

C O L L E G I U M C I V I T A S

Kształtowanie się nowej
europejskiej polityki wschodniej
– ocena Partnerstwa Wschodniego

pod redakcją naukową
Kerry Longhurst

W a r s z a w a 2 0 0 9

C O L L E G I U M C I V I T A S

Projekt numer: FSS/2008/V/D4/W/0008

Koordinator projektu i asystent redaktora: Anna Zielińska

Tłumaczenie: Michał Nawrot

Redakcja i korekta: Magdalena Kopacz

© Copyright by Collegium Civitas Press, Warszawa 2009

Przedruk materiałów Collegium Civitas Press w całości lub części możliwy jest tylko za zgodą Collegium Civitas. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Na okładce wykorzystano zdjęcie *Bridge*, Image ID: 1281352, autorstwa JoshJack'a, zamieszczone na portalu SXC.hu, <http://www.sxc.hu/photo/1281352>.

ISBN 978-83-61067-05-4

Wydawca: Collegium Civitas Press

Pałac Kultury i Nauki, XII piętro

00-901 Warszawa, Plac Defilad 1

tel. 22 656 71 96

e-mail: wydawnictwo@collegium.edu.pl

<http://www.civitas.edu.pl>

Opracowanie typograficzne i skład: Marek Gawron – Collegium Civitas

Projekt okładki: Studio Komar, <http://www.komar.com.pl>

Druk i oprawa: Elpil

08-110 Siedlce, ul. Artyleryjska 11

tel. 25 643 65 51

e-mail: info@elpil.com.pl

Spis treści

Kerry Longhurst

Wstęp 5

Kerry Longhurst

Partnerstwo Wschodnie
i co z niego wynika dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa 9

Anna Zielińska, Kerry Longhurst

Partnerstwo Wschodnie
– kontekst i reakcje niespokojnego regionu 31

Joanna Popielawska

Partnerstwo Wschodnie w kontekście innych
europejskich inicjatyw regionalnych na wschodzie 57

Pavel K. Baev

Nieuniknione, lecz niepożądane
czyli Rosja a Partnerstwo Wschodnie 73

Kerry Longhurst

Wnioski czyli perspektywy dla Partnerstwa Wschodniego 89

Bibliografia 97

Publikacje Collegium Civitas 109

Wstęp

Czy Unia Europejska jest w trakcie wypracowywania nowej, europejskiej polityki wschodniej? To pytanie leży u podstaw niniejszego tomu Studiów i Analiz Collegium Civitas, w którym prezentujemy kontekst Partnerstwa Wschodniego (PW) i rozważamy szanse tej inicjatywy na odegranie przewodniej roli w procesie przewartościowania stosunków pomiędzy Brukselą a szóstką najbliższych sąsiadów na wschodzie.

Publikacja stanowi efekt rocznej pracy, wykonanej w ramach projektu zrealizowanego przez Centre for Security Studies (CfSS) Collegium Civitas w latach 2008-2009, zatytułowanego „Europejska Polityka Sąsiedztwa – cel, założenia, perspektywy”. Został on zrealizowany przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię, poprzez dofinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego w ramach Funduszu Stypendialnego i Szkoleniowego.

Głównym celem tego projektu było wyjście naprzeciw rosnącemu zapotrzebowaniu na nową wiedzę i badania dotyczące unijnych polityk sąsiedztwa, czego dokonaliśmy, zwracając szczególną uwagę na Partnerstwo Wschodnie. Żywimy przekonanie, że niniejsze opracowanie wraz z międzynarodowym seminarium na wysokim szczeblu, zatytułowanym „The European Neighbourhood Policy – assesment and outlook”, zorganizowanym przez CfSS 27 października 2009 roku w Warszawie, w znaczącym stopniu zaspokoi potrzebę nowych zasobów informacji i eksperckich analiz na ten temat. Równocześnie mamy nadzieję, że nasze działania w ramach CfSS wniosły ciekawą i ważny wkład w debaty toczące się w okresie poprzedzającym polską prezydencję w UE w 2011 roku, kiedy to Partnerstwo Wschodnie stanie się kwestią priorytetową.

Celem PW jest wzmocnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), poprzez stworzenie nowej struktury regionalnej dla relacji z Ukrainą, Mołdawią, Białorusią, Gruzją, Azerbejdżanem i Armenią.

Ktoś mógłby powiedzieć, że Partnerstwo Wschodnie jest odbiciem albo wręcz przeciwną dla Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, której dążeniem od momentu jej powołania w 2008 roku jest wzmocnienie relacji Unii Europejskiej (UE) z liczną grupą krajów na południowej flance Wspólnoty. Prawdę mówiąc, można by wyciągnąć wniosek, że PW po prostu daje sześcioro sąsiadom na wschodzie szansę na

to, co Unia ma już w ofercie dla sąsiadów z południa, na przykład w postaci układów stowarzyszeniowych i wolnego handlu.

Chociaż niewykluczone, że tak jest, Partnerstwo Wschodnie – jak stara się to wyjaśnić opracowanie, które oddajemy do rąk czytelników – ma potencjał, by doprowadzić do głębokiej zmiany w relacjach UE z jej sąsiadami, pogłębiając współzależność i wykraczając znacznie poza stan rzeczy, z jakim mamy do czynienia na południu. Nacisk na bezpieczeństwo energetyczne i perspektywa daleko idącej liberalizacji wizowej, będące kluczowymi punktami programu PW, świadczą o rosnącym znaczeniu sąsiedztwa wschodniego. Co więcej, PW ma wyraźnie bardziej geopolityczny charakter – przynajmniej potencjalnie – ze względu na fakt, że UE zwiększa swoje zaangażowanie na obszarze, gdzie silne pozostają interesy innych ważnych graczy w regionie – Rosji, Turcji i Iranu. Wreszcie znaczenie PW wynika także z faktu, że inicjatywa ta jest wyrazem solidarności i uznania europejskich standardów przez jej członków (określanych mianem „europejskich partnerów”), czego wyraźnie brak w unijnych relacjach z południowymi sąsiadami (których nazywa się „partnerami Europy”). W związku z tym, te państwa członkowskie UE, które popierają dalsze rozszerzenie na wschód, pragną, aby PW uznać za poczekalnię dla tych wschodnich sąsiadów, którzy mogliby naprawdę stać się kiedyś kandydatami do członkostwa. Innymi słowy – i właśnie takie spojrzenie reprezentuje Warszawa – PW jest postrzegane jako narzędzie, mające podtrzymać kwestię rozszerzenia na forum UE w zakresie wykraczającym poza obecną listę kandydatów.

Mając na uwadze powyższe kwestie, w niniejszym opracowaniu przedstawiamy cztery rozdziały, które oceniają Partnerstwo Wschodnie z czterech różnych punktów widzenia.

Pierwsza część prezentuje okoliczności powstania Partnerstwa Wschodniego. Znaczenie pierwotnej polsko-szwedzkiej propozycji dla nowego postrzegania wschodu jest przedstawione na tle dyskusji na temat rozwoju unijnych więzi politycznych i gospodarczych ze wschodem po upadku komunizmu i rozpadzie Związku Radzieckiego. W rozdziale tym opisano zarysy aktualnego stanu EPS oraz charakter unijnego wkładu zarówno w sąsiedztwo wschodnie, jak i południowe, w celu porównania obydwu obszarów. Staramy się również dowiedzieć, że coraz bardziej paląca kwestia bezpieczeństwa energetycznego, wojna rosyjsko-gruzińska, powołanie Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, a także niejednoznaczny stosunek pomiędzy rozszerzeniem a EPS okazały się istotnymi przesłankami dla sformułowania Partnerstwa Wschodniego, które poprzez swoją strukturę i cele stara się ulepszyć formułę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Rozdział drugi spogląda na lustrzane odbicie wydarzeń w Brukseli, opisując odbiór PW w niespokojnym sąsiedztwie. Wstępem do dyskusji jest postawienie pytania: czy istnieje wystarczająca wola i zainteresowanie wewnątrz UE, żeby kontynuować projekt PW zanim Polska nie obejmie prezydencji unijnej w 2011 roku? Następnie przedstawiamy zarys sytuacji polityczno-gospodarczej w omawianym regionie, co ma przybliżyć trudny, lecz dynamiczny kontekst, w jakim ta nowa polityka UE jest formułowana. Dowodzimy, że reakcje na PW i chęć zaangażowania się w inicjatywę ze strony sąsiadów nie były jednakowe i że są ukształtowane poprzez przyszłe relacje z UE, do jakich każdy z rządów aspiruje, co z kolei tłumaczy duży rozrzut pomiędzy reakcjami na przykład Ukrainy i Białorusi. Następnie, podsumowując sytuację każdego kraju z osobna, przechodzimy do identyfikacji kolejnych zmiennych, jak zależność ekonomiczna od UE oraz relacje z Rosją, które mają wpływ na perspektywy szóstki partnerów.

Kolejny rozdział otwiera szerzej przesłone obiektywu, ponieważ mówi o rozwoju Partnerstwa Wschodniego w kontekście innych inicjatyw regionalnych. Dyskusja na ten temat jest ciekawa, ponieważ promowanie regionalizmu i integracji regionalnej przez długi czas stanowiły sztandarowe hasła unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, choć można powiedzieć, że cechują politykę UE względem wschodu relatywnie od niedawna. W tej części dowodzimy, że inne inicjatywy regionalne będą najprawdopodobniej stanowić konkurencję dla PW w trakcie jego wdrażania, podczas gdy oczywiście Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego będzie rywalem PW zarówno jeśli chodzi o pozyskanie politycznego, jak i finansowego wsparcia ze strony państw członkowskich. Aby szerzej omówić ową tezę i umiejscowić PW wśród innych forów regionalnych, przytaczamy szczegółowy opis Wymiaru Północnego i Synergii Czarnomorskiej – ich struktury, role oraz słabe i mocne strony.

