest spójna z preferencjami na poziomie społecznym. Tak dzieje się w przypadku Mołdawii i Gruzji (dominacja postaw prointegracyjnych) i Białorusi (przewaga poglądów eurosceptycznych), a także w pewnym stopniu na Ukrainie (widoczna jest tam ambiwalencja postaw: większa część społeczeństwa opowiada się za integracją, znaczny odsetek jest jednak temu przeciwny). Największy rozdźwięk między rządem a społeczeństwem widoczny jest w Armenii, której obywatele są znacznie bardziej pronijni niż polityka władz. Generalnie jednak we wschodnim sąsiedztwie społeczny potencjał postaw prointegracyjnych jest duży: w czterech spośród pięciu krajów Europy Wschodniej, w których przeprowadzono badania, większość ludzi uważa integrację z UE za atrakcyjny kierunek rozwoju ich kraju.

Poparcie dla integracji z Unią Europejską w krajach wschodniego sąsiedztwa

Kraj	2002–2004		2008–2010	
	za	przeciw	za	przeciw
Armenia	64%	11,8%	81%	11%
Azerbejdżan	32,2%	*	–	–
Białoruś	60,9%	10,9%	36,4%	39,4%
Gruzja	–	–	79%	2%
Mołdawia	–	–	61,4%	17,7%
Ukraina	65,1%	12,9%	53%	25%

Pytania i źródła:

Armenia: 1) Czy popierasz przystąpienie Armenii do Unii Europejskiej? Grudzień 2004

<http://www.acnis.am/pr/agenda/Socio10eng.pdf>

2) Czy Twoim zdaniem Armenia w przyszłości powinna przystąpić do Unii Europejskiej? Styczeń 2008

<http://www.iri.org/explore-our-resources/public-opinion-research/public-opinion-polls>

Azerbejdżan: Jaki kierunek zacieśnienia współpracy i integracji wydaje Ci się najkorzystniejszy dla Azerbejdżanu? Styczeń 2010 <http://www.regnum.ru/news/1279723.html>

* rozkład pozostałych odpowiedzi: 41,7% – Azerbejdżan powinien pozostać państwem niezależnym i współpracować ze wszystkimi; 14,8% – za integracją z WNP; 7,7% – za integracją z Organizacją Konferencji Islamskiej

Białoruś: 1) Czy uważasz, że Białoruś powinna zostać członkiem Unii Europejskiej? Grudzień 2002

<http://n-europe.eu/content/index.php?p=3289>

2) Jeśli dzisiaj na Białorusi odbyłoby się referendum na temat tego, czy Białoruś powinna lub nie powinna przystąpić do Unii Europejskiej, jak byś zagłosował? Czerwiec 2010 <http://www.iiseps.org/press10.html>

Gruzja: Jak zagłosowałbyś w referendum dotyczącym przystąpienia Gruzji do Unii Europejskiej?

Październik 2009 http://www.epfound.org/index.php?article_id=106

Mołdawia: Jak zagłosowałbyś w referendum dotyczącym przystąpienia Mołdawii do Unii Europejskiej?

Maj 2010 <http://www.ipp.md/libview.php?l=en&idc=156&id=552&parent=0>

Ukraina: 1) Czy Ukraina powinna przystąpić do Unii Europejskiej? Listopad 2002

http://www.razumkov.org.ua/eng/poll.php?poll_id=387

2) Czy Ukraina powinna przystąpić do Unii Europejskiej? Kwiecień 2010

http://www.gfk.ua/public_relations/press/press_articles/005859/index.ua.html

5. Konstruktywna i destruktywna niestabilność

Sytuacje kryzysowe na wschodzie w minionej dekadzie miały bardzo różne oblicza i w żadnym razie nie powinny być traktowane sumarycznie jako miara niestabilności regionu. Przede wszystkim należy wyróżnić kryzysy, u źródeł których stała wola (opozycji, obywateli) podważenia legitymacji autorytarnych praktyk rządzących. W minionej dekadzie w Europie Wschodniej takie wydarzenia (przyjmujące zazwyczaj formę szeroko zakrojonych powyborczych protestów społecznych) miały miejsce na większą skalę aż pięciokrotnie: w 2003

w Gruzji, 2004 na Ukrainie, 2006 na Białorusi, 2008 w Armenii i w roku 2009 w Mołdawii. W efekcie tego typu protestów w dwóch przypadkach nastąpiła wyraźna demokratyzacja systemu władzy i przeorientowanie polityki rządu w kierunku proeuropejskim i proreformatorskim (Gruzja, Mołdawia); w jednym przypadku udało się zapobiec utrwaleniu i pogłębieniu autorytarnego reżimu (Ukraina). W pozostałych zostało utrzymane *status quo*. Takie kryzysy niewątpliwie były świadectwem słabości i niestabilności tych państw. Równocześnie jednak były najskuteczniejszym sposobem na przełamywanie trendów antydemokratycznych w regionie. Pokazały także, że kraje te mają na tyle silne instytucje, że nawet bardzo poważne perturbacje polityczne nie prowadzą do załamania się ładu instytucjonalnego i chaosu.

Innym rodzajem sytuacji kryzysowych są powtarzające się regularnie spory pomiędzy Rosją z jednej strony a Ukrainą lub Białorusią z drugiej, dotyczące dostaw surowców energetycznych. W efekcie takich konfliktów od roku 2004 aż sześciokrotnie doszło do zmniejszenia lub przerwania dostaw surowców z Rosji do Europy Zachodniej⁶. Kryzysy te okazały się kłopotliwe dla kilku państw członkowskich, w skali całej Unii nie spowodowały jednak znaczących perturbacji ekonomicznych. Ich główną konsekwencją było podważenie poczucia pewności co do stabilności i wiarygodności dostaw rosyjskich surowców przesyłanych przez terytorium krajów wschodnioeuropejskich. Główną przyczyną „wojen energetycznych” były nietransparentne, odwołujące się do schematów korupcyjnych, relacje biznesowe pomiędzy Rosją i państwami Europy Wschodniej. Na takie relacje nałożyła się jeszcze dodatkowo praktyka wykorzystywania przez Rosję surowców energetycznych jako instrumentów w prowadzonej przez Moskwę grze politycznej.

Jedną z najważniejszych i najtrudniejszych kwestii wpływających negatywnie na stabilność w regionie są separatyzmy i powstałe na ich bazie *quasi*-państwa: Abchazja i Osetia Południowa (formalnie należące do Gruzji, w praktyce w znacznym stopniu zależne od Rosji), Naddniestrze (*de iure* część Mołdawii) oraz Gór-

⁶ Luty 2004 – kilkunastogodzinne wstrzymanie dostaw gazu przesyłanego przez Białoruś, 1–4 stycznia 2006 wstrzymanie dostaw gazu przez Ukrainę, 7–10 stycznia 2007 wstrzymanie dostaw ropy przez Białoruś, marzec 2008 trwające dwie doby ograniczenie dostaw gazu przez Ukrainę, 1–20 stycznia 2009 wstrzymanie dostaw gazu przez Ukrainę, 21–24 czerwca 2010 ograniczenie dostaw gazu przesyłanego przez Białoruś.

ski Karabach (*de iure* należący do Azerbejdżanu, *de facto* kontrolowany przez Armenię). W przypadku dwóch ostatnich sytuacja pozostaje prawie niezmienna od pierwszej połowy lat 90. W 2009 roku zaostrzył się natomiast konflikt wokół Osetii Południowej, która uzyskała wsparcie Rosji. W efekcie doszło do pięciodniowej wojny rosyjsko-gruzińskiej (*de iure* trwa ona do dziś, nie podpisano bowiem porozumienia pokojowego), w wyniku której Moskwa uznała niepodległość Osetii Południowej i Abchazji. We wszystkich czterech przypadkach nie widać perspektyw na rozwiązanie sporów. Separatyzmy stanowią potencjalne punkty zapalne. Ich negatywny wpływ wykracza jednak znacznie poza zagrożenie natury militarnej. Osłabiają one państwa macierzyste (Mołdawia) i uwikłane w konflikty (Armenia), utrwalając w nich korupcję i nielegalny biznes (Mołdawia, Armenia), ponadto sprzyjając utrzymaniu napięć, a nawet nienawiści pomiędzy poszczególnymi krajami (Gruzja–Rosja, Armenia–Azerbejdżan). Przed wszystkim istnienie *quasi*-państw znacząco ogranicza pole manewru Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdawii na arenie zewnętrznej, m.in. utrudniając ich ewentualne starania na rzecz zbliżenia ze strukturami euroatlantyckimi. Wszystkie parapaństwa w jakimś stopniu funkcjonują dzięki wsparciu Moskwy, dotyczy to zwłaszcza Osetii Południowej, Abchazji i Naddniestrza⁷. W efekcie Federacja Rosyjska ma bardzo duże możliwości kształtowania sytuacji wokół tych konfliktów. Ten potencjał jest przez Rosję wykorzystywany do utrzymania wpływów na obszarze Europy Wschodniej i ograniczenia tych elementów współpracy z Zachodem, które uznawane są za sprzeczne z interesem Moskwy.

6. Podsumowanie: Europa ciągle podzielona

Zbliżenie Europy Wschodniej do UE to jedno z trudniejszych wyzwań integracyjnych, przed jakimi stała Unia. Jest to najbiedniejszy region Europy, w którym wszystkie kraje w większym lub mniejszym stopniu odbiegają pod względem ustrojowym od standardów unijnych. Miniona dekada pokazała, że w państwach tych osiągnięcia w zakresie wolności obywatelskich i przestrzegania prawa, nawet po kilku latach, mogą ulegać regresowi. Równocześnie jest to region bar-

⁷ W Naddniestrzu stacjonuje 1,5 tys. żołnierzy Federacji Rosyjskiej i 400 w strefie bezpieczeństwa w ramach rosyjsko-mołdawsko-naddniestrzańskich sił pokojowych. W Osetii Południowej i Abchazji po ok. 1,7 tys. żołnierzy Federacji Rosyjskiej.

dzo niejednorodny – dystans, jaki dzieli poszczególne kraje wschodnioeuropejskie od unijnych, jest bardzo różny. Co więcej, bliskość polityczna nie idzie w parze z ekonomiczną. Spośród trzech wschodnich sąsiadów najbardziej zbliżonych do UE pod względem politycznym, są dwa najbiedniejsze kraje regionu i dwa najmniej powiązane ekonomicznie (jeśli spojrzeć na udział ich eksportu trafiającego na unijny rynek). Dodatkowo wśród znacznej części elit Europy Wschodniej nie widać jednoznacznej determinacji, by traktować UE jako optymalny model cywilizacyjny.