Czwarty, ostatni artykuł skupia się na postrzeganiu Partnerstwa Wschodniego przez Rosję. Jak zauważamy, chociaż Moskwa nie wyraziła wielkiego zainteresowania ogłoszeniem PW, skupiając się w zamian na kwestii rozszerzenia NATO, w następstwie wojny rosyjsko-gruzińskiej działania UE stały się powodem do obaw dla Kremła. I tak, zanim doszło do szczytu PW w Pradze, rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow oskarżył UE o próbę stworzenia swojej strefy wpływów. Niemniej jednak od tego momentu postawa Rosji względem PW na powrót stała się bardziej neutralna, pozbawiona emocji, co nie wyklucza możliwości niezgody pomiędzy Rosją a UE w tej sprawie. W celu omówienia rozbieżności, identyfikujemy szereg kluczowych kwestii i czynników, które określają unijne i rosyjskie perspektywy w sąsiedztwie,

a mianowicie wzajemne oddziaływanie wartości i pragmatyzmu, kwestię reform na Białorusi, politykę energetyczną i konflikty terytorialne.

Wnioski płynące z tekstów zawartych w tym tomie są próbą zsumowania licznych argumentów, punktów widzenia i propozycji, wysuniętych w przedstawionych rozdziałach, za ogólny cel stawiając sobie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy UE jest w trakcie wykuwania nowej polityki wschodniej.

Partnerstwo Wschodnie i co z niego wynika dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Partnerstwo Wschodnie (PW) reprezentuje nowy poziom współpracy w stosunkach Unii Europejskiej (UE) z jej sześcioma najbliższymi sąsiadami – Ukrainą, Mołdawią, Białorusią, Gruzją, Azerbejdżanem oraz Armenią. Zamierzeniem tej nowej inicjatywy jest stworzenie bardziej dynamicznej, strategicznej podstawy do zacieśnienia więzów ze wschodnimi sąsiadami poprzez wzmocnienie istniejących stosunków dwustronnych oraz uruchomienie nowych wielostronnych i regionalnych inicjatyw. Jednocześnie PW będzie dążyć do położenia większego nacisku na bezpieczeństwo energetyczne, migrację i wolny handel.

Partnerstwo zainaugurowano w maju 2009 roku, pół roku po powstaniu Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego¹. Jak na razie pełne rezultaty działań obu inicjatyw są trudne do przewidzenia. Co więcej, PW oraz Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego rodzą mnóstwo nietrywialnych pytań, w szczególności dotyczących znaczenia obu projektów dla spójności Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), która „pod jednym dachem” gromadzi wszystkich sąsiadów Wspólnoty, zarówno tych z południa, jak i ze wschodu. A zatem – czy powołanie Partnerstwa (a także unii krajów basenu Morza Śródziemnego) oznacza, że UE odchodzi od kompleksowego podejścia do najbliższego otoczenia na rzecz nowej polityki różnicującej „EPS Południe” i „EPS Wschód” lub, innymi słowami, realizującej oddzielne inicjatywy dla sąsiadów „nieeuropejskich” oraz „europejskich”? Omawiana platforma współpracy dodatkowo porusza kwestię przyszłego rozszerzenia Unii poza obecne kraje kandydackie². W związku z tym, czy Partnerstwo powinno być w jakiś sposób związane z perspektywą – bez względu na ile odległą – pełnego członkostwa we Wspólnocie, czy też raczej powinno stanowić realną i stałą dla niego alternatywę? Naturalnie powyższa

¹ W skład Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego wchodzi 27 państw członkowskich UE oraz Albania, Algieria, Bośnia i Hercegowina, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Mauretania, Monako, Czarnogóra, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja, Chorwacja oraz Turcja.

² Status krajów kandydackich mają obecnie Turcja, Macedonia oraz Chorwacja. Europejska perspektywa już została zaoferowana krajom leżącym na Bałkanach Zachodnich, teraz objętym dynamiką rozszerzenia jako potencjalni kandydaci. Patrz: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Bałkany Zachodnie: wzmocnienie perspektywy europejskiej, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_pl.pdf.

kwestia jest ściśle związana z dylematem, czy PW zaspokoi ambitne oczekiwania, jakie niektórzy ze wschodnich sąsiadów Wspólnoty wiążą z UE w przyszłości.

Europejska Polityka Sąsiedztwa – zbliżanie wschodu i południa

Bezpośrednim bodźcem do sformułowania zarówno EPS, jak i Partnerstwa było rozszerzenie i przesunięcie granic Unii na wschód najpierw w 2004, a następnie w 2006 roku. Umieściło to Wspólnotę w nowym sąsiedztwie, składającym się z krajów post-sowieckich, których poziom zamożności był wyraźnie niższy od średniej unijnej i które w dodatku borykały się z niestabilnością polityczną, grożącą obsunięciem w przepaść autorytaryzmu.

Pierwszą odpowiedzią Wspólnoty Europejskiej na rozpad Związku Radzieckiego był program o nazwie TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*), który wyznaczył finansowe ramy dla stosunków z Ukrainą, Moldawią, Białorusią, Armenią, Azerbejdżanem oraz Gruzją w latach 1991-2006³. Celem tej inicjatywy było „wspieranie reform demokratycznych i prorynkowych w państwach wschodniej Europy, południowego Kaukazu i centralnej Azji”⁴. W swojej pierwszej odsłonie TACIS położył nacisk na wspieranie wysiłków prywatyzacyjnych oraz działań mających na celu zbudowanie gospodarki rynkowej. W miarę postępów reform uwaga UE zwróciła się ku wspieraniu praworządności, sprawnego rządzenia i demokratyzacji (pojęcia te zostały potem przejęte przez EPS). Założeniem, lub nawet nadzieją UE, na której w domyśle opierał się program TACIS, było utrzymanie integralności przez Wspólnotę Niepodległych Państw (WNP) wraz z mocnymi powiązaniem gospodarczymi pomiędzy państwami regionu.

Równocześnie z realizacją programu TACIS, UE rozpoczęła przygotowania do zawarcia pierwszej generacji umów, zwanych porozumieniami o partnerstwie i współpracy (*Partnership and Cooperation Agreements, PCAs*), które miały zastąpić umowę regulującą wymianę handlową pomiędzy Wspólnotą a ZSSR (zanim doszło do jego rozpadu), zawartą w 1989 roku. Umowy PCA – zawarte ze wszystkimi państwami objętymi PW oprócz Białorusi – weszły w życie w 1998 roku. Ponieważ były negocjowane dwustronnie, różniły się między sobą w szczegółach. Główne cele jednak były wspólne: a) wypracowanie nowych zasad wymiany handlowej, b) instytucjonalizacja stosun-

³ TACIS obejmował także Kazachstan, Kirgistan, Rosję, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan. Mongolia była objęta programem TACIS od 1991 do 2003 roku.

⁴ Alexander Frenz, *The European Commission's Tacis Programme 1991-2006. A Success Story*, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf.

ków politycznych i współpracy oraz c) dopilnowanie, żeby środki pomocowe UE (np. w ramach programu TACIS) były przyznawane warunkowo, zależnie od postępów reform politycznych i gospodarczych w każdym z państw partnerskich Unii.

Proces rozszerzenia był już mocno zaawansowany, kiedy na przełomie 2002 i 2003 roku Komisja oraz Rada rozpoczęły poważne dyskusje na temat państw, które niebawem miały stać się nowymi sąsiadami Wspólnoty oraz poddały ocenie istniejące stosunki. Nie ulega wątpliwości, że już wtedy zaczęła wyłaniać się powszechna zgoda co do tego, że relacje pomiędzy Unią a państwami powstałymi w wyniku rozpadu ZSRR – w kształcie opisanym powyżej – wymagały ożywienia. Perspektywa zbliżającego się rozszerzenia wyraźnie to ukazała. Problemy i kwestie charakterystyczne dla tego regionu – dotychczas odległe – już niedługo miały zbliżyć się bezpośrednio do granic poszerzonej Unii. Ponadto formuła programu TACIS opierała się na założeniu, że WNP utrzyma swoją integralność, co po upływie 10 lat przestało być aktualne. Co ważne, przez ten czas zarysowały się znaczne różnice pomiędzy byłymi republikami ZSRR, skutkiem czego WNP straciła swoją spójność i cel. Jednocześnie niektóre z owych krajów wyraziły pragnienie, żeby wynieść swoje stosunki z UE na płaszczyznę bardziej indywidualnych relacji dwustronnych, zamiast funkcjonowania tylko jako część regionu postsowieckiego. Wreszcie zarówno Ukraina, jak i Moldawia czyniły starania, by uzyskać perspektywę członkostwa w Unii, twierdząc, że jako kraje leżące w Europie zgodnie z artykułem 49 traktatu rzymskiego mają prawo ubiegać się o członkostwo we Wspólnocie.

Na tle powyżej opisanych wydarzeń w marcu 2003 roku Komisja zainaugurowała koncepcję Szerszej Europy. W ramach tego pomysłu zamiar stworzenia obszaru dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa – „kręgu przyjaciół”, z którymi „UE utrzymywałaby bliskie, pokojowe relacje oparte na współpracy” – został wyraźniej zdefiniowany zarówno jeśli chodziło o jego treść, jak i formę⁵. Przedstawione w dokumencie Komisji cele były rozległe i ambitne i zakładały ujęcie wszystkich narzędzi polityki zagranicznej, którymi Unia posługiwała się dotychczas – w obszarze handlu, pomocy, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, programów współpracy regionalnej, zarządzania kryzysowego itp. – w ramy jednej struktury.

Dokument poświęcał uwagę poprawie warunków współpracy regionalnej, rozszerzeniu strefy funkcjonowania czterech swobód oraz powierzeniu sąsiadom udziału w rynku wewnętrznym, co w sumie miało przypominać siatkę bliskich powiązań poli-

⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003) 104, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

tycznych i gospodarczych, charakterystycznych dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Wreszcie zdefiniowano również zasadę, która stała się podstawą funkcjonowania EPS, zakładającą współpracę według zróżnicowanych i indywidualnie dopasowanych tzw. planów działania (*Action Plans* – APs), opartych na dwustronnych relacjach pomiędzy poszczególnymi krajami partnerskimi a Unią. Treść planów różniłaby się w zależności od odrębnych potrzeb partnera (zidentyfikowanych w raportach krajowych, opracowanych przez Komisję przed wytyczeniem planów działania), ale miałyby one zarazem wspólne punkty i cele, wynikające z unijnego *acquis communautaire*. W ten sposób EPS opiera się na metodzie warunkowości, związanej z szeroko rozumianymi kryteriami kopenhaskimi (jak np. praworządność i gospodarka rynkowa), które muszą spełnić nowo wstępujące do UE państwa, by zostać przyjętymi. Tę samą zasadę zastosowano podczas procesu rozszerzenia w 2004 i 2006 roku.

Chociaż pierwotnie projekt EPS skupiał się wyłącznie na kierunku wschodnim (a konkretnie na Ukrainie, Mołdawii i Białorusi), został później rozszerzony na śródziemnomorskich sąsiadów Wspólnoty, którzy stanowili już część Partnerstwa Euro-śródziemnomorskiego, czyli tzw. procesu barcelońskiego, powołanego w 1995 roku⁶.

Takie globalne, zrównoważone podejście miało na celu rozwianie obaw, wyrażanych przez niektóre państwa członkowskie, że Unia w latach 90. minionego wieku skoncentrowała się w większym stopniu na wschodzie ze szkodą dla stosunków z południowymi sąsiadami, i wobec tego proces barceloński wymaga odświeżenia. Już w 2000 roku dało się wyczuć ogólny niepokój, dotyczący tej platformy współpracy i stopnia, w jakim inicjatywa osiągała nałożone nań cele. Chris Patten, ówczesny komisarz ds. stosunków zewnętrznych UE, utrzymywał, że uczynienie procesu barcelońskiego bardziej efektywnym wymaga realizacji większej liczby konkretnych zamierzeń o krótkim i średnim horyzoncie czasowym. Uważał także, że aby móc ostatecznie uznać tę inicjatywę w ogóle za udaną, UE koniecznie musi zmierzyć się z problemem izraelsko-palestyńskim. W celu wzmocnienia unijnej polityki w kierunku śródziemno-

⁶ Początkowo inicjatywa ta obejmowała 12 państw-partnerów, dopóki Cypr i Malta nie weszły do UE. Obecnie obejmuje 10 państw śródziemnomorskich: Algierię, Izrael, Jordanię, Liban, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię, Egipt oraz Tunezję. Libia ma status obserwatora. W momencie swojej inauguracji, proces barceloński stanowił największe finansowe zobowiązanie, podjęte w ramach unijnej polityki zagranicznej, i z racji wysoce normatywnego planu działania był postrzegany jak wzór rozwoju stosunków pomiędzy UE a krajami trzecimi, a także regionami. Inicjatywa ta była w dużym stopniu wzmocniona poprzez porozumienia z Oslo, jak również poprawę sytuacji na Bliskim Wschodzie, co stało za sformulowaniem zbioru ambitnych – być może nawet idealistycznych – aspiracji dla integracji regionalnej w regionie Morza Śródziemnego. Rzeczywistym uzasadnieniem było tutaj przeświadczenie, że głębszy dialog i równoczesna współpraca na polach polityki, gospodarki i kultury doprowadzą do stabilizacji i bezpieczeństwa w całym regionie.

morskim na szczycie Rady Europejskiej w Santa Maria de Feira, w czerwcu 2000 roku, przyjęto Wspólną Strategię dla Morza Śródziemnego.

Próby zdynamizowania procesu barcelońskiego w 2005 roku – okrzykniętym „Rokiem Morza Śródziemnego” – nie tylko nie zdołały wymazać poczucia, że osiągnięte inicjatywy są skromniejsze, niż być powinny, ale wręcz zwróciły uwagę na fakt, że zrealizowano tylko nieliczne z głównych celów, wymienionych w tzw. deklaracji barcelońskiej. Nie podpisano Porozumienia dla Pokoju (*The Charter for Peace*), a strefa wolnego handlu, która miała zostać ustanowiona do roku 2010, pozostaje wciąż tylko na papierze. Co więcej, istniejące własne ograniczenia UE w handlu studzą zapał Wspólnoty do otwierania rynków na kraje tego regionu. Większość południowych rynków pozostaje w pełni gotowa na konkurencję produktów unijnych, chociaż UE nakłada restrykcje na towary importowane z południa. Nie licząc Izraela, różnice w poziomie zamożności pomiędzy Unią a jej partnerami na południu pogłębiły się od 1995 roku – bezrobocie wzrosło, bezpieczeństwo w regionie prawdopodobnie osłabło, a sam obszar stał się źródłem zdecydowanie większego zagrożenia dla UE⁷.

Jest wiele powodów dla głoszenia racjonalnego uzasadnienia połączenia tych dwóch regionów geograficznych, otaczających rozszerzoną Europę. Niewątpliwie kraje leżące w wymienionych obszarach różnią się od państw członkowskich Unii pod wieloma względami. Wszystkie poza Izraelem są znacznie biedniejsze od członków Wspólnoty, a systemy polityczne większości z nich są albo jawnie autorytarne, albo demokracja jest w nich osadzona na wątych podstawach. W rezultacie oba regiony mają silne tendencje ekstremistyczne i są nieprzewidywalne zarówno w sensie politycznym, jak i religijnym. Jednocześnie więzy łączące Europę z jej sąsiadami mają istotne znaczenie.

Wspólnota jest głównym, jeśli nie najważniejszym, partnerem handlowym krajów objętych EPS, a z kolei sąsiedzi Unii stanowią ważne rynki zbytu dla towarów eksportowanych przez UE. Sąsiedzi z obu obszarów wywierają mocną presję migracyjną – zarówno w formie legalnej, jak i nielegalnej imigracji – a także same pełnią rolę krajów tranzytowych dla uchodźców, przybywających z dalszych regionów. Oba obszary borykają się również z szeregiem konfliktów, które w przypadku sąsiadów ze wschodu wprowadzają na forum unijne często delikatną kwestię stosunków z Rosją. Wreszcie wschodni i południowi sąsiedzi mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia potrzeb energetycznych Wspólnoty, zarówno jeśli chodzi o zaopatrzenie w gaz oraz ropę naftową, jak i tranzyt tych surowców. Uwzględniając wymienione wyżej czynniki, jest

⁷ Miguel Angel Medina-Abellán, *The Common Strategy on the Mediterranean Region: Evidence and Analysis*, Working Paper No 28, Observatori de Política Exterior Europea, Barcelona 2002.

oczywiste, że UE ma żywotny interes w zapewnieniu stabilności w obu obszarach sąsiedzkich.

Tabela 1. Europejska Polityka Sąsiedztwa – partnerzy EPS

Kraj	Rodzaj umowy zawartej z UE – PCA lub AA ⁸	Data przyjęcia planu działania przez UE	Data przyjęcia planu działania przez partnera	Fundusze UE na lata 2007-2010 w mln euro ⁹ /per capita ¹⁰
Izrael	AA czerwiec 2000	listopad 2005	listopad 2005	8/1
Maroko	AA marzec 2000	luty 2005	lipiec 2005	654/19
Autonomia Palestyńska	Tymczasowa AA lipiec 1997	luty 2005	maj 2005	632/152
Tunezja	AA marzec 1998	luty 2005	lipiec 2005	300/29
Jordania	AA maj 2002	luty 2005	styczeń 2005	265/43
Liban	AA kwiecień 2006	październik 2006	styczeń 2007	187/47
Egipt	AA czerwiec 2004	marzec 2007	marzec 2007	558/7
Moldawia	PCA lipiec 1998	luty 2005	luty 2005	209/48
Ukraina	PCA marzec 1998	luty 2005	luty 2005	494/11
Armenia	PCA 1999	listopad 2006	listopad 2006	98/33
Azerbejdżan	PCA 2006	listopad 2006	listopad 2006	92/11
Gruzja	PCA 1999	listopad 2006	listopad 2006	120/26

Źródło: obliczenia własne autorki i dane Komisji Europejskiej, dostępne na: http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm.