Europa Wschodnia ma jednak w pewnych sferach unikatowy potencjał w porównaniu z innymi sąsiadami UE. Państwa wschodnioeuropejskie są na tyle sprawne i przewidywalne, iż wydaje się mało prawdopodobne, aby stały się źródłem kryzysów, które poważnie zagroziłyby bezpieczeństwu Europy. Paradoksalnie główny czynnik, który potencjalnie może destabilizować region, ma charakter zewnętrzny i związany jest z polityką Rosji, m.in. wobec istniejących na tym obszarze separatyzmów. W państwach Europy Wschodniej występuje też spory oddolny potencjał demokratyczny – w ostatniej dekadzie w każdym z krajów doszło przynajmniej raz do masowych protestów przeciwko fałszowaniu wyborów, z których część zakończyła się zablokowaniem prób pogłębiania praktyk autorytarnych. Zbliżenie z UE cieszy się też w większości państw regionu dużym poparciem społecznym. Kraje te pomimo braku jasnych perspektyw czują się też w większości uprawnione do tego, aby drzwi do Wspólnoty pozostawały dla nich otwarte.

Część II. Wschodni wektor polityki sąsiedztwa

1. Ewolucja instytucjonalna od Europejskiej Polityki Sąsiedztwa do Partnerstwa Wschodniego

Polityka UE wobec Europy Wschodniej ewoluowała znacząco w ostatnich dwóch dekadach. W latach 90. we wspólnotowym patrzeniu na ten region dominowała optyka postradziecka: był on postrzegany głównie jako peryferie byłego imperium, którego trzon stanowiła Rosja. W początku obecnego wieku, gdy przesądzona została kwestia zetknięcia się granic Wspólnoty i europejskich krajów poradzieckich, zaczęła także zmieniać się perspektywa patrzenia na Europę Wschodnią w UE. Coraz częściej była ona traktowana jako przyszłe bezpośrednie sąsiedztwo Unii. Wówczas też po raz pierwszy poważnie zostało postawione pytanie o perspektywę członkowską dla takich krajów, jak Ukraina czy Mołdawia. W roku 2004, w momencie wejścia do UE krajów Europy Środkowej, zainicjowana została Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS). *De facto* wydzieliła ona w polityce Brukseli państwa wschodnioeuropejskie i kaukaskie z obszaru poradzieckiego i przypieczętowywała ich szczególny status jako sąsiadów Unii. Równocześnie jednak zatarta została kwestia „europejskości” wschodniego sąsiedztwa, kraje te zostały bowiem zaszeregowane razem z zamorskimi sąsiadami UE (11 państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu). Dwa lata po rozszerzeniu rozpoczęła się debata nad wzmocnieniem EPS, w której ważną rolę odegrała niemiecka prezydencja (KE wydała w roku 2006 i 2008 dwa komunikaty dotyczące tej kwestii, dwukrotnie też sprawa EPS+ pojawiła się w konkluzjach Rady). Efektem było m.in. wzbogacenie polityki o nowe elementy współpracy sektorowej, a także decyzja o rozpoczęciu negocjacji (początkowo tylko z Ukrainą) nowej umowy ramowej, której częścią miała być pogłębiona Strefa Wolnego Handlu. Kolejnym ważnym etapem ewolucji EPS było powołanie do życia w 2009 roku inicjatywy Partnerstwa Wschodniego (PW) przedłożonej i promowanej przez Szwecję i Polskę, która m.in. po raz pierwszy wprowadziła do relacji UE z regionem stałe instytucje współpracy wielostronnej.

2. Wizja (nie) strategiczna, czyli dokąd zmierza EPS

Kluczowym problemem w debacie na temat polityki unijnej wobec Europy Wschodniej była kwestia celu strategicznego, do jakiego miałyby ona zdążać. Przyznanie nowym sąsiadom perspektyw członkowskich od samego początku budziło w większości krajów Wspólnoty duże wątpliwości. Równocześnie jednoznaczne wykluczenie takiej możliwości podważałoby wiarygodność Unii, przeczyłoby bowiem artykułowi 49. Traktatu o UE, który zakłada, że każde państwo europejskie, które spełni określone warunki, ma prawo ubiegać się o członkostwo we Wspólnocie. Zastanawiano się więc nad celami, które wychodziłyby poza zwykłą współpracę, ale nie oznaczałyby dążenia do członkostwa. Najkonkretniej propozycję taką sformułował ówczesny przewodniczący KE Romano Prodi: „polityka bliskości nie musi zaczynać się od obietnicy członkostwa, nie powinna go jednak wykluczać”. Jej celem może być „wspólnota wszystkiego poza instytucjami”: wspólny rynek, wolny handel, ale także wspólne radzenie sobie z zagrożeniami (m.in. działanie na rzecz zakończenia konfliktów na kontynencie)⁸. Zbliżone, choć nieco już bardziej ostrożne, propozycje znalazły się w komunikacie KE „Szersza Europa: Nowe ramy współpracy z naszymi południowymi i wschodnimi sąsiadami” (11 marca 2003). Zakładał on, że „Nowe Niepodległe Państwa (NIS) powinny mieć perspektywę udziału we wspólnym rynku oraz dalszej liberalizacji i integracji, aby móc promować swobodę przepływu osób, dóbr, usług i kapitału (cztery wolności)”. W komunikacie wspomniano o artykule 49., równocześnie wskazując, że choć dalsze rozszerzenie UE na wschód wymaga debaty, to kwestia ta pozostaje otwarta dla krajów europejskich nim zainteresowanych.

Ostatecznie cele polityki wobec wschodnich sąsiadów zostały przedstawione w opublikowanym w maju 2004 roku, a następnie zatwierdzonym przez Radę Dokumentem Strategicznym EPS. Stwierdzał on, że nowa polityka „oferuje instrumenty wzmocnienia stosunków pomiędzy UE a krajami partnerskimi, co jest odrębne od możliwości dostępnych w oparciu o artykuł 49.”. Celem EPS jest „przejście od współpracy do znaczącego poziomu integracji, włączając udział krajów partnerskich we wspólnym rynku”.

⁸ Romano Prodi, Przewodniczący Komisji Europejskiej w latach 1999–2004, A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability “Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU” Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Bruksela, 5–6 grudnia 2002.

Przyjęte rozwiązania były więc dużo bardziej ostrożne niż te proponowane w czasie debaty. Zabrakło jakichkolwiek (negatywnych lub pozytywnych) odniesień do kwestii perspektyw członkowskich dla krajów Europy Wschodniej. Możliwość taka nie została ani wykluczona, ani też potwierdzona. Zawarty w dokumencie cel „znaczącej integracji” zakładał selektywność tego procesu (a więc odejście od pomysłu „wspólnoty wszystkiego poza instytucjami”), nie określał jednak zakresu tej integracji. EPS nie tylko więc unikała odpowiedzi na pytanie o członkostwo, ale jej cele zostały sformułowane na tyle niejednoznacznie, aby asekurować UE nawet od zbyt daleko idących pozaczłonkowskich zobowiązań integracyjnych wobec wschodnich sąsiadów.

W równie niejednoznaczny sposób zostały sformułowane cele Partnerstwa Wschodniego – przyjętej w 2009 roku inicjatywy stanowiącej uzupełnienie do wschodniego wymiaru EPS. W konkluzjach Rady Europejskiej z 20 marca 2009 roku przedstawiających założenia PW czytamy⁹: „Partnerstwo Wschodnie przyniesie wzmocnienie polityki UE wobec jej wschodnich partnerów dążąc do wykreowania niezbędnych warunków do stowarzyszenia politycznego i dalszej ekonomicznej integracji ułatwiając zbliżenie do UE. PW pomoże także zbudować zaufanie i bliższe więzi pomiędzy samymi sześcioma krajami partnerskimi”.

Zwraca uwagę również fakt, że znaczenie polityki dla sześciu krajów Europy Wschodniej zajmuje we wszystkich dokumentach koncepcyjnych znacznie więcej miejsca niż korzyści dotyczące samej Unii. Ta druga kwestia zostaje w zasadzie sprowadzona (zarówno w EPS, jak i PW) do stwierdzenia, że zbliżenie do UE sprzyja promocji stabilności, dobrobytu i dobrego zarządzania w krajach sąsiedzkich, co jest ważne dla Unii Europejskiej. Takie „altruistyczne” ujęcie celów wydaje się intencjonalnie pozostawiać w cieniu inny kluczowy aspekt polityki sąsiedztwa, mianowicie zwiększanie zasięgu unijnych standardów, a co za tym idzie: zwiększanie potencjału Wspólnoty jako gracza na arenie międzynarodowej.

⁹ http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_8584_fr.htm

3. Pierwszy cykl traktatowy – Umowy o Partnerstwie i Współpracy

Trzon polityki UE wobec wschodnich sąsiadów stanowi dwuetapowy cykl skoncentrowany wokół umów bilateralnych: (1) mozolny i bardzo długotrwały proces ich negocjacji i ratyfikacji, (2) a następnie ich implementacja. Wypracowanie pierwszej takiej umowy zajęło prawie dekadę i zakończyło się w końcu lat 90. Proces ten wpisywał się w założenia strategii regionalnej. Ten sam typ Umowy o Partnerstwie i Współpracy (Partnership and Cooperation Agreement, PCA) podpisano bowiem ze wszystkimi, poza krajami bałtyckimi i Białorusią, państwami poradzieckimi¹⁰. PCA przede wszystkim ustanowiły zasady współpracy gospodarczej (m.in. dostępu do rynków, tranzytu towarów itp.). Przewidywały zbliżenie do unijnych standardów w kilku sferach (brak realizacji tych zapisów nie wiązała się jednak z żadnymi konsekwencjami). Na mocy tych umów powstały też instytucje współpracy bilateralnej pomiędzy UE i poszczególnymi państwami regionu. Są to doroczne Rady Współpracy (ministrowie z państw partnerskich i Trojka UE), Komitet Współpracy na poziomie wyższych urzędników oraz podkomitety zajmujące się konkretnymi kwestiami sektorowymi (np. ds. handlu i inwestycji, ceł, współpracy transgranicznej oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych itp.). W przypadku Ukrainy ustanowiono także doroczny szczyt¹¹. EPS w początkowym okresie była inicjatywą *stricte* polityczną bez konkretnych implikacji prawno-instytucjonalnych. Wprowadzone w jej ramach i podpisane do 2005 roku Plany Działania były dokumentami wyłącznie politycznymi i miały wspierać implementację ustaleń PCA zmierzających do przyjmowania przez kraje partnerskie unijnych standardów.

Przełomem była decyzja, która zapadła w trakcie debaty nad wzmocnieniem EPS o rozpoczęciu negocjowania Umów Stowarzyszeniowych (Association Agreement, AA). Zapoczątkowała ona kolejny cykl związany z umowami bilateralnymi, który dotąd nie wykroczył poza etap negocjacji. Decyzja o wypracowaniu nowych umów wynikała przede wszystkim z obustronnej (UE i krajów Europy Wschodniej) potrzeby zademonstrowania przejścia do nowego, bardziej zaawansowanego etapu stosunków. W dużo mniejszym stopniu była pochodną rzeczywistej realizacji poprzednich umów. Większość przewidzianych przez PCA oraz wyliczonych w Planach Działania celów nie została bowiem osiągnięta.