EPS narodziła się, kiedy w 2005 roku obustronnie przyjęto plany działania pomiędzy UE a pierwszymi siedmioma partnerami: Moldawią, Ukrainą, Izraelem, Jordanią, Marokiem, Autonomią Palestyńską oraz Tunezją. Później do pierwszej siódemki dołączyło jeszcze pięć innych państw. Ponadto Algieria, Syria, Białoruś oraz Libia pozostają poza strukturami EPS, chociaż w większości ich relacje ze Wspólnotą ogólnie zmierzają w dobrym kierunku, co daje nadzieje na podpisanie umów w dają-

⁸ AA – umowa stowarzyszeniowa; PCA – umowa o partnerstwie i współpracy. Więcej na temat różnic pomiędzy AA a PCA zob. Catherine Flaesch-Mougin, *Differentiation and Association within the PEMA*, w: *The EU's enlargement and mediterranean strategies: A comparative analysis*, (red.) Marc Maresceau, Erwan Lannon, Palgrave, New York 2001, s. 63-96.

⁹ W roku 2007 Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) zastąpił poprzednie instrumenty finansowe, jakimi były TACIS oraz MEDA, skierowane odpowiednio do sąsiadów na wschodzie i na południu.

¹⁰ Obliczenia kwot na 1 mieszkańca są własnymi wyliczeniami autorki, opartymi na danych o liczbie mieszkańców, zaczerpniętymi z CIA World Fact Book, <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

cej się przewidzieć przyszłości. W dalszej perspektywie niektórzy wyrażają swoje poparcie dla objęcia Kazachstanu tą polityką, chociaż obecnie kwestia ta nie jest rozpatrywana na forum UE.

Tabela 2. Europejska Polityka Sąsiedztwa – kraje pozostające poza strukturami EPS

Kraj	Rodzaj umowy zawartej z UE – PCA lub AA	Stan aktualny
Algieria	AA wrzesień 2005 (w trakcie ratyfikacji)	Algieria jest pełnoprawnym członkiem procesu barcelońskiego/Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego. Aktualnie toczą się rozmowy na temat możliwego członkostwa Algierii w EPS po ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej przez rząd w Algierze. Przeznaczone dla tego kraju środki z budżetu UE na lata 2007-2010 wynoszą 220 mln euro, co daje 6,5 euro na mieszkańca.
Białoruś	brak	UE odmawia podjęcia kroków, zmierzających do podpisania umowy stowarzyszeniowej z Białorusią do czasu, aż uzna ten kraj za demokratyczny, a wybory tam przeprowadzane za „wolne i uczciwe”. Komisja Europejska otworzyła niedawno swoją delegaturę w Mińsku ¹¹ . Białoruś ma prawo ubiegać się o fundusze z puli EISP na lata 2007-2010 w wysokości 20 mln euro, co daje 2 euro na mieszkańca.
Libia	brak	Libia pełniła dotychczas rolę obserwatora w procesie barcelońskim, ale zanim jej stosunki z UE mogą zostać zacieśnione, kraj ten musi stać się członkiem inicjatywy. Rozmowy pomiędzy Unią a Libią na temat umowy ramowej są w toku. Libia mogłaby zostać członkiem Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego z chwilą podpisania umowy. Środki przeznaczone dla Libii w perspektywie budżetowej na lata 2007-2010 wynoszą 8 mln euro, co daje 1 euro na mieszkańca.
Syria	brak	Syria jest pełnoprawnym członkiem procesu barcelońskiego/Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego. Chociaż negocjacje pomiędzy UE a Syrią na temat układu stowarzyszeniowego zakończyły się w 2004 roku, umowa nie została ratyfikowana. Rozmowy podjęto ponownie w 2008 roku, a ratyfikacja uaktualnionej wersji umowy jest w toku. Dla Syrii przeznaczono 130 mln euro w ramach funduszu EISP, co daje 6,5 euro na mieszkańca.

Źródło: ibidem.

Jak już wspomniano, Unia dążyła do zapewnienia wyważonego podejścia w ramach EPS, co miało na celu utrzymanie wschodnich i południowych sąsiadów w jedności. Zatem od samego początku połączenie obydwu obszarów w jednym tyglu było kluczową cechą stanowiska Brukseli, które jak na razie okazało się odporne na zmiany. Pomimo takiego kompleksowego podejścia faktem jest, że Wspólnota traktowała i traktuje oba obszary w ewidentnie różny sposób, co warto odnotować¹². Na wschodzie Unia opierała się prawie wyłącznie na podejściu dwustronnym wobec każdego

¹¹ Więcej na temat strategii UE wobec Białorusi oraz EPS czytaj w nieoficjalnym dokumencie: *What the EU could bring to Belarus*, Non Paper, <http://www.doxtop.com/browse/1390d5cf/what-the-european-union-could-bring-to-belarus.aspx>.

¹² Patrz: Kerry Longhurst, *Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy: What Consequences for Ukraine?*, *Russic.Nei.Visions* No 32, lipiec 2008, <http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&cid=5080&lang=uk>.

z partnerów, unikając podejmowania dyskusji na poziomie regionalnym, w dużej mierze przez wzgląd na tzw. czynnik rosyjski¹³.

Obrona taktyka skrajnie różniła się od polityki stosowanej wobec południowych sąsiadów, gdzie poprzez proces barceloński, oparty na współpracy wielostronnej, UE otwarcie realizowała strategię mającą na celu ponadnarodową integrację regionalną. Podczas gdy Wspólnota przyjęła wspólną politykę wobec regionu śródziemnomorskiego jako całości, na wschodzie postępuje tak jedynie wobec Ukrainy (oraz Rosji). Ponadto, o ile na południu UE chętnie podejmowała próby współpracy z ciałami subregionalnymi, takimi jak Unia Arabskiego Maghrebu, i skwapliwie udzieliła poparcia porozumieniu z Agadiru w sprawie strefy wolnego handlu, tak zaangażowanie Wspólnoty w podobne inicjatywy na wschodzie było jak dotychczas skromne.

Pomimo że UE popierała subregionalne fora i współpracę w ramach takich struktur, jak Grupa Wyszehradzka, Środkowoeuropejskie Porozumienie Wolnego Handlu, GUAM¹⁴, Inicjatywa Środkowoeuropejska czy też Synergia Czarnomorska, zakres interregionalizmu na wschodzie nie był kompleksowy i nie należał do strategicznych celów Brukseli. I chociaż w dokumencie na temat strategii regionalnej, opublikowanym przez EISP w 2006 roku¹⁵, położono nacisk na znaczenie współpracy pomiędzy partnerami objętymi EPS, Wspólnota nie zaangażowała się w działania na rzecz zbudowania regionu na wschodzie na taką samą skalę, jak na południu.

Od EPS do PW

EPS bez wątpienia pomogła zakotwiczyć stosunki pomiędzy Unią a jej wschodnimi sąsiadami po rozszerzeniu w 2004 i 2006 roku, ale ogólna cenzurka, jaką możemy wystawić tej polityce po upływie pięciu lat, nie wygląda zbyt imponująco.

Słabości postrzegane w formule Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Za główną i niezmienną jej słabość na wschodzie należy chyba uznać fakt, że w dużej mierze nie spełnia ona rosnących oczekiwań żywionych przez większość krajów

¹³ *Central European Perspectives on the European Neighbourhood Policy*, raport z seminarium Science-Po, http://www.ceri-sciencespo.com/themes/ue/conferences/txt_04062008.pdf.

¹⁴ Organizacja GUAM została powołana w trakcie szczytu w Jalcie w czerwcu 2001 roku przez cztery państwa wciąż pozostające jej członkami (Gruzję, Ukrainę, Azerbejdżan i Moldawię) oraz Uzbekistan, który wycofał się z jej struktur w 2005 roku. Podczas szczytu członków grupy w maju 2006 roku organizacja ta została przekształcona w GUAM-Organizację na Rzecz Demokracji i Rozwoju.

¹⁵ Patrz: European Neighbourhood and Partnership Instrument Eastern Regional Programme, Strategy Paper 2007-2013, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf.

(szczególnie Ukrainę i Mołdawię) wobec ich przyszłych stosunków z UE z tego prostego powodu, że omija kwestię członkostwa. Chociaż początkowo w dokumentach EPS nawiązywano do „nieprzekreślenia” możliwości członkostwa i opowiadano się za „pozostawieniem otwartej furty”, z czasem podobna retoryka zeszyła na drugi plan, zwłaszcza ze względu na tzw. zmęczenie rozszerzeniem. To właśnie z tą kwestią wiąże się największe rozczarowanie wschodnich sąsiadów, wrzuconych do jednego worka z „nieeuropejskimi” południowymi sąsiadami, którzy nie aspirują do członkostwa we Wspólnocie.

Jak już stwierdzono powyżej, problem tkwi w tym, że EPS posługuje się metodologią analogiczną do obowiązującej dla procesu akcesji, a więc opierającą się na ścisłej warunkowości, z tym, że w przypadku EPS nie ma mowy o żadnej perspektywie akcesji. Realna możliwość członkostwa, która posłużyła za bodziec dla procesów reform w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 90. minionego wieku, nie jest elementem tej polityki, co zresztą sprawia, że końcowy stan rzeczy, jaki zamierza ona osiągnąć, nie jest jednoznaczny. W związku z tym EPS okazała się dość słaba jako narzędzie, zachęcające do podjęcia reform w krajach sąsiedzkich na wschodzie. Bez perspektywy członkostwa unijna metoda kija i marchewki zasadniczo nigdy nie charakteryzowała się wystarczającą skutecznością, czy to aby zachęcić partnerów do energiczniejszych wysiłków w dziedzinie reform, czy też ich skarcić za ich brak. W ocenie krajów sąsiedzkich plany działania służą ważkim interesom Wspólnoty i są nierówne/niejednolite wobec wszystkich partnerów. Wymagania, stawiane krajom sąsiedzkim są niebagatelne, ale to, co jest oferowane w zamian, postrzega się jako niewystarczające. Jedną z konsekwencji takiego stanu rzeczy są słabe szanse przyczynienia się przez EPS do ogólnej poprawy jakości rządzenia w regionie – które pozostaje na zróżnicowanym poziomie – i nawet tam, gdzie udało się wprowadzić demokrację, jest ona krucha.