¹⁰ Z Turkmenistanem umowa została podpisana, ale nie ratyfikowana.

¹¹ W 2010 roku w szczycie po stronie UE udział wzięli: przewodniczący KE, przewodniczący Rady,

4. Drugi cykl traktatowy: Umowy Stowarzyszeniowe i Pogłębiona Strefa Wolnego Handlu

Umowy Stowarzyszeniowe nie wniosą najprawdopodobniej nic nowego w wymiarze oferty strategicznej i kwestii perspektyw członkowskich dla krajów sygnatariuszy. Największą wartością dodaną i najważniejszym nowym wobec PCA elementem jest część poświęcona ustanowieniu tzw. Pogłębionej i Całościowej Strefy Wolnego Handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA). Pozostałe części AA obejmują: (1) dialog polityczny w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, (2) wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, (3) współpracę ekonomiczną i sektorową. DCFTA ma być jednak negocjowana tylko z tymi krajami wschodniego sąsiedztwa, które będą do tego przygotowane (są członkami WTO i spełnią określone przez UE warunki wstępne). AA, a zwłaszcza część dotycząca DCFTA, mają mieć dla krajów partnerskich dużo bardziej obligujący charakter niż PCA. Otwarcie poszczególnych elementów rynku unijnego jest uzależnione od przyjęcia przez kraj partnerski stosownych regulacji obowiązujących w Unii. W niektórych kwestiach, w razie nieprzestrzegania ustalonych przez strony zobowiązań, istnieje możliwość odwoływania się do mechanizmu rozstrzygania sporów, a w dalszej kolejności nawet do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Takie rozwiązania nie gwarantują wprowadzenia implementacji wszystkich elementów nowej umowy, zwiększają jednak szansę na to, iż AA okażą się bardziej efektywnym instrumentem zbliżenia do UE niż obecnie obowiązujące umowy o partnerstwie.

DCFTA w założeniu ma być projektem znacznie szerszym niż zwykła strefa wolnego handlu i ma prowadzić do niwelacji barier pozataryfowych poprzez harmonizację ustawodawstwa i ujednolicanie standardów. Pierwsza i na razie jedyna negocjowana jest umowa o pogłębionej strefie wolnego z Ukrainą (planowane jest rozpoczęcie takich negocjacji z Mołdawią i Gruzją). Przewiduje ona pełną liberalizację wymiany handlowej dla 95–97% towarów (według linii taryfowych i wartości eksportu z lat 2005–2007). Umowa ta w zakresie regulacyjnym i przewidywanego dostępu do rynku może być bardziej zaawansowana niż Układy Europejskie podpisywane z krajami środkowoeuropejskimi w latach 90. Te teoretycznie wzajemnie korzystne rozwiązania budzą jednak wiele kontrowersji i ujawniają konflikty interesów pomiędzy stronami, co uwidoczniło się w trwających od 2008 roku negocjacjach DCFTA pomiędzy UE a Ukrainą.

UE ogranicza dostęp do własnego rynku w sferach wrażliwych, takich jak towary rolno-spożywcze (ograniczenia dotyczą 20% produktów tego sektora, DCFTA wprawdzie ma zwiększać dostęp, ale nie otwiera całkowicie unijnego rynku w tej sferze) oraz niektórych rodzajów usług (ograniczenia różnią się w odniesieniu do poszczególnych krajów członkowskich). Z perspektywy Ukrainy są to właśnie te dziedziny, które stwarzają szanse osiągnięcia znaczących korzyści już w krótkookresowej perspektywie. To przekonanie Kijowa jest tym mocniejsze, że DCFTA przyniesie stosunkowo niewielkie korzyści dla już istniejącego eksportu, który ze względu na swój charakter (głównie surowce i towary niskoprzetworzone) jest obciążony niewielkimi barierami taryfowymi czy pozataryfowymi.

Ukraina także próbuje chronić swój rynek, usiłując ograniczyć zakres implementacji regulacji unijnych w niektórych sferach ważnych z perspektywy UE (ochrona oznaczeń geograficznych, dostęp do usług związanych ze sprzedażą energii elektrycznej, pełne zniesienie ceł na towary przemysłowe oraz ceł i subsydiów eksportowych). Taka postawa Kijowa wynika z trzech czynników:

(1) Wobec niewielkiej pomocy unijnej i słabości własnego państwa władze Ukrainy obawiają się, że nie wywiążą się ze zobowiązań przed upływem okresów przejściowych, co może prowadzić do asymetrycznego (na niekorzyść Kijowa) otwarcia rynków.

(2) Rząd w Kijowie zakłada też, że przy braku realnych perspektyw członkowskich (a więc możliwości wpływania w przyszłości na kształt unijnych regulacji), koszty i ryzyko związane z implementacją *aquis communautaire* na tak szeroką skalę będą znacznie większe niż spodziewane korzyści.

(3) Przede wszystkim jednak ukraińska elita władzy (i stojący za nią biznes) nie chce w imię długoterminowych korzyści strategicznych rezygnować z protekcyjnych rozwiązań i narażać się na związane z tym koszty ekonomiczne i polityczne.

Opisane powyżej kwestie sporne powodują przeciąganie się rozmów poza planowane dotychczas terminy. Po prawie trzech latach strony nie są w stanie określić daty ich zakończenia. Problemy zaistniałe przy ukraińskich negocjacjach wydają się wykraczać poza specyfikę relacji Kijów–Bruksela i z dużym prawdopodobieństwem mogą mieć miejsce także przy umowach DCFTA z kolejnymi wschodnimi partnerami.

5. Współpraca sektorowa – szansa na realne zbliżenie?

PCA oraz AA są dopełniane współpracą o charakterze sektorowym, której celem jest integracja w konkretnych ważnych dla obu stron dziedzinach. Obecnie taka kooperacja obejmuje m.in. kwestie energetyczne: UE chciałaby doprowadzić do członkostwa wszystkich krajów wschodniego sąsiedztwa w Europejskiej Wspólnocie Energetycznej (EWE), co byłoby równoznaczne z częściowym przyjęciem unijnych standardów w zakresie organizacji sektorów energetycznych oraz tranzytu surowców (m.in. członkostwo EWE obliguje do uniezależnienia operatora systemu przesyłowego od producentów i tym samym zapewnienie dostępu do infrastruktury przesyłowej na zasadach swobodnej konkurencji). Innymi kwestiami, które są już negocjowane lub mogą być w przyszłości w ramach współpracy sektorowej, są m.in.: Umowa o Wspólnej Przestrzeni Lotniczej oraz koordynacja polityki transportowej.

Najważniejszą z perspektywy wschodnich sąsiadów sferą objętą współpracą sektorową jest ruch wizowy. Większość krajów sąsiedzkich (zwłaszcza Ukraina, Mołdawia, Gruzja) deklaruje tu dużą determinację w dążeniu do integracji, której konsekwencją było zniesienie obowiązku wizowego (Ukraina, Gruzja i Mołdawia jednostronnie zniosły wizy dla UE).

Przybliżenie się Unii do granic państw wschodnioeuropejskich miało dla nich natychmiastowy negatywny skutek. Nowe kraje członkowskie musiały bowiem w ramach procesu akcesyjnego odejść od obowiązującego w latach 90. ruchu bezwizowego. W pierwszym etapie wprowadzone reżimy wizowe miały jednak w większości charakter bardzo elastyczny, co zapobiegło spadkowi ruchu granicznego. Rzeczywista bariera wizowa pojawiła się dopiero wraz z rozszerzeniem strefy Schengen po 2007 roku. Najbardziej ucierpieli na tym najwięksi i najbliżsi wschodni sąsiedzi UE – Białoruś i Ukraina.

W porównaniu z rokiem 2007 w roku 2008 nowe kraje członkowskie Europy Środkowej wydały o 40% mniej wiz dla obywateli Europy Wschodniej: o połowę mniej dla Białorusinów i o jedną trzecią dla Ukraińców. W sumie liczba wydanych wiz spadła o ponad 600 tys. W kolejnym roku odnotowano niewielki wzrost tego wskaźnika, ciągle jednak było to znacznie mniej niż przed rozszerzeniem strefy Schengen.

Wizy wydane obywatelom państw PW przez konsulaty polskie, słowackie, czeskie, węgierskie i państw bałtyckich: liczba w tysiącach oraz dynamika w stosunku do roku 2007

	Armenia		Azerbejdżan		Białoruś		Gruzja		Mołdawia		Ukraina		Łącznie	
2007	1,1		2,1		513,7		10,6		18,1		980		1525	
2008	1,9	+0,8	2,5	+0,2	247,1	-0,52	15,5	+0,47	23,2	+0,28	625,5	-0,36	915,8	-0,4
2009	3,3	+2,1	3,5	+0,65	296,2	-0,42	13,7	+0,3	20,1	+0,1	668,3	-0,32	1005,2	-0,34

Źródło: Dokumenty Grupy roboczej ds. wiz, Sekretariat Generalny Rady

Z roku 2008: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st08/st08215.en08.pdf>

Z roku 2009: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st12/st12493.en09.pdf>

Z roku 2010: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10002-re01.en10.pdf>

Początkowo polityka wizowa UE w odniesieniu do wschodnich sąsiadów koncentrowała się na minimalizacji zagrożeń, mniej zaś kładła nacisk na negatywne konsekwencje dla kontaktów transgranicznych. Podejście to ewoluowało jednak w następnych latach (m.in. jest to widoczne w komunikacie KE o wzmocnieniu EPS z grudnia 2006¹²), co znalazło odzwierciedlenie w konkretnych działaniach UE. Do 2011 roku weszły w życie cztery umowy o uelastycznieniu ruchu wizowego z Ukrainą, Rosją, Mołdawią i Gruzją. Upraszczają one procedury wizowe dla niektórych kategorii podróżujących (np. studentów, bliskich krewnych, sportowców, uczestników oficjalnych delegacji itp.), skracają okres wydawania wiz i obniżają ich cenę (z 60 do 35 euro). To ostatnie miało dla obywateli tych krajów znaczenie kluczowe, pozostałe ułatwienia dotyczyły bowiem stosunkowo nielicznych kategorii społecznych.

Zainicjowane w roku 2009 Partnerstwo Wschodnie postawiło jako cel długoterminowy całkowite zniesienie wiz wobec krajów objętych tą inicjatywą. Na razie UE zachowuje się jednak w tej kwestii bardzo ostrożnie. Po długich debatach i zabiegach ze strony Kijowa w listopadzie 2010 roku przedstawiono Ukrainie Plan Działania na rzecz ruchu bezwizowego (co było rozwiązaniem mniej zobowiązującym dla Brukseli niż postulowana przez Ukrainę mapa drogowa). Na początku 2011 roku analogiczny Plan Działania zaproponowano Mołdawii. Taka

¹² Dokument podkreślał, że „długość i koszt procedur niezbędnych do uzyskania krótkoterminowych wiz są bardzo zniechęcające dla państw partnerskich i stają się przeszkodą dla realizacji wielu ważnych celów EPS. (...) Możliwość uzyskania wiz tańszych i w relatywnie krótkim terminie dla celów biznesowych, edukacyjnych, turystycznych, badawczych, a nawet dla oficjalnych spotkań władz państwowych i samorządu lokalnego będzie czynnikiem wzmacniającym Europejską Politykę Sąsiedztwa”.

polityka Unii jest przede wszystkim efektem bardzo silnego oporu wielu państw członkowskich obawiających się wzrostu nielegalnej migracji ze wschodu.

6. Dywersyfikacja: więcej za więcej?

Unijna polityka wobec sąsiadów, w tym w odniesieniu do Europy Wschodniej, zakłada zróżnicowanie oferty wobec poszczególnych krajów.

Wśród państw wschodnioeuropejskich najbardziej zaawansowanym partnerem unijnej polityki sąsiedztwa jest Ukraina, która jako pierwsza rozpoczęła negocjacje umowy o Pogłębionej Strefie Wolnego Handlu, ma podpisany nowy dokument implementacyjny Agendę Stowarzyszeniową (Association Agenda), jest też najbardziej zaawansowana we współpracy sektorowej. Na przeciwległym krańcu znajduje się Białoruś, w przypadku której bazę prawną stanowi podpisana w 1989 roku ze Związkiem Radzieckim Umowa o Handlu i Współpracy.

Zgodnie z założeniem dywersyfikacja polityki wobec partnerów w Europie Wschodniej powinna być funkcją zaangażowania i potencjału poszczególnych krajów EW w procesie zbliżenia z UE. W praktyce ważną rolę odgrywają jednak także inne, nieformalne kryteria, wśród których można wskazać następujące:

Bliskość geograficzna. Kraje bezpośrednio graniczące z UE są traktowane priorytetowo w stosunku do zamorskich sąsiadów Kaukazu Południowego. Równocześnie jednak wobec bliskiego sąsiedztwa stosowane są dużo bardziej surowe kryteria w sferze praw człowieka i demokracji. Kryterium geograficzne wydaje się m.in. odpowiedzialne z jednej strony za preferencyjne traktowanie Mołdawii w porównaniu z Gruzją (wcześniejsze rozpoczęcie negocjacji Umowy Stowarzyszeniowej i podpisanie umowy o uelastycznieniu reżimu wizowego), z drugiej strony, dużo bardziej pryncypialne podejście do Białorusi niż Azerbejdżanu. Mimo zbliżonych problemów występujących w obu krajach w sferze demokracji i praw człowieka, kwestia ta nie stanowi przeszkody w relacjach z Baku, od lat blokuje natomiast współpracę z Białorusią.

Standaryzacja regionalna. UE dąży do swoistego uspołnienienia polityki wobec całego regionu. Oznacza to, że pomimo założenia dywersyfikacji unika zbyt daleko idących różnic na poziomie formalnej oferty. Wynika to prawdopodobnie zarówno z obawy przed zbyt dużym uprzywilejowaniem poszczególnych partnerów (mogącym prowadzić do postawy roszczeniowej wobec Brukseli), jak i nad-

Stan relacji UE z poszczególnymi krajami Europy Wschodniej w 2010 roku

Kraj	Baza traktatowa	Współpraca sektorowa
Ukraina	Umowa o Partnerstwie i Współpracy podpisana w 1994, weszła w życie 1998 r. Agenda Stowarzyszeniowa podpisana w 2009 r. Negocjacje Umowy Stowarzyszeniowej od 2007 r. Negocjacje DCFTA od 2008 r.	Podpisana umowa o uelastycznieniu ruchu wizowego. Przedłożony Plan działania na rzecz ruchu bezwizowego. Podpisana umowa o członkostwie w Europejskiej Wspólnocie Energetycznej. Negocjacje porozumienia o Wspólnej Przestrzeni Lotniczej.
Mołdawia	Umowa o Partnerstwie i Współpracy podpisana w 1994, weszła w życie w 1998 r. Plan Działania podpisany w 2005 r. Negocjacje Umowy Stowarzyszeniowej od 2010 r. Rozpoczęcie negocjacji DCFTA zapowiedziane na rok 2011 po spełnieniu warunków postawionych przez KE.	Podpisana umowa o uelastycznieniu ruchu wizowego. Podpisana umowa o członkostwie w Europejskiej Wspólnocie Energetycznej. Przedłożony Plan Działania na rzecz ruchu bezwizowego.
Białoruś	Obowiązuje Umowa o Handlu i Współpracy	
Armenia	Umowa o Partnerstwie i Współpracy podpisana w 1996, weszła w życie w 1999 r. Plan Działania podpisany w 2006 r. Negocjacje Umowy Stowarzyszeniowej od 2010 r. Opracowano studium wykonalności DCFTA, możliwość rozpoczęcia negocjacji po spełnieniu warunków stawianych przez KE.	
Azerbejdżan	Umowa o Partnerstwie i Współpracy podpisana w 1996, weszła w życie w 1999 r. Plan Działania podpisany w 2006 r. Negocjacje Umowy Stowarzyszeniowej od 2010 r. Negocjacje DCFTA niemożliwe bez członkostwa w WTO.	
Gruzja	Umowa o Partnerstwie i Współpracy podpisana w 1996, weszła w życie w 1999 r. Plan Działania podpisany w 2006 r. Negocjacje Umowy Stowarzyszeniowej od 2010 r. Opracowano studium wykonalności DCFTA, możliwość rozpoczęcia negocjacji po spełnieniu warunków stawianych przez KE.	Podpisana umowa o uelastycznieniu ruchu wizowego. Parafowana umowa o Wspólnej Przestrzeni Lotniczej.

miernym ich niedowartościowaniem (mogącym powodować frustracje i wrogość wobec UE). Jest też wyrazem dążenia UE do utrzymania biurokratycznego ładu w sferze stosunków zewnętrznych. Takie podejście uwidoczniło się m.in. w jednoczesnym rozpoczęciu negocjacji Umów Stowarzyszeniowych ze wszystkimi krajami Kaukazu Południowego, pomimo ogromnej różnicy ich zaangażowania (wysokie w przypadku Gruzji i niskie w przypadku Azerbejdżanu).

Interesy Unii wobec poszczególnych krajów. Zaangażowanie UE jest związane ze znaczeniem, jakie ma dla Unii dany partner. To, iż Azerbejdżan jest istotnym w regionie producentem surowców energetycznych oraz ważnym krajem tranzytowym dla planowanego gazociągu Nabucco, na pewno przyczynia się do większej skłonności UE do „przymykania oczu” na praktykę autorytarnego reżimu w tym kraju. Z kolei w odniesieniu do Ukrainy UE ewidentnie kieruje się kalkulacją, że zarówno wyzwania, jak i ewentualne korzyści związane z pięćdziesięciomilionową Ukrainą są większe niż w przypadku małych krajów Kaukazu Południowego czy też Mołdawii. Wydaje się, że właśnie przewaga potencjału jest jednym z głównych czynników, który mimo licznych problemów i perturbacji decyduje o czołowej pozycji Ukrainy we wschodnim wymiarze EPS. Symptomatyczne jest także, iż negocjacje DCFTA z Kijowem rozpoczęto bez żadnych, poza członkostwem w WTO, warunków wstępnych, podczas gdy w przypadku Gruzji czy Mołdawii oczekuje się m.in. przyjęcia unijnych regulacji dotyczących standardów sanitarnych i fitosanitarnych oraz własności intelektualnej i praw autorskich.

Istnienie nieformalnych kryteriów podważa zasadę większej oferty za większe osiągnięcia. Prowadzi to do zarzutów stosowania przez UE podwójnych standardów (np. wobec Białorusi i Azerbejdżanu), zmniejsza elastyczność Unii w zakresie wsparcia najbardziej zaangażowanych partnerów (np. małych i oddalonych od Unii, takich jak Gruzja). Powoduje także uwikłanie Brukseli w negocjowanie kolejnych umów traktatowych z partnerami, którzy nie są w stanie zaabsorbować nowych rozwiązań prawnych (np. Azerbejdżan, Armenia).

7. Współpraca wielostronna

Przez pierwsze lata po rozszerzeniu polityka unijna wobec wschodnich sąsiadów miała wyłącznie wymiar bilateralny. W 2007 roku UE zainicjowała projekt współpracy regionalnej: Synergię Czarnomorską. Adresatami były wszystkie kraje

szeroko rozumianego basenu Morza Czarnego, w tym Rosja, Turcja i kraje Europy Wschodniej (bez Białorusi). Idea zakorzenienia współpracy regionalnej wokół Morza Czarnego była m.in. konsekwencją przyjęcia do UE Rumunii i Bułgarii, które zaowocowało zwiększonym zainteresowaniem Brukseli tym regionem. Celem zminimalizowania kosztów nie powołano żadnych nowych instytucji i zdecydowano, że Synergia Czarnomorska będzie funkcjonować w oparciu o już istniejącą organizację: Czarnomorską Współpracę Gospodarczą (BSEC).

W pierwszych latach inicjatywa ta była mało widoczna. Pomysłem na jej ożywienie stała się idea powołania trzech partnerstw sektorowych: ekologicznego, transportowego i energetycznego. Dotychczas formalnie zainicjowano pierwsze z nich (w marcu 2010). Założeniem partnerstw jest realizacja projektów regionalnych, które ułatwiłyby przyciągnięcie środków komercyjnych pozwalających na przeprowadzenie większych inwestycji infrastrukturalnych.

Instytucjonalizacja współpracy wielostronnej pomiędzy Unią a jej wschodnimi sąsiadami nastąpiła dopiero w 2009 roku w ramach realizacji polityki Partnerstwa Wschodniego, której celem, obok wzmocnienia współpracy dwustronnej, było także zainicjowanie multilateralnej kooperacji pomiędzy krajami Europy Wschodniej a UE27. Współpraca została zorganizowana wokół czterech platform tematycznych. Platformy mogą z kolei powoływać panele eksperckie, które zajmą się konkretnymi wąsko zdefiniowanymi zagadnieniami. Prace platform są podsumowywane na dorocznym szczycie ministerialnym. Co dwa lata odbywają się też szczyty PW na szczeblu głów państw. Międzyrządowa współpraca wielostronna ma być dopełniona kooperacją na innych poziomach: biznesowym, samorządowym, parlamentarnym i pozarządowym. „Konkretną treść i widoczność inicjatywie PW” mają zapewnić wielostronne projekty flagowe.