Brak strategii regionalnej

Kolejnym widocznym słabym punktem jest fakt, że EPS nie została stworzona w sposób, umożliwiający UE prowadzenie solidnej strategii regionalnej na wschodzie. Chociaż wiele dokumentów EPS wychwalało zalety współpracy transgranicznej, jak już wspomniano powyżej polityka współpracy nie była energicznie realizowana¹⁶. Ze względu na to, że Komisja w znaczącej mierze prowadziła strategię dwustronną, pole do dzielenia się informacjami i wymiana doświadczeń pomiędzy krajami objętymi EPS, były ograniczone. Ów brak wielostronnego podejścia i zaangażowania w struktu-

¹⁶ Ibidem.

ry regionalne niewątpliwie niweczył unijne wysiłki, podejmowane choćby w sferze energii (dotychczas jednym z głównych motorów napędzających PW), migracji oraz zarządzania kryzysowego, stanowiących najważniejsze kwestie wymagające uwagi.

Rosja i wojna w Gruzji – czynnik wzmacniający determinację UE

Pozorna sprzeczność pomiędzy EPS a strategicznym stosunkiem UE wobec Rosji także zapewne zakłóciła optymalne funkcjonowanie tej pierwszej. Próby opracowania czegoś na kształt spójnej strategii unijnej wobec sąsiadów na wschodzie tradycyjnie padały ofiarą rozbieżnej polityki wobec Rosji, prowadzonej przez poszczególne kraje członkowskie. Niezwykle często odmienne stanowiska w tej kwestii zajmowały Niemcy i Francja, a z drugiej strony inne państwa członkowskie – zwłaszcza Polska i kraje bałtyckie. O ile ważne jest, aby nie wyjść z założenia, że Rosja i Unia zawsze pozostaną na przeciwstawnych pozycjach wobec wschodnich sąsiadów Wspólnoty, o tyle być może należy uczciwie przyznać, że ich perspektywy i interesy będą często rozbieżne.

Wojna w Gruzji w sierpniu 2008 roku doprowadziła do wyraźnego wzmocnienia determinacji UE wobec wschodnich sąsiadów i stała się katalizatorem wysiłków zmierzających do powołania PW¹⁷. W trakcie konfliktu unijna komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner zadeklarowała, że Ukraina, Gruzja i Mołdawia mogą liczyć na Wspólnotę. Pani komisarz w dobitny sposób przypisała powołanie PW determinacji UE: „Nasze czerwcowe zobowiązania do powołania Partnerstwa Wschodniego i rozwinięcia europejskiej polityki sąsiedztwa demonstrować prawnie interesy UE w regionie. (...) Ta polityka oznacza, że nie będziemy tolerować nowych linii podziałów w Europie i że tacy partnerzy, jak Gruzja, Ukraina i Mołdawia, mogą liczyć na nasze wsparcie w zakresie utrzymania ich integralności terytorialnej i suwerenności”¹⁸.

¹⁷ Przemówienie Radosława Sikorskiego na konferencji zatytułowanej „EU Foreign Policy and the Quest for Leadership”, Warszawa, 23 października 2008 roku.

¹⁸ Wypowiedź komisarz Benity Ferrero-Waldner w debacie w Parlamencie Europejskim 1 września 2008 roku, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+CRE+20080901+ITEM020+DOC+XML+V0//EN>.

Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego – krok w stronę regionalizacji polityki sąsiedztwa?

Jak już wspomniano wcześniej, proces barceloński otaczała atmosfera niespełnionych oczekiwań. Najważniejsze cele nie zostały osiągnięte, a wiarygodność UE w regionie pozostawała na niskim poziomie¹⁹.

Powołanie w 2008 roku Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego²⁰ było próbą wyjścia naprzeciw niedostatkom polityki Wspólnoty, a także miało na celu uaktualnienie jej zakresu. To niewątpliwie przyczyniło się do utworzenia drogi podobnej inicjatywie, kładącej nacisk na współpracę regionalną na wschodzie. Była ona odzwierciedleniem rosnących oczekiwań tak wewnątrz, jak i poza UE, dotyczących zwiększenia zróżnicowania polityki unijnej wobec sąsiadów oraz realizacji szytych na miarę inicjatyw adresowanych do poszczególnych partnerów. Co ważne, powołanie tego sojuszu było również zdecydowanym wyrazem rosnącej świadomości, że proces barceloński wciąż nie spełniał pokładanych w nim nadziei i że EPS nie wносиła wartości dodanej w wystarczającym stopniu. Agenda Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego już na starcie zawierała następujące kwestie: bezpieczeństwo energetyczne, zanieczyszczenie Morza Śródziemnego, nasilenie kontroli ruchu morskiego, powołanie regionalnego programu ERASMUS oraz zbudowanie społeczności naukowej pomiędzy UE a jej południowymi sąsiadami. Pod wieloma względami priorytety Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego nie są odmienne od realizowanych przez PW.

Niewątpliwie unia krajów Morza Śródziemnego wywarła presję na deklarowane przez Wspólnotę zrównoważone podejście wobec obu obszarów państw sąsiedzkich i uczyniła aktualnym pytanie, czy wschodni i południowi sąsiedzi powinni pozostawać w tej samej strukturze i czerpać fundusze z tego samego budżetu, czy też EPS powinna zdecydowanie zostać podzielona na dwie części.

¹⁹ Patrz: Fred Halliday, *The "Barcelona Process": Ten Years on*, 11 listopada 2005, http://www.opendemocracy.net/globalization/barcelona_3019.jsp; Marco Mantonari, *The Barcelona Process and the Political Economy of Euro-Mediterranean Trade Integration*, "Journal of Common Market Studies" 2007, Vol. 45, No 5, s. 1011-1040; Richard Youngs, *How Europe's Mediterranean Policies Went So Wrong*, "Europe's World" kwiecień 2008, <http://www.europeworld.org/NewEnglish/Home/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/20363/Default.aspx>.

²⁰ Pełna nazwa brzmi: „Proces barceloński: Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego”. Pierwotna propozycja, wysunięta w trakcie kampanii wyborczej Nicolasa Sarkozy'ego, zakładała, że przewodnictwo w tejże unii zostanie objęte przez Turcję, co miało stanowić trwałą alternatywę dla członkostwa tego kraju w UE. Ta wstępna wizja zakładała również, że blok państw, należących do UE 27, nie zostałby automatycznie włączony w struktury Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego jako całość, ale że każde z państw członkowskich miałoby możliwość przystąpienia do tej inicjatywy wedle własnego uznania. Zatem pomysł Sarkozy'ego sprowadzał się do tego, że byłaby ona oddzielną instytucją poza strukturami UE i potencjalnie stanowiłaby konkurencję dla EPS i procesu barcelońskiego.

Jest oczywiste, że za powołaniem PW stoi szereg czynników, wyjaśniających jak i dlaczego do tego doszło. Jednak autorka niniejszego artykułu pragnie dowiedzieć, że jądrem problemu jest widoczne niedopasowanie pomiędzy oczekiwaniami UE wobec sąsiadów a możliwościami i chęciami tych ostatnich do przeprowadzania reform.

Wzmacnianie podejścia UE do wschodnich sąsiadów

PW jest środkiem, za pośrednictwem którego Wspólnota stara się ułożyć na nowo swoje stosunki z sąsiadami na wschodzie. Jak już odnotowano powyżej, geneza PW tkwi w szeregu czynników strukturalnych (powołanie EPS i brak podejścia regionalnego), ale i niedawnych bodźców (wojna w Gruzji, kryzysy energetyczne oraz Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego).

Polsko-szwedzka propozycja Partnerstwa Wschodniego została zaprezentowana na forum ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE 26 maja 2008 roku. Została dobrze przyjęta i nie spowodowała podobnego poruszenia jak wizja Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, przedstawiona rok wcześniej przez prezydenta Sarkozy'ego. W przeciwieństwie do tej ostatniej, polsko-szwedzki dokument przedstawiał PW jako „odrębny wymiar wschodni w ramach EPS”, obejmujący UE 27 w całości i niewymagający żadnych istotnych dodatkowych nakładów finansowych, poza środkami już przyznanymi w ramach obowiązującego budżetu. Tymczasem główne obszary działania zaproponowane Partnerstwu, tzn. migracja, energia i wolny handel, były postrzegane jako kwestie ważne, a jednocześnie na tyle mało kontrowersyjne, żeby nie być źródłem istotnego sprzeciwu ze strony państw członkowskich. Propozycja nakreśliła również potrzebę zbudowania lekkiej struktury instytucjonalnej „zorientowanej na cele”²¹. Wreszcie dokument przewidywał połączenie wachlarza przeorganizowanych działań dwustronnych z nowymi inicjatywami wielostronnymi oraz działaniami regionalnymi.