Współpraca wielostronna w ramach PW

Ramy instytucjonalne	Implementacje
Szczyt PW (raz na dwa lata)	Pierwszy odbył się w Pradze w 2009 r.
Spotkanie ministerialne <ul style="list-style-type: none"> ■ ministrów spraw zagranicznych (raz w roku) ■ Inne formuły ministerialne (w zależności od potrzeb) 	Spotkania ministrów spraw zagranicznych odbywają się zgodnie z założeniem
IV platformy tematyczne (spotkania dwa razy do roku) <ul style="list-style-type: none"> ■ Demokracja, dobre zarządzanie (m.in. panel antykorupcyjny, zintegrowane zarządzanie granicami) ■ Integracja ekonomiczna i Konwergencja z UE ■ Bezpieczeństwo energetyczne ■ Kontakty międzyludzkie 	Wszystkie platformy spotykają się zgodnie z założonym harmonogramem
Inicjatywy Flagowe <ul style="list-style-type: none"> ■ Zintegrowane zarządzanie granicami (44,5 mln euro) ■ Wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (57 mln euro) ■ Regionalne rynki elektryczne, efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii (41 mln euro) ■ Zarządzanie środowiskowe (12 mln euro) ■ Zapobieganie katastrofom naturalnym i spowodowanym przez człowieka (12 mln euro) ■ Dywersyfikacja dostaw energii (Południowy Korytarz) 	Wszystkie inicjatywy flagowe z wyjątkiem projektu: <i>Dywersyfikacja dostaw energii (Południowy Korytarz)</i> , zostały zainicjowane, znajdują się jednak w bardzo wstępnej fazie
Zgromadzenie Parlamentarne Euronest	Pierwsze posiedzenie w pierwszej połowie 2011 bez udziału delegacji z Białorusi
Zgromadzenie Samorządów Lokalnych i Regionalnych	Zaproponowane
Forum Społeczeństwa Obywatelskiego (spotkanie Forum raz do roku)	Pierwsze spotkanie Forum odbyło się w listopadzie 2009 w Brukseli, drugie w listopadzie 2010 w Berlinie. Komitet Sterujący Forum działa pomiędzy spotkaniami
Rada Biznesu	Zaproponowane

Dotychczasowe funkcjonowanie PW pokazuje, że współpraca wielostronna z krajami Europy Wschodniej ma zupełnie inny charakter niż relacje bilateralne. Jej niewątpliwą zaletą jest poszerzanie kanałów komunikacji i wzajemnego dialogu. Równocześnie jednak decyzje w ramach wszystkich multilateralnych gremiów podejmowane są konsensualnie, co *de facto* oznacza sprowadzenie współpracy do najmniejszego wspólnego mianownika. Prowadzi to czasem do sytuacji przeczących unijnym standardom (np. niedopuszczenie wskutek protestu Białorusi do uczestnictwa w Platformach Tematycznych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego). Uniemożliwia też podejmowanie niektórych tematów, zwłaszcza drażliwych, a także blokuje stosowanie wszelkiej warunkowości. Przykładem próby zastosowania tej ostatniej jest Euronest, w ramach którego Parlament Europejski postulował ograniczenie uczestnictwa parlamentarzystów z Białorusi (wybory w tym kraju nie zostały bowiem uznane przez UE). Napotkało to ostry sprzeciw prezydenta Alaksandra Łukaszenki, który nie tylko zablokował tworzenie Euronestu, ale zaczął krytyczniej wypowiadać się o całym PW. Niewątpliwie za istotne osiągnięcie PW należy uznać zorganizowanie struktur działających na poziomie ministerialnym, urzędników i ekspertów, które umożliwiają regularną wielostronną komunikację w ramach regionu wschodnioeuropejskiego oraz pomiędzy krajami partnerskimi i unijnymi. Po kilkunastu miesiącach ich funkcjonowania coraz silniej pojawia się jednak wątpliwość co do tego, jakie zadania mają realizować te multilateralne fora. Zgodnie z Deklaracją opublikowaną po pierwszym szczycie PW¹³ ich celem jest „wymiana informacji i doświadczeń w działaniach zmierzających do transformacji i modernizacji. To ma ułatwiać wypracowanie wspólnych stanowisk i podejmowanie wspólnych działań”. Same platformy mają zaś „wypracować zestaw realistycznych kluczowych celów, wraz z odpowiednim programem prac, a następnie monitorować osiągnięte postępy”. W praktyce kraje te zbyt mało łączą, a zbyt dużo różni w podejściu do transformacji systemowej i modernizacji, aby można było napełnić treścią regularne wielostronne spotkania. Dodatkowo niektóre tematy, np. współpraca energetyczna, są poruszane w ramach innych gremiów multilateralnych. Platformy Tematyczne nie mają też funduszy na realizację programów poza organizacją warsztatów i seminariów o charakterze edukacyjnym i wymiany *know-how*. Ich wpływ na projekty flagowe jest zaś minimalny, te bowiem inicjowane są przez Komisję Europejską i konsultowane niezależnymi od Platform kanałami.

¹³ Wspólna Deklaracja Praskiego Szczytu PW, 2009, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12659747270.pdf>

W efekcie Platformy w bardzo ograniczonym stopniu dysponują instrumentami do implementacji przygotowanych przez nie programów prac, które tym samym stają się jedynie zespołem czysto politycznych wytycznych.

Ważną wartością dodaną współpracy wielostronnej podejmowanej w ramach PW ma być realizacja konkretnych projektów. Na razie trudno jednak ocenić skuteczność Partnerstwa w tym wymiarze. Wprawdzie w ciągu półtora roku od powołania inicjatywy zostały uruchomione wszystkie inicjatywy flagowe (poza energetyczną, której sprzeciwia się Armenia), do końca 2010 roku na realizację multilateralnych projektów PW wydzielono jednak bardzo niewielką pulę przeznaczonych na nie w obecnej perspektywie finansowej pieniędzy (w 2010 roku na PW zarówno w wymiarze bilateralnym, jak i wielostronnym wydzielono ok. 24 mln euro). Większe przetargi na projekty są jednak planowane od roku 2011, wtedy bowiem, według zapowiedzi komisarza Štefana Füle, zostaną uruchomione większe fundusze z puli PW. Do Partnerstwa podłączane są także fundusze z innych źródeł, w drugiej połowie 2010 roku podpisana została umowa z EBI i EBOR na wydzielenie ok. 350 mln euro na projekt flagowy *małe i średnie przedsiębiorstwa*.

8. UE wobec wschodnioeuropejskich społeczeństw

We wszystkich oficjalnych dokumentach EPS wskazuje się na ogromne znaczenie współpracy na poziomie społeczeństw i budowanie powiązań pomiędzy zwykłymi obywatelami z krajów partnerskich i unijnych. Ten komponent w odniesieniu do wschodu realizowany jest przede wszystkim poprzez stypendia naukowe (głównie program Erasmus Mundus) oraz współpracę na poziomie młodzieżowym (program *Młodzież w działaniu*). Oba te programy, choć niezwykle istotne, mają jednak bardzo ograniczony zasięg i obejmują ok. 2500 osób rocznie ze wszystkich krajów Europy Wschodniej. W przypadku stypendiów oferta UE jest też znacznie niższa niż zapotrzebowanie w poszczególnych krajach. Z kolei w odniesieniu do programu *Młodzież w działaniu* możliwości wschodnich partnerów są dość ograniczone ze względu na niemożność inicjowania projektów (organizacje z tych krajów nie mają prawa składać wniosków i tym samym być koordynatorami projektów).

Programy Erasmus Mundus i *Młdzież w działaniu* w odniesieniu do Europy Wschodniej

	Liczba stypendiów programu Erasmus Mundus 2009/2010*	Procent przyjętych aplikacji na stypendia Erasmus Mundus (komponent 1) na rok 2009/2010**	Liczba osób objętych programem <i>Młdzież w działaniu</i> w 2009 ***
Armenia	48	15%	351
Azerbejdżan	36	6%	231
Gruzja	67	15,5%	344
Białoruś	72	7,6%	221
Mołdawia	77	8%	309
Ukraina	127	9,6%	641
EPS wschód (% całkowitej liczby w ramach EPS)	427 (39,7%)	-	2097 (70%)

*Dane obejmują komponent 1 (stypendia magisterskie i doktoranckie), komponent 2 (stypendia magisterskie i trening profesjonalny)

** Obliczenia własne na podstawie statystyk Programu Erasmus Mundus

http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/results_compendia/statistics_en.php

*** Źródło: Komunikat KE do Parlamentu Europejskiego i Rady: Podsumowanie europejskiej polityki sąsiedztwa 2009, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_513_en.pdf

Za ważny cel swojej polityki Unia uznaje także zacieśnienie współpracy pomiędzy organizacjami obywatelskimi z krajów członkowskich i Europy Wschodniej, a także zwiększenie potencjału tych ostatnich oraz ich wpływu na politykę rządów. Działania takie są realizowane m.in. poprzez włączanie organizacji pozarządowych z krajów partnerskich (poprzez różnego rodzaju konsultacje) do prac koncepcyjnych i ewaluacji polityk unijnych w odniesieniu do regionu, a także finansowanie realizowanych przez nie projektów. Przedstawiciele sektora pozarządowego z krajów wschodniego sąsiedztwa wskazują jednak, że dostęp do informacji w niektórych ważnych sferach jest ciągle bardzo ograniczony (np. na temat szczegółów dotyczących finansowanych przez KE projektów czy pomocy budżetowej), co utrudnia, a czasem wręcz uniemożliwia niezależny monitoring implementacji EPS¹⁴. Problemem są też małe fundusze do-

¹⁴ Missing Out: Civil Society and ENPI, Biuletyn ICPS, 29.06.2010

http://www.icps.com.ua/files/articles/58/6/nl_eng_20100629_0476.pdf

stępne dla organizacji społecznych, większość rozdzielanych przez delegacje UE w krajach wschodniego sąsiedztwa pieniędzy na działania obywatelskie pochodzi z instrumentu tematycznego EDHiR (Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka) i przeznaczanych jest na projekty związanej z prawami człowieka i demokratyzacją, co zwłaszcza w przypadku bardziej zaawansowanych partnerów (takich jak Ukraina, Gruzja, Mołdawia) wydaje się niewystarczające. W 2009 roku zostało także zainicjowane Forum Społeczeństwa Obywatelskiego PW. W ciągu pierwszego roku funkcjonowania Forum zaangażowanym w nie organizacjom udało się doprowadzić do jego instytucjonalizacji. Powstały grupy tematyczne odpowiadające czterem platformom międzyrządowym PW, a także podgrupy robocze, których celem jest koordynacja działań pozarządowych w UE i krajach partnerskich w kwestiach uznanych przez organizacje społeczne za priorytetowe (np. respektowanie praw człowieka czy liberalizacja ruchu wizowego). Koordynacją całości działań Forum zajmuje się wybrany w czasie dorocznego zgromadzenia Forum Społeczeństwa Obywatelskiego 17-osobowy Komitet Sterujący. Forum otrzymało wsparcie od KE, która współorganizowała i sfinansowała doroczne zjazdy oraz spotkania grup roboczych, a także posiedzenia Komitetu Sterującego.