Po zaprezentowaniu polsko-szwedzkiej propozycji Komisja Europejska rozwinęła przedstawiony projekt w dalekosiężnym i entuzjastycznym dokumencie²², opartym na polsko-szwedzkiej idei, który także został przychylnie przyjęty – tym razem przez Radę Europy – w grudniu 2008 roku²³.

²¹ Propozycja Polsko-Szwedzka. Partnerstwo Wschodnie, <http://www.msz.gov.pl/Propozycja,Polsko-Szwedzka,19890.html>.

²² Partnerstwo Wschodnie, Memorandum, MEMO 08/762, Bruksela, 3 grudnia 2008 roku, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_en.pdf.

²³ Presidency Conclusions Council of the European Union, Brussels European Council, 12 December 2008, 17217/08, CONCL 5, http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1211_Conseil_europeen/European_Council_12-12-2008_Conclusions_EN.pdf.

PW zainaugurowano w maju 2009 roku podczas czeskiej prezydencji w Unii na szczycie w Pradze, który zgromadził szefów państw i rządów UE 27 oraz sześciu państw objętych inicjatywą. Główny cel PW zdefiniowano jako „stworzenie niezbędnych warunków do przyspieszenia procesu zawiązywania więzi politycznych i dalszej integracji ekonomicznej pomiędzy Unią Europejską a zainteresowanymi państwami partnerskimi”²⁴.

Treść Partnerstwa Wschodniego

Jak już odnotowano powyżej, centrum zainteresowania oraz cele PW nie odbiegają w istotny sposób od propozycji pierwotnie zaprezentowanych w polsko-szwedzkim dokumencie w czerwcu 2008 roku. Siłą napędową Partnerstwa jest przesłanie, że Wspólnota powinna wyjść naprzeciw oczekiwaniom partnerów na wschodzie, pragnących zintensyfikowania stosunków, i że ten cel powinien być osiągnięty w „proaktywny i jednoznaczny” sposób²⁵.

W największym skrócie PW domaga się głębszego dwustronnego zaangażowania, na czele z nowymi umowami stowarzyszeniowymi i nową generacją planów działania w ramach EPS, innowacyjną wielostronną strategią, mającą na celu wspieranie współpracy pomiędzy sąsiadami, oraz szeregiem tzw. sztandarowych inicjatyw. Na ogólne zasady organizacyjne składają się cztery platformy tematyczne: ds. demokracji, dobrego zarządzania i stabilności, ds. integracji gospodarczej i konwergencji z politykami UE, ds. bezpieczeństwa energetycznego oraz ds. kontaktów międzyludzkich.

Zacieśnienie współpracy dwustronnej

PW zakłada nawiązanie nowej generacji stosunków ze wschodnimi sąsiadami, które opierałyby się na porozumieniach na wzór czekającej właśnie na ratyfikację umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. Umowy o partnerstwie i współpracy z szeregiem sąsiadów na wschodzie i tak mają być w najbliższym czasie przedłużane, ale czy zostaną one zastąpione przez układy stowarzyszeniowe nowego typu będzie w dużym stopniu zależne od autentycznych i regularnych postępów na polu demokracji, praworządności oraz gwarancji praw człowieka. Nowe umowy dawałyby partnerom możliwość ciągłe-

²⁴ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 maja 2009, <http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=46526&down=yes>.

²⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Partnerstwo Wschodnie, KOM (2008) 823 wersja ostateczna, Bruksela, 3 grudnia 2008 roku, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>.

go zbliżania się do ustawodawstwa i standardów unijnych, łącznie z gwarancjami wolnego handlu, oraz mocniejszych powiązań ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa UE.

Biorąc pod uwagę wyśrubowane wymagania, stawiane przez Wspólnotę partnerom objętym PW, w rzeczywistości zanim nowe porozumienia zostaną zawarte mogą upłynąć całe lata. Co więcej, chociaż umowa stowarzyszeniowa nowej generacji jest już na wyciągnięcie ręki Ukrainy, to przebyta droga była długa i kręta.

Wolna wymiana handlowa i sąsiedzka wspólnota gospodarcza

Kluczowym elementem proponowanych umów stowarzyszeniowych nowej generacji jest gwarancja stopniowej integracji sąsiadów w struktury gospodarcze Wspólnoty. Celem jest stworzenie szeroko zakrojonej i kompleksowej strefy wolnego handlu z każdym z partnerów objętych PW, co ma być uzależnione od ich wejścia do Światowej Organizacji Handlu (WTO)²⁶. Ponadto propozycja stawia sobie za cel stworzenie siatki umów dwustronnych pomiędzy samymi krajami sąsiedzkimi, co ma być krokiem w kierunku sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej (*Neighbourhood Economic Community*).

Mobilność

Kolejnym priorytetem, podciągniętym pod dwustronny wymiar PW, jest mobilność. Komisja przewiduje wdrożenie układów mających wspierać mobilność, a jednocześnie stworzyć i podtrzymać bezpieczeństwo. Walka z nielegalną imigracją, dostosowanie systemów azylowych do standardów UE, zintegrowane systemy zarządzania granicami, zbieżne z unijnym porządkiem prawnym, a także podnoszenie sprawności działania policji i wymiaru sprawiedliwości będą należeć do punktów objętych układami. Polityka wizowa będzie tu istotną kwestią, jako że sąsiedzi mają wysokie oczekiwania dotyczące szerszej i szybszej liberalizacji aktualnie obowiązujących procesów wizowych, uważanych za skomplikowane i kosztowne. Zgodnie z założeniami, Komisja ma obrać podejście etapowe, począwszy od rozmów na temat ułatwień wizowych – obejmujących umowy o readmisji – poprzez zniesienie opłat wizowych, a na ruchu bezwizowym skończywszy. Tymczasem Komisja ma zainicjować badania nad kosztami i korzyściami, wynikającymi z mobilności siły roboczej, których rezultaty mają zdeterminować warunki otwarcia pewnych sektorów unijnego rynku pracy dla pracowników z państw objętych PW.

²⁶ Białoruś i Azerbejdżan nie są członkami WTO.

Bezpieczeństwo energetyczne

Naczelnym celem jest tutaj ujednoczenie prawa i polityki energetycznej państw objętych PW, tak aby były one zgodne z porządkiem prawnym UE w tym zakresie. Stanowi to część szerszych zabiegów Wspólnoty, mających na celu ustanowienie autentycznego wspólnego rynku energetycznego w Europie.

Potrzeba dywersyfikacji unijnych źródeł energii jest głównym motorem, napędzającym w tym aspekcie działania PW. To wyraz zabiegów ze strony państw członkowskich, mających na celu uniknięcie podobnych zakłóceń w dostawach, jakie miały miejsce zimą 2008/2009 w rezultacie rosyjsko-ukraińskiego sporu gazowego. Poprzez wysunięcie kwestii energetycznych na pierwszy plan, PW pragnie zapewnić długofalowy rozwój, zróżnicowanie źródeł energii oraz bezpieczeństwo jej dostaw dla Wspólnoty oraz chce uniknąć kryzysów w przyszłości. W ramach działań dwustronnych Partnerstwo Wschodnie popiera zawarcie w nowych umowach stowarzyszeniowych klauzuli o „współzależności energetycznej”, a także włączenie partnerów objętych PW w struktury Wspólnoty Energetycznej, począwszy od Ukrainy i Moldawii. PW wzywa też do zawarcia porozumień w kwestiach energetycznych z Moldawią, Gruzją i Armenią oraz do integracji ukraińskiego rynku energii z rynkiem unijnym. Poza tym popiera nawiązanie bliższego politycznego dialogu z Azerbejdżanem, mając na względzie włączenie tego kraju w struktury rynku energetycznego UE.

Stymulowanie współpracy regionalnej – kooperacja wielostronna

Patrząc przez pryzmat PW, rolę jaką Komisja widzi dla Unii na tym polu to „budowanie regionu”. PW zapowiada stworzenie forum wymiany informacji i doświadczeń dotyczących działań krajów partnerskich na rzecz przemian, reform i modernizacji, co ma ułatwić formułowanie wspólnych stanowisk i podejmowanie zorganizowanych działań, czego wyraźnie brakuje w EPS. W związku z tym ramy organizacyjne PW mają przedstawiać się w następujący sposób: a) spotkania głów państw krajów partnerskich raz na dwa lata; b) doroczne wiosenne spotkania ministrów spraw zagranicznych (w ramach posiedzeń Rady UE ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych – GAERC); c) utworzenie czterech platform tematycznych (wymienionych wcześniej), w ramach których spotkania będą odbywać się co najmniej dwa razy w roku na szczeblu wyższych urzędników (platformy składają sprawozdania na dorocznych spotkaniach ministrów spraw zagranicznych, a ich programy będą przygotowane przez Komisję we współpracy

z prezydencją UE oraz krajami partnerskimi objętymi PW); d) utworzenie paneli, mających wspierać pracę platform.

Co ważne, nowa struktura organizacyjna ma przyczynić się do istotnego zwiększenia częstotliwości spotkań pomiędzy UE a sąsiadami w porównaniu z dotychczasowym stanem rzeczy.

Działania wpływające na wzmocnienie pozycji PW

PW będzie również obejmować wspomniane już sztandarowe inicjatywy, takie jak: zintegrowany system zarządzania granicami, instrument wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, promowanie regionalnych rynków energii, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii, rozwój tzw. południowego korytarza energetycznego, a także współpraca w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka, przeciwdziałanie im i odpowiednie na nie reagowanie.