Po ponad roku, oprócz niewątpliwych osiągnięć, widać już jednak wyzwania, z którymi zмага się Forum. Jego dalszy rozwój wymaga wsparcia logistyczno-technicznego w postaci stałego sekretariatu. Wyzwaniem jest też nierównomierny rozwój inicjatywy w krajach partnerskich: platformy narodowe Forum Społeczeństwa Obywatelskiego najlepiej rozwinięte są na Białorusi i w Armenii, w trakcie tworzenia jest też platforma gruzińska. Jest to m.in. związane z jednej strony z różnym potencjałem sektora pozarządowego w poszczególnych krajach PW (najsłabszy w Azerbejdżanie), z drugiej – z istnieniem alternatywnych pronijnych forów współdziałania organizacji społecznych z tych państw (najbardziej rozbudowane takie struktury są w Mołdawii i na Ukrainie).

Najważniejsze problemy Forum Społeczeństwa Obywatelskiego są jednak analogiczne do tych wskazywanych przez lokalne organizacje pozarządowe w odniesieniu do EPS i dotyczą po pierwsze, braku dostępu do informacji o działaniach podejmowanych na poziomie rządowym (np. aktywności Platform Tematycznych PW), po drugie, bardzo ograniczonych możliwości finansowania wielostronnych projektów pozarządowych z funduszy UE. Co więcej, jeśli już projekty takie mogą być realizowane, to ich profil jest definiowany ogólnie w przetargach ogłaszanych przez KE. Nie ma natomiast mechanizmów, które umożliwiłyby oddolne

generowanie propozycji wspólnych działań obywatelskich. To ostatnie wydaje się zaś kluczowe dla aktywnej i innowacyjnej współpracy organizacji społecznych, zarówno w ramach Forum, jak i poza nim.

9. Język pieniądza

Od rozpadu ZSRR pomoc finansowa dla Europy Wschodniej pochodziła głównie z instrumentu TACIS (Technical Assistance for Commonwealth of Independent States), który obejmował wszystkie kraje WNP oraz Mongolię. W ramach przygotowań do Nowej Perspektywy Finansowej 2007–2013 w UE dokonano całościowej reformy skierowanych na zewnątrz instrumentów finansowych. Dotyczyło to także obszaru wschodniego sąsiedztwa. Od 2007 roku fundusze pomocowe dla krajów Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego pochodzą głównie z Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI). Obejmuje on Ukrainę, Mołdawię, Białoruś, Gruzję, Armenię, Azerbejdżan i Rosję oraz państwa Afryki Północnej będące adresatami EPS.

Fundusze ENPI dostępne w ramach obecnej perspektywy finansowej zostały z góry podzielone na część przeznaczoną dla sąsiedztwa wschodniego i południowego oraz część ponadregionalną. Z tej pierwszej finansowane są projekty bilateralne, regionalne oraz transgraniczne dla Europy Wschodniej i Rosji. Z kolei z puli ponadregionalnej wschodni sąsiedzi (podobnie zresztą jak południowi) czerpią fundusze na projekt typu TAIEX, Twinning i SIGMA¹⁵. Ponadregionalny charakter mają też dostępne w ramach ENPI Governance Facility, które służy wsparciu dobrego zarządzania najbardziej zaawansowanych partnerów, a także Instrument Inwestycyjny na Rzecz Sąsiedztwa (Neighborhood Investment Facility) – dostarczający środki na stymulację i przygotowanie inwestycji (głównie kredytowanych potem przez EBI). Europa Wschodnia jest też beneficjentem instrumentów tematycznych, m.in. EIDHR, a także kredytów z EBI.

¹⁵ TAIEX: Instrument Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji, Twinning i SIGMA: programy nastawione na budowanie nowoczesnej administracji państwowej.

Unijna pomoc finansowa i kredyty EBI dla krajów Europy Wschodniej (2007–2013)

Instrumenty Finansowe	Fundusze	Beneficjenci	
ENPI	11,2 mld*	17 EPS + Rosja	
	ok. 4 mld	Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Rosja	
	Bilateralne-wschód	2,51 mld	Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Rosja
	Transgraniczne-wschód	423 mln	
	Regionalne-wschód	485 mln	
	Ponadregionalne	1,23 mld (450 zarezerwowane dla NIF)	17 EPS
	Instrument Inwestycyjny na rzecz Sąsiedztwa (NIF)	700 mln + wkład krajów członkowskich (dotychczas ok. 40–50 mln)	17 EPS
	Instrument Wspierania Reform (Governance Facility)	350 mln	Tylko te kraje EPS, które mają podpisane Plany Działania
Partnerstwo Wschodnie	350 mln dodatkowych środków z rezerwy budżetowej (+250 mln przesuniętych w ramach ENPI)	Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja	
Instrument Współpracy dla Bezpieczeństwa Nuklearnego	524 mln	Globalny (głównie Rosja i Ukraina)	
Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR)		Globalny	
Instrument na rzecz Stabilności		Globalny	
Instrument Rozwoju i Współpracy		Globalny	
Pomoc makroekonomiczna		Globalny	
EBI (kredyt w ramach mandatu dla wschodnich sąsiadów UE)	3,7 mld	Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Rosja	
EBI (kredyty w ramach Mechanizmu Partnerstwa Wschodniego, służą wsparciu inwestycji UE w regionie)	1,5 mld	Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Rosja	

* „Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 roku określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa”, artykuł 29 gdzie podana jest kwota 11 181 000 000 euro jako pula finansowa ENPI, nie przewiduje 350 mln euro alokowanych na Partnerstwo Wschodnie

Środki w ramach pomocy bilateralnej z Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa (ENPI) i Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) 2007–2013

Instrument Finansowy	Państwa*	Średnia roczna pomoc	Pomoc roczna <i>per capita</i>
ENPI¹	Wschodni sąsiedzi + Rosja*	362,35 mln	3
	Wschodni sąsiedzi bez Rosji*	328,06 mln	4,36
	Mołdawia	68,98 mln	15,98
	Armenia	36,53 mln	12,31
	Gruzja	42,96 mln	9,34
	Azerbejdżan	30,64 mln	3,69
	Ukraina	137,79 mln	3,03
	Białoruś**	11,17 mln	1,16
	Rosja	34,29 mln	0,25
	Południowi sąsiedzi	800,54 mln	3,85
IPA²	Bałkany Zachodnie	745,42 mln	31,07
	Turcja	696,12 mln	8,95

W obliczeniach wykorzystano dane demograficzne z roku 2010 na podstawie CIA World Factbook

¹ Dane pochodzą z dokumentów Narodowych Programów Indykatoryjnych dla poszczególnych państw w dwóch okresach 2007–2010 oraz 2011–2013, http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm

² Dane pochodzą z Komunikatu KE do Rady i Parlamentu Europejskiego: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, Wieloletnie Indykatoryjne Ramy Finansowe na lata 2011–2013, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/comm_pdf_com_2009_0543_f_communication_en.pdf

* Finansowanie dla Rosji – przy założeniu, że pomoc ENPI na lata 2011–2013 wyniesie podobnie jak w latach 2007–2010 – 120 mln euro

** Finansowanie dla Białorusi na podstawie informacji ENPI

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf: 2007 rok – 5 mln euro, 2008 rok – 5 mln euro, 2009 rok – 10 mln euro, 2010 rok – 10 mln euro, 2011 rok – 16,07 mln euro, oraz przy założeniu, że alokacje w kolejnych latach będą nie mniejsze niż te z 2011 r.

Poziom pomocy finansowej dla sąsiedztwa w tym Europy Wschodniej zdecydowanie zwiększył się w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową. Dla sześciu krajów wschodniego EPS oraz Rosji w ramach ENPI przeznaczono w latach 2007–2013 ok. 4 mld euro (dla porównania środki dostępne w TACIS na całe WNP i Mongolię w okresie 2000–2006 wyniosły 3,1 mld euro). W tym samym okresie fundusze pożyczkowe EBI mają wynieść 3,7 mld (w 2000–2006 dla krajów objętych TACIS wyniosły 0,6 mld).

Równocześnie państwa Europy Wschodniej otrzymują w ramach pomocy bilateralnej wyraźnie mniejsze wsparcie finansowe niż inne regiony sąsiedzkie. Pula przeznaczona na pomoc dwustronną dla wschodnich sąsiadów stanowi zaledwie 45% tej dla południowych. Jeszcze mniej korzystnie wygląda zestawienie unijnego wsparcia dla EW z tym udzielanym krajom Bałkanów Zachodnich. Te ostatnie w ramach puli bilateralnej otrzymują dwukrotnie więcej niż państwa wschodnioeuropejskie, oznacza to siedmiokrotnie wyższą pomoc przypadającą na jednego mieszkańca.

Pomoc dwustronna jest też znacząco zróżnicowana w ramach samego regionu. Najwięcej otrzymuje Ukraina, jednak w przeliczeniu na mieszkańca jest to wsparcie najmniejsze po Białorusi. Najwyższy wskaźnik *per capita* ma Mołdawia (piętnastokrotnie wyższy od Białorusi i pięciokrotnie od Ukrainy). Logika finansowania jest więc w pewnym stopniu skorelowana z poziomem zaawansowania danego kraju w relacjach z UE (w tym kontekście zastanawiająca jest relatywnie mała pomoc dla Gruzji i duża dla Armenii). Podział środków bilateralnych już na początku perspektywy finansowej (zarówno pomiędzy regionami, jak i wstępnie pomiędzy krajami) pozostawia stosunkowo niewielkie pole manewru na elastyczne reagowanie na wydarzenia oraz stosowanie mechanizmu warunkowości. W latach 2007–2010 na „nagradzanie” krajów szczególnie zaawansowanych w reformach demokratycznych i instytucji państwowych alokowano w ramach Governance Facility zaledwie 50 mln euro. Równocześnie UE ma możliwość „nagradzania” czy reagowania kryzysowego poprzez przyznawanie dodatkowych środków na pomoc makroekonomiczną (np. 90 mln dla Mołdawii w 2010 roku) czy też jak w przypadku Gruzji specjalnych pakietów pomocowych (Gruzji przyznano 500 mln euro na odbudowę po wojnie).

10. Reagowanie kryzysowe

Bliskość geograficzna niewątpliwie zwiększyła ekspozycję Unii na konsekwencje kryzysowych sytuacji w Europie Wschodniej, równocześnie wiązała się też ze wzrostem odpowiedzialności za ich przebieg – po roku 2004 w sytuacjach krytycznych oczy wspólnoty międzynarodowej i samych zainteresowanych krajów zaczęły się bowiem w większym stopniu kierować w stronę Brukseli.

Reakcje i możliwości Unii różniły się w każdym z trzech rodzajów sytuacji kryzysowych występujących w Europie Wschodniej: (1) kryzysów okołowyborczych (protesty społeczne i fale represji), (2) konfliktów energetycznych, (3) problemów związanych z separatyzmami i parapaństwami.

1. Z kryzysów powyborczych najbardziej aktywną rolę UE odegrała w czasie pomarańczowej rewolucji w 2004 roku na Ukrainie. Unia m.in. zaangażowała się w misję medacyjną (przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Javier Solana wziął udział jako jeden z negocjatorów w trzech turach rozmów pomiędzy stronami konfliktu) i monitorującą (Parlament Europejski wysłał obserwatorów na powtórzoną drugą turę wyborów prezydenckich). UE podjęła również temat kryzysu ukraińskiego na szczycie z Rosją (25 listopada 2004), podkreślając, że nie zaakceptuje wyników wyborów na Ukrainie oraz sprzeciwia się presji rosyjskiej skierowanej na poparcie tylko jednego kandydata. Można powiedzieć, że zaangażowanie UE przyczyniło się do wypracowania kompromisu, którego elementem było powtórzenie (już w warunkach demokratycznych) drugiej tury wyborów prezydenckich. Zaangażowanie takie stało się w znacznej części możliwe dzięki szczególnej aktywności pojedynczych krajów członkowskich (przede wszystkim Polski i Litwy), które zachęciły przedstawicieli UE do bardziej radykalnych działań. W wielu innych kryzysach postawa UE najczęściej sprowadzała się do nawoływania do pokojowego i demokratycznego rozwiązania konfliktu. Niezdecydowanie Brukseli często było powiązane z trudnością podjęcia jednoznacznej decyzji: w jakim stopniu w imię wartości demokratycznych ryzykować dalszą eskalację kryzysu i wspierać „wywrotowe” działania oponentów reżimu, w jakim zaś dążyć do uspokojenia sytuacji i jej stabilizacji. Dylemat ten szczególnie mocno zaznaczył się przy ostatnim kryzysie powyborczym w Mołdawii (wiosną 2009). Wydaje się, że UE zaczęła wówczas skłaniać się bardziej ku zapewnianiu stabilności, nawet za cenę faktycznej akceptacji siłowych działań władz.

Wyzwaniem dla polityki unijnej były nie tylko powyborcze protesty, ale też brutalne represje stosowane przez niektóre państwa wobec demonstrujących obywateli i opozycji w okresie przed i po elekcji. Również w tym wypadku uwagę zwraca brak spójności w traktowaniu poszczególnych krajów wschodniego sąsiedztwa. Represje 2004 i 2010 roku na Białorusi zostały bardzo ostro skrytykowane przez UE i spowodowały czasowe zamrożenie stosunków z reżimem oraz wprowadzenie sankcji wizowych dla ludzi z otoczenia Łukaszenki. Niemal równie radykalne działania władz w odniesieniu do opozycji w 2005 roku w Azerbejdżanie oraz w roku 2008 w Armenii, spotkały się wprawdzie z krytycznymi deklaracjami politycznymi, nie pociągnęły jednak za sobą żadnych sankcji czy też ograniczeń w realizacji EPS w odniesieniu do tych krajów.

2. Również w trakcie wywołanych sporami między Rosją a Ukrainą czy Białorusią problemów z dostawami surowców energetycznych głównym instrumentem Wspólnoty była presja polityczna na strony konfliktu. UE podejmowała także próby długofalowej prewencji oraz łagodzenia skutków ewentualnych kolejnych kryzysów. M.in. stworzono tzw. mechanizm wczesnego ostrzegania, w ramach którego Rosja miała informować zawczasu o możliwych przerwach w dostawach surowców. Po kryzysie gazowym 2008 roku UE zaproponowała także stronie ukraińskiej możliwość dostępu do środków inwestycyjnych (ok. 2,2 mld euro) w zamian za przeprowadzenie modernizacji sektora energetycznego w zgodzie z unijnymi standardami. Taka reforma miała zapobiegać ewentualnym dalszym kryzysom wynikającym m.in. z nietransparentnych rozwiązań wewnątrzukraińskich oraz ukraińsko-rosyjskich w sferze gazowej. Propozycja ta, choć początkowo została przyjęta pozytywnie przez rząd w Kijowie, w praktyce nie była implementowana, władze ukraińskie okazały się bowiem niezdolne do wprowadzenia wymaganych reform.

3. Największe zaangażowanie w sytuację wokół tzw. separatyzmów UE zdemontowała w czasie wywołanej konfliktem wokół Osetii Południowej kilkudniowej wojny rosyjsko-gruzińskiej. Unia przyczyniła się do wypracowania i zaakceptowania przez obie strony porozumienia o zawieszeniu broni, dzięki któremu udało się ustabilizować sytuację i skłonić rosyjskie wojska do wyjścia z terytorium Gruzji właściwej (wbrew ustaleniom nie doszło jednak do ich wycofania na pozycje sprzed wojny). Kilka tygodni po zakończeniu konfliktu do Gruzji wysłano ok. 250 unijnych obserwatorów, którzy do tej pory są jedyną zewnętrzną misją monitorującą sytuację w regionie konfliktu (obserwatorzy nie są jednak wpuszczani na obszar separatystycznych republik). Wyrazista obecność

UE przy rozwiązywaniu konfliktu była w znacznym stopniu możliwa, podobnie jak w przypadku pomarańczowej rewolucji, dzięki zaangażowaniu się szczególnie zainteresowanych tą kwestią kilku krajów członkowskich, zwłaszcza sprawującej wówczas prezydencję Francji.

UE uczestniczy lub jest obserwatorem w wielostronnych negocjacjach w ramach formatu 5+2 (strony konfliktu, Rosja, Ukraina, OBWE + USA i UE) dotyczących konfliktu w Naddniestrzu (od 2006 roku format ten w zasadzie nie funkcjonuje). Uczestniczy także w rozmowach genewskich zainicjowanych po wojnie gruzińsko-rosyjskiej. Unia podejmuje także punktowe działania długofalowe. Przykładem może tu być zainicjowana w 2005 roku Europejska Misja Pomocy Transgranicznej (European Border Assistance Mission – EUBAM), działająca na granicy mołdawsko-ukraińskiej (w tym na odcinku naddniestrzańskim). Celem misji jest podwyższenie standardów pracy celników oraz pograniczników (służb granicznych), co ma redukować przestępczość transgraniczną związaną z istnieniem naddniestrzańskiego separatyzmu.

Generalnie jednak możliwości Unii wpływania na sytuację wokół separatyzmów są bardzo ograniczone. Po pierwsze przełamanie impasu w zamrożonych konfliktach wymagałoby bardzo dużego zaangażowania wykraczającego poza deklaracje polityczne (np. wysyłanie misji monitorujących lub pokojowych w regiony zamrożonych konfliktów), co oznaczałoby większe koszty, na ponoszenie których Unia nie wydaje się gotowa. Po drugie istnienie separatyzmów wiąże się w dużym stopniu z rosyjską polityką związaną z dążeniem do utrzymania państw regionu w obszarze własnej strefy wpływów. UE nie ma obecnie woli politycznej, aby podnieść tę kwestię w sposób bardziej jednoznaczny. Prowadziłoby to bowiem do poważnych napięć w relacjach z Rosją (tak stało się w czasie pomarańczowej rewolucji oraz wojny rosyjsko-gruzińskiej). Z kolei unikanie tego problemu (taką strategię UE wydaje się przyjmować w ostatnich dwóch latach) oznacza *de facto* przymknięcie oka na politykę Moskwy (np. na dyslokowanie przez Rosję wojsk na obszarze innych państw, wbrew ich woli), co *de facto* uniemożliwia efektywne działania na rzecz rozwiązania kryzysów.

11. Podsumowanie: deficyt integracji

Od roku 2004 niewątpliwie doszło do aktywizacji działań UE w odniesieniu do Europy Wschodniej. Zintensyfikowano kontakty bilateralne, powstały wielostronne instytucje współpracy. UE zaczęła się też dużo bardziej angażować w sytuacje kryzysowe w regionie (m.in. po raz pierwszy do kraju wschodniego sąsiedztwa została wysłana postkonfliktowa misja monitorująca). Stworzono nowe instrumenty finansowe, pozwalające na bardziej różnorodne formy pomocy, m.in. bezpośrednie wsparcie budżetowe, wzmacnianie poszczególnych instytucji państwowych. Zwiększono także wielkość funduszy zarówno tych pomocowych, jak i przeznaczonych na preferencyjne kredyty (np. z EBI).

Działania te prowadziły jednak przede wszystkim do rozbudowywania sieci kontaktów i instrumentarium realizacji polityki, miały także czasem charakter prewencyjny – powstrzymywały eskalację konfliktów oraz hamowały autorytarne tendencje w regionie. Realny proces integracyjny miał jednak bardzo ograniczony charakter. Za jeden z większych sukcesów w tej sferze można uznać wstąpienie Ukrainy do WTO (co było warunkiem wstępnym rozpoczęcia negocjacji DCFTA) oraz umowy sektorowe o uelastycznieniu reżimu wizowego z czterema krajami partnerskimi (ulgi wizowe w zamian za umowy o readmisji). Projekty integracyjne przewidziane w ramach PCA i Planów Działania zostały w większości nie zrealizowane. Rozpoczęto wprawdzie negocjacje nowych dużo ambitniejszych Umów Stowarzyszeniowych, ale problemy pojawiły się już na tym etapie: negocjacje najważniejszego elementu AA – Pogłębionej Strefy Wolnego Handlu z Ukrainą trwają już prawie trzy lata i ciągle nie określono daty ich zakończenia. Tymczasem podpisanie umowy byłoby dopiero pierwszym krokiem w kierunku jej implementacji. Konieczna jest jeszcze ratyfikacja przez kraje członkowskie, w przypadku Umów o Partnerstwie i Współpracy okres od momentu podpisania do wejścia w życie trwał blisko trzy lata.

Wydaje się, że jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy była dysproporcja pomiędzy ambicjami polityki, wyzwaniem, jakie przed nią stoją a instrumentami pozostającymi do jej dyspozycji.

W założeniu polityka prowadzona od 2004 roku przez Unię Europejską wobec Europy Wschodniej ma wykraczać poza zwykłą współpracę sąsiedzką i realizować jeden z najbardziej ambitnych celów, jaki można postawić w stosunkach międzynarodowych – prowadzić do budowy w najbliższym otoczeniu UE nowoczesnych państw, według modelu wypracowanego przez kraje Europy Zachod-

niej. Ma więc to być kontynuacja prowadzonej przez Wspólnotę od kilkunastu lat europocentrycznej polityki modernizacyjnej.