Otoczenie instytucjonalne i finansowanie

Zgodnie z pierwotnym założeniem, w instytucjonalnej organizacji PW nie będzie miejsca na oddzielny sekretariat, czym inicjatywa ta w zasadniczy sposób różni się od Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego. Jak wyjaśnia Komisja, porozumienie to obrało podejście oparte na działaniach projektowych, a co za tym idzie – nie zabiega o wsparcie z budżetu Wspólnoty – zdając się raczej na prywatne i międzynarodowe finansowanie. Natomiast PW, jako integralna część polityki unijnej, jest umocowana w Komisji i zależna od niej finansowo.

Chociaż pierwotnie zakładano, że Partnerstwo nie będzie stanowiło obciążenia dla budżetu, w rzeczywistości inicjatywa ta zostanie zasilona w miarę przyrostu dostępnych funduszy, a dodatkowo przez środki, przekierowane z innych źródeł. Obecnie wschodni sąsiedzi EPS pozyskują fundusze w ramach porozumień dwustronnych za pośrednictwem EISP. Ponadto partnerzy mają możliwość otrzymania finansowego wsparcia w Funduszu Zarządzania (*Governance Facility*), programów współpracy transgranicznej, a także Sąsiedzkiego Funduszu Inwestycyjnego (*Neighbourhood Investment Facility*). W kontekście PW, całkowita pomoc finansowa dla sześciu sąsiadów objętych Partnerstwem zwiększy się z 450 mln euro w 2008 roku do 785 mln euro w roku

2013²⁷. To oznacza konieczność przydzielenia dodatkowej kwoty 350 mln euro poza już zaplanowanymi środkami na lata 2010-2013. Poza tym kwota 250 mln euro, pierwotnie przydzielona dla regionalnego programu wschodniego w ramach EPS, ma zostać przesunięta na rzecz inicjatyw związanych z wdrożeniem PW, co daje całkowitą sumę 600 mln euro²⁸, przeznaczoną na wdrożenie tej nowej inicjatywy, nie licząc potencjalnych środków z Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju czy też od państw członkowskich UE, gotowych przeznaczyć dodatkowe fundusze, lub innych zainteresowanych stron.

Wpływ na EPS

PW i Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego rzucają wyzwanie pierwotnej logice zrównoważonego podejścia leżącej u podstaw EPS, zgodnie z którą zarówno południowi, jak i wschodni sąsiedzi zostali umieszczeni w ramach tej samej struktury. Ale zamiast zapowiadać schyłek EPS, nowe inicjatywy regionalne mogą do niej wnieść wartość dodaną poprzez wyostrenie spojrzenia na pozycję obu obszarów względem UE i umożliwienie precyzyjniejszego jej zaprezentowania. Co więcej, wygląda na to, że państwa członkowskie są zainteresowane utrzymaniem EPS jako inicjatywy, wyznaczającej granice unijnej polityki w nienaruszonym stanie, co miałoby zapobiec rozwojowi luźnych grup regionalnych, pozbawionych ogólnej perspektywy unijnej.

Niebezpieczeństwo tkwi w tym, że nadmiar pomysłów regionalnych wiąże się z ryzykiem odwrócenia energii politycznej i środków od istniejących priorytetów, doprowadzając do sytuacji, kiedy na relacje zewnętrzne Wspólnoty składa się szereg odrębnych i źle skoordynowanych inicjatyw lokalnych, pozbawionych jakiegokolwiek nadrzędnej strategii. Świadomość tego niebezpieczeństwa ujawniła się, kiedy Nicolas Sarkozy po raz pierwszy przedstawił koncepcję Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, która – jako bezpośrednie zagrożenie dla integralności EPS – wywołała burzę w UE, przyczyniając się do skłócenia Francji i Niemiec. Unia została niezwłocznie przebudowana, a następnie ideę projektu przejęto przez UE i włączono w istniejącą strukturę procesu barcelońskiego.

Naturalnie, jeżeli w miarę upływu czasu PW wywiąże się z podjętych zobowiązań i doprowadzi kluczowe projekty (m.in. nowe umowy stowarzyszeniowe oraz nową politykę wizową) do pomyślnego finału, a także zbliży się do celu, jakim jest uwolnienie

²⁷ Vademecum on financing in the frame of the Eastern Partnership, ostatnia aktualizacja 16 grudnia 2009, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf.

²⁸ Ibidem.

nie handlu, stosunki Wspólnoty z sąsiadami na wschodzie staną się jakościowo lepsze od tych z partnerami na południu. Gdyby miało do tego dojść, mogłoby się okazać, że idea EPS jest martwa.

Związek – lub jego brak – z rozszerzeniem

Piętą achillesową EPS jest jej niezdolność do skutecznego zachęcenia sąsiadów na wschodzie do podjęcia wysiłku reform, co wynika z faktu, że polityka ta nie oferuje perspektywy członkostwa jako tzw. marchewki. Zasadniczo polityka sąsiedztwa starała się ukształtować i ustabilizować wschodnich sąsiadów w taki sam sposób, w jaki wcześniej uczyniła to w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 90. ubiegłego stulecia, z taką różnicą, że tym razem zaoferowała model integracji bez członkostwa.

PW powstało jako odpowiedź na potrzebę wprowadzenia istniejącej struktury EPS na wyższy szczebel i tym samym wyjścia naprzeciw rosnącym oczekiwaniom sąsiadów na wschodzie. Wezwania do prowadzenia bardziej zróżnicowanej i wyrazistej polityki wobec wschodu, pojawiły się też w rezultacie zmęczenia rozszerzeniem, które dopadło Wspólnotę wkrótce po zwiększeniu jej zasięgu w 2004 roku. Jednak w dalszym ciągu istnieje spora grupa państw członkowskich, pragnących utrzymać dynamikę rozszerzenia, i chociaż PW oficjalnie nie jest strefą tranzytową dla potencjalnych członków, jest mocnym wyrazem świadomości, że sześć państw objętych tą inicjatywą należy do Europy, co upoważnia je do specjalnego traktowania, odmiennego niż w przypadku południowych sąsiadów.

W dającej się przewidzieć przyszłości wszystkie państwa objęte PW, łącznie z Ukrainą, będą trzymane na dystans względem kwestii członkostwa. Zasadniczo oznacza to, że PW w rzeczywistości nie uporowało się z jedną z głównych wad w formule EPS. Wszystkie dowody świadczą o tym, że ostatecznie każda alternatywa dla polityki rozszerzenia zakończyła się fiaskiem, ponieważ żadna nie zawierała mechanizmu nakłaniającego do reform. Chociaż w ramach PW Wspólnota może być w stanie zaoferować sąsiadom na wschodzie większe szanse na odniesienie korzyści z bliższych związków z Brukselą, to brak perspektywy członkostwa może oznaczać, że partnerzy nie będą mieli motywacji, by zobowiązać się do przeprowadzenia takich reform, jakich oczekuje Wspólnota. PW może stanowić istotny postęp w stosunku do EPS, jednak inicjatywa ta pozostaje zależna od politycznej woli Europy do stworzenia atrakcyjnych zachęt dla partnerów na wschodzie, które nakłoniłyby ich do przeprowadzenia strukturalnych przemian, zbliżających ich do Unii. Jeżeli jednak reformy nie zostaną podjęte, to głębsza integracja i zacieśnienie stosunków pomiędzy partnerami a Wspólnotą

nie dojdzie do skutku. W praktyce PW przyczyniło się do zaostrzenia podziału pomiędzy krajami kandydackimi a potencjalnymi kandydatami, którzy „chcą, ale nie mogą”, co godzi w Ukrainę i Mołdawię.

Warto nadmienić, że Polska – będąca jednym z architektów PW – postrzega je jako trampolinę do przyszłej perspektywy członkostwa, zwłaszcza w przypadku Ukrainy²⁹. Warszawa nie zaprzestanie zatem lobbingu na rzecz utrzymania realności widoku członkostwa dla partnerów objętych PW.

Reasumując, związek pomiędzy PW a rozszerzeniem pozostanie nieostry i daleki, a oficjalne dokumenty unijne będą się starać umniejszyć znaczenie powiązań pomiędzy członkostwem w PW a pełnym udziałem we Wspólnocie. Z tego też powodu w okresie poprzedzającym szczyt PW w Pradze złagodzone język i sformułowania zawarte w deklaracji. W poprzednich wersjach oświadczenia w odniesieniu do sześciu krajów partnerskich objętych PW użyto sformułowania „kraje europejskie”, natomiast w ostatecznej wersji tekstu zostały one określone mianem „wschodnioeuropejskich partnerów”. Choć różnica może wydawać się nieznaczna, zmiana ta była wyrazem obaw ze strony niektórych państw członkowskich, że wcześniejsze wersje dokumentu były zbyt przychylnie rozszerzeniu.