Po raz pierwszy polityka taka jest jednak realizowana w sytuacji znacznego ograniczenia dotychczas stosowanych instrumentów. Przede wszystkim nie oferuje ona perspektyw członkowskich. Wiąże się z tym dużo mniejsze (niż w przypadku krajów mających szansę na akcesję) wsparcie finansowe, a także niemożność zastosowania w pełni mechanizmów warunkowości (w tym odwołującego się do konkretnych zobowiązań regularnego monitoringu i ewaluacji postępów). Ograniczenia wychodzą jednak znacznie poza te kwestie. Zgłoszona w pierwszej połowie obecnej dekady oferta „wspólnoty wszystkiego poza instytucjami nie jest już aktualna”. UE obawia się bowiem otwarcia wrażliwych sektorów, wprowadzenia ruchu bezwizowego itp. Wskazuje to na ambiwalentną postawę Unii, która z jednej strony dąży do integracji, z drugiej jednak, wydaje się wcale nie być przekonana o jej sensowności i przyjmuje pozycję obronną, usiłując chronić się przed otwarciem na sąsiadów.

Obawa przed aspiracjami członkowskimi wschodnich sąsiadów doprowadziła także do odeuropeizowania polityki wobec EW. W unijnych dokumentach unikano jasnych stwierdzeń, że trzy kraje regionu są częścią starego kontynentu oraz odwołań do idei zjednoczonej Europy. Nie pozwalało to w pełni wykorzystać potencjału związanego z ich europejską tożsamością. UE pozbawiła się w ten sposób ważnego instrumentu, który mógłby generować wolę polityczną w procesie integracji.

Problemem w unijnej polityce była także niemożność przyjęcia spójnej i jednoznacznej pozycji w kwestii promocji unijnych wartości. UE tkwiła w rozkroku pomiędzy poczuciem, iż powinna piętnować tendencje autorytarne i wspierać oddolne ruchy demokratyczne a pokusą postawienia na stabilność i korzyści biznesowe płynące z dobrej współpracy z władzami (niezależnie od ich stosunku do demokracji).

Postscriptum. Jak uniknąć gry pozorów?

Po niespełna siedmiu latach od zainicjowania EPS sformułowana przez Unię Europejską polityka „zewnętrznej” integracji wschodniego sąsiedztwa stoi wobec bardzo poważnych wyzwań. Coraz bardziej prawdopodobne wydaje się, iż relacje Wspólnoty z krajami Europy Wschodniej przekształcą się w grę pozorów, której celem będzie jedynie imitacja integracji. Krótkookresowo gra taka może okazać się korzystna dla obu stron, w dalszej perspektywie może jednak prowadzić do osłabienia pozycji UE nie tylko w wymiarze lokalnym, ale też globalnym. Aby nie dopuścić do takiego rozwoju wydarzeń, konieczne jest dokonanie rewizji unijnej polityki. Przy czym sama rewizja nie gwarantuje jeszcze sukcesu, bardzo dużo zależy bowiem od krajów partnerskich.

Wbrew temu, co się często zakłada, nie jest prawdą, że wobec braku jednoznacznej oferty perspektyw członkowskich możliwości UE w stosunku do wschodnich sąsiadów muszą pozostać bardzo ograniczone. Równie nieuzasadnione wydaje się jednak przekonanie, że kwestie strategiczne mogą zostać pominięte, a polityka sprowadzona wyłącznie do technokratycznych działań (negocjowania nowych ram prawnych, tworzenia instytucji i procedur). Ożywienie polityki unijnej wobec wschodnich sąsiadów wymaga z jednej strony refleksji długofalowej, która uczyni ją czytelniejszą i zwiększy wolę polityczną jej realizacji, zarówno w UE, jak i krajach partnerskich. Z drugiej strony, potrzebne są jednak innowacyjne działania u podstaw, które pozwolą maksymalnie wykorzystać instrumenty będące w dyspozycji Unii, równocześnie zaś ograniczyć te sfery działania, które nie przynoszą wymiernych efektów, konsumują natomiast, i tak szczupłe, zasoby polityczne i finansowe przeznaczane na wschodni wymiar EPS.

Redefinicja przesłania strategicznego

Fundamentalnym problemem polityki wobec wschodniego sąsiedztwa jest deficyt woli politycznej na rzecz integracji zarówno ze strony partnerów, jak i Unii Europejskiej. Jednym z ważnych czynników, który mógłby przyczynić się do poprawy nastawienia do tej polityki, jest redefinicja dotychczasowego przekazu politycznego. Celowe wydaje się odejście od zogniskowania strategii wokół idei sąsiedztwa Europy (jak wskazuje nazwa Europejskiej Polityki Sąsiedztwa). Takie podejście jest głęboko demotywuujące dla krajów partnerskich, a w jakimś stopniu także dla unijnych, z góry zakłada bowiem istnienie podziałów w relacjach między UE i Europą Wschodnią, definiując tę ostatnią w kategoriach „otoczenia”,

a więc unijnych peryferii. Dużo bardziej atrakcyjne i inspirujące do zbliżenia wydaje się odwołanie do idei „zjednoczonej Europy”. Przy czym „zjednoczona Europa” nie powinna być utożsamiana z Europą unijną (a więc ofertą członkostwa), lecz definiowana jako wspólnota standardów, wartości, a w konsekwencji także interesów w relacjach ze światem nieeuropejskim.

Odważniejsza dywersyfikacja

Słabością unijnej strategii jest też niewątpliwie stosunkowo ograniczona oferta, jaką formułuje Wspólnota w stosunku do krajów sąsiedzkich. Częściowym remedium mogłaby tu być odważniejsza dywersyfikacja. Z jednej strony oznaczałaby ona m.in. zaniechanie (lub wobec niemożności odwrócenia już podjętych decyzji spowolnienie) działania nad tworzeniem nowych instrumentów, które nie przynoszą wymiernych efektów (np. Umów Stowarzyszeniowych z krajami, które nie są zainteresowane integracją). Z drugiej strony, dowartościowanie krajów zainteresowanych integracją poprzez: (1) maksymalnie szybkie uruchamianie dostępnych instrumentów (obecnie kluczowe jest rozpoczęcie negocjacji DCFTA z Mołdawią i Gruzją, jak też przyznanie tej ostatniej Planu Działania na rzecz ruchu bezwizowego); (2) wyraziste zadeklarowanie, że w miarę postępów modernizacyjnych UE otworzy dla nich sektor rolny, wprowadzi swobodny ruch osobowy oraz będzie budować uprzywilejowane relacje instytucjonalne.

Szersze otwarcie na poziomie społecznym

Celowe wydaje się także położenie większego nacisku na politykę nakierowaną na społeczeństwa krajów sąsiedzkich. Możliwe są tu trzy kierunki działań: (1) Zwiększenie dostępu do programów unijnych takich jak Program Kultura, Europejska Służba Wolontariatu czy Europa dla Obywateli, a także poszerzenie dostępności programów już otwartych, jak np. *Młodzież w działaniu* (tak aby wschodni sąsiedzi mogli być inicjatorami projektów). (2) Udzielenie efektywniejszego wsparcia organizacjom obywatelskim. Wsparcie to wymaga nie tylko pieniędzy, ale także redefinicji obecnych instrumentów, tak aby służyły one upodmiotowianiu, a nie uzależnianiu. Wymaga to m.in. zwiększenia dostępu organizacji obywatelskich do informacji o działaniach podejmowanych na poziomie rządowym (np. aktywności Platform Tematycznych PW), a także stworzenie mechanizmów, które umożliwiłyby oddolne generowanie propozycji wspólnych działań obywatelskich. To ostatnie wydaje się kluczowe dla aktywnej i innowacyjnej współpracy organizacji społecznych, zarówno w Europie Wschodniej,

jak i pomiędzy organizacjami sąsiedzkimi i unijnymi. (3) Udzielanie wyrazistego wsparcia oddolnym ruchom kontestującym autorytarne reżimy. Ostatnie pięć lat pokazało, że kryzysy powyborcze w krajach wschodnioeuropejskich stanowią najskuteczniejszy mechanizm powstrzymywania tendencji autorytarnych w regionie. Równocześnie te kraje są na tyle stabilne, że wydarzenia takie, choć niewątpliwie świadczą o słabości ich struktur władzy, nie prowadzą do niekontrolowanego chaosu instytucjonalnego. W świetle tych doświadczeń wydaje się, że w sytuacjach kryzysowych obawy o destabilizację nie powinny ograniczać unijnych działań prodemokratycznych. Kryzysy te powinny być traktowane bardziej jako emanacja potencjału demokratycznego niż źródło zagrożenia dla stabilności unijnego otoczenia.

Zakotwiczenie instytucji wielostronnych

Po kilkunastu miesiącach widać już, że brakuje jasnej koncepcji co do celów i formuły działania wielostronnych instytucji powołanych w ramach PW, zwłaszcza Platform Tematycznych. Może to w przyszłości prowadzić do zaniku poczucia sensowności tych spotkań (tak stało się z wieloma multilateralnymi instytucjami działającymi w ramach Procesu Barcelońskiego). Wydaje się, że rozwiązaniem tego problemu mogłoby być większe powiązanie pracy Platform z planowaniem i konsultowaniem projektów realizowanych w ramach PW, w tym tych związanych z inicjatywami flagowymi, a także wypracowanie mechanizmów, które pozwoliłyby Komisji absorbować pomysły na projekty proponowane przez uczestników platform.

Powstrzymanie się od deklarowania zaangażowania w zamrożone konflikty

Nie wydaje się natomiast celowe zbyt pochopne deklarowanie większego niż obecne zaangażowania w kwestie zamrożonych konfliktów (do czego ostatnio zachęca wielu ekspertów). UE nie ma na razie instrumentów i woli politycznej, aby konfrontować się w tej sferze z Rosją. W takiej sytuacji próby intensyfikacji unijnej polityki bezpieczeństwa w odniesieniu do parapaństw są skazane na niepowodzenie i mogą tylko podważyć wiarygodność Wspólnoty.

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH IM. MARKA KARPIA

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa. W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpia.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Kancelaria Prezydenta RP, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej osw.waw.pl

SERIE WYDAWNICZE

■ **Punkt Widzenia** – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Prace OSW** – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Raport OSW** – prezentacja wyników realizowanych projektów badawczych.

NEWSLETTERY OSW

■ **Tydzień na Wschodzie** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: **EASTWEEK**)

■ **BEST OSW** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: **CEWEEKLY**)

■ **Komentarze OSW** – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: **OSW Commentary**)

Newslettery OSW są dostępne w bezpłatnej prenumeracie