Propozycja Komisji głosi, że „prace w ramach PW będą prowadzone z poszanowaniem aspiracji poszczególnych krajów uczestniczących odnośnie do ich przyszłych stosunków z UE”³⁰, co z całą pewnością pozostawia szerokie pole do rozmaitych interpretacji i najzwyczajniej potęguje dwuznaczność dla aspirujących krajów, takich jak Ukraina czy Mołdawia. Polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski stwierdził, że celem PW jest wzmocnienie polityki unijnej względem tych państw, które mogłyby kiedyś stać się członkami Unii, ale obecnie nie mogą na to liczyć ze względu na wspomniane już zmęczenie rozszerzeniem³¹. W podobnym tonie wypowiedział się czeski wiceminister spraw zagranicznych Alexandr Vondra, według którego PW nie powinno być trwałą alternatywą dla członkostwa i że furtka do UE powinna pozostać otwarta³². Jednak, jak już wspomniano, niektóre państwa członkowskie będą chciały się upewnić, czy PW będzie miało charakter trwałej bariery, odcinającej partnerów od członkostwa, miast pełnić funkcję trampoliny do wejścia do UE. Wspólnota musi się bezpośrednio zmierzyć z niepewnością związaną z tą kwestią, jednoznacznie

²⁹ Renata Goldirova, *Eastern Partnership could lead to enlargement, Poland says*, “EU Observer”, 27 maja 2008, http://euobserver.com/9/26211?rss_rk=1.

³⁰ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, op. cit.

³¹ Renata Goldirova, *Eastern Partnership could lead to enlargement, Poland says*, op. cit.

³² Toby Vogel, *EU plans to launch Eastern Partnership*, “European Voice”, 6 listopada 2008, <http://www.europeanvoice.com/article/imported/eu-plans-to-launch-eastern-partnership-/62947.aspx>.

i jednogłośnie potwierdzając, czy furka pozostaje otwarta i ogłaszając, że wraz z powołaniem PW pileczka znalazła się po stronie partnerów, dając im szansę zaprezentowania się w postaci godnych kandydatów.

Ramy czasowe

Za pośrednictwem PW Unia zobowiązała się udzielić jednoznacznej odpowiedzi na oczekiwania sąsiadów, dotyczące pogłębionych relacji. Z pewnością liczba działań zarysowanych w dokumentach i deklaracjach PW robi wrażenie, jednak osiągnięcie postawionych celów będzie wymagało czasu, co dotyczy szczególnie najambitniejszych z nich. Ustanowienie znaczących i obszernych stref wolnego handlu oraz zapewnienie mobilności i dostępu do unijnego rynku pracy to kontrowersyjne i delikatne projekty polityczne, niełatwe do sformułowania i wdrożenia, nie mówiąc już o umowach stowarzyszeniowych nowej generacji mających nadrzędne znaczenie.

Opóźnienie w realizacji namacalnych korzyści płynących z PW może doprowadzić do obniżenia ogólnej skuteczności inicjatywy, a co za tym idzie – wpłynąć negatywnie na zdolność UE do forsowania reform wśród partnerów na wschodzie.

Zróżnicowanie: tyle, ile trzeba?

Sąsiedzi ze wschodu nigdy nie byli zadowoleni z tego, że wrzucono ich do jednego worka – w postaci EPS – wraz z południowymi sąsiadami. Trzeba przyznać, że nawet biorąc pod uwagę fakt, że obie grupy sąsiadów prezentują generalnie porównywalne wyzwania dla Unii, to w sumie istnieje jednak pomiędzy nimi więcej różnic niż podobieństw. Zarówno Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, jak i PW są wyrazem uznania różnic, istniejących pomiędzy tymi dwoma regionami geograficznymi, ale pozostaje otwarte pytanie, czy wynikające z tego podejście jest wystarczająco zróżnicowane.

Spośród sześciu państw objętych PW Ukraina ma najbardziej rozbudowane stosunki z UE, plasując się przed zajmującą pod tym względem drugie miejsce Mołdawią. Co więcej, oba te kraje postrzegają się – i chcą być traktowane – jako potencjalne kraje kandydackie. W związku z tym zarówno Kijów, jak i Kiszyniów nie kryją rozczarowania z faktu objęcia ich taką samą strukturą polityczną – a co za tym idzie – zaliczeniem ich do jednakowej kategorii co Białoruś, Azerbejdżan, Armenia i Gruzja, czyli kraje nieposiadające perspektywy członkostwa w średnim ani nawet w długim okresie.

W ten sposób PW zatarło granicę pomiędzy potencjalnymi kandydatami, a tymi państwami, które nie wykazują zainteresowania członkostwem w UE.

Chociaż nowe podejście regionalne zaproponowane przez Komisję jest krokiem zmierzającym we właściwym kierunku, powinno ono zostać zrównoważone poprzez położenie większego nacisku na zróżnicowanie w stosunkach dwustronnych pomiędzy poszczególnymi państwami. Pomimo że partnerów objętych PW charakteryzują wspólne cechy, równocześnie kraje te znacząco się różnią. Kijów już dał wyraz swojemu niezadowoleniu, wynikającemu z objęcia Ukrainy tą samą polityką co „awanturników” z Południowego Kaukazu, nie wspominając już o Białorusi, która wciąż nie ma nawet formalnej umowy z UE. Oczywiście różnice jakościowe w relacjach szóstki objętej PW z UE powinny zostać uwzględnione w strukturze Partnerstwa, tak żeby umożliwić liderom dalsze posuwanie się naprzód bez oglądania się na brak reform i zaangażowania w pozostałych krajach regionu.

Przeszkody oraz kwestie otwarte

Stawianie czoła konfliktom regionalnym

Wojna w Gruzji w sierpniu 2008 roku wzmocniła determinację UE, by zmierzyć się z antagonizmami w sąsiedztwie. Jednak wspólna deklaracja, uchwalona podczas praskiego szczytu inaugurującego PW pomija kwestię rozwiązywania konfliktów milczeniem, stwierdzając jedynie „potrzebę jak najwcześniejszego rozwiązania pokojowego, opartego na zasadach i normach prawa międzynarodowego”³³.

Wydawałoby się zatem, że za pośrednictwem PW Wspólnota dała jedynie skromny wyraz uznania wagi, jaką ma naprawa sytuacji na obszarze wschodniego sąsiedztwa³⁴, i to pomimo faktu, że sama stwierdziła, iż „(...) jeśli EPS nie zdoła przyczynić się do rozwiązania konfliktów w regionie, to poniesie porażkę w ramach jednego z kluczowych celów, jakie zostały jej postawione”³⁵. Czas pokaże, na ile Unia okaże się skuteczna wobec innych sporów w regionie. Tymczasem kwestia ta pozostaje otwarta.

³³ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, op. cit.

³⁴ Dominic Fean, *Making Good Use of the EU in Georgia: the Eastern Partnership and Conflict Policy*, Russia.Nei.Visions No 44, wrzesień 2009, www.ifri.org/downloads/ifrifeaneuandgeorgiaengsept2009_2.pdf.

³⁵ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie Wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, KOM (2006) 726 wersja ostateczna, Bruksela, 4 grudnia 2006 roku, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:PL:PDF>.

Rozbieżne priorytety państw członkowskich

Kontrowersje, które wzbudziła idea sojuszu krajów Morza Śródziemnego, przedstawiona przez prezydenta Sarkozy'ego, pokazały, że priorytety państw członkowskich w zakresie polityki regionalnej oraz sąsiedztwa są często rozbieżne. Co więcej, polityczna waga PW w momencie inauguracji tej inicjatywy została pomniejszona przez nieobecność na praskim szczycie czołowych przywódców. I tak, Nicolas Sarkozy był reprezentowany przez premiera François Fillona, Hiszpania wysłała ministra spraw zagranicznych, a Włochy – ministra polityki społecznej.

Właściwie kanclerz Niemiec Angela Merkel była jedynym przywódcą czołowego państwa członkowskiego, która zaszczyliła spotkanie swoją obecnością, co wyraźnie kontrastowało z rangą reprezentantów, oddelegowanych przez kraje partnerskie. W 2010 roku stery Unii obejmują kolejno Hiszpania oraz Belgia, co może przyczynić się do zniknięcia PW z pola widzenia, chociaż niewykluczone, że za prezydentury Węgier, a następnie Polski w roku 2011 inicjatywa ta powróci na bardziej poczesne miejsce. Tymczasem rozbieżne priorytety państw członkowskich będą stanowić przeszkodę dla postępów wszelkich działań, dotyczących sąsiadów zarówno na wschodzie, jak i na południu.

Finalité, czyli kształt ostateczny

W niniejszym artykule autorka wielokrotnie podkreśla, że związek pomiędzy PW a rozszerzeniem jest w najlepszym razie luźny. Mając to na uwadze, nasuwa się pytanie, jaki może być ostateczny kształt albo przynajmniej średniookresowy cel PW? Co ciekawe, niektórzy komentatorzy mówią o scenariuszu norweskim, co oznacza, że w przypadku wdrożenia w życie celów PW kraje partnerskie uzyskałyby względem Unii podobny status, jaki ma Norwegia³⁶. Chociaż jest to układ pozbawiony perspektywy członkostwa, podobne rozwiązanie mogłoby być w pełni satysfakcjonujące, biorąc pod uwagę fakt, że w jego ramach jest miejsce na przykład na umowy o wolnym handlu z UE, a także na bardziej otwartą i efektywną politykę wizową, umożliwiającą podróżowanie i podejmowanie pracy w państwach członkowskich. Aczkolwiek określenie perspektywy członkostwa dałoby się logicznie uzasadnić, to jednak takie rozwiązanie nieuchronnie głęboko rozczarowałoby sąsiadów, a co za tym idzie, uczyniłoby PW nieskutecznym narzędziem reform.

³⁶ Iris Kempe, Tarek Hohberg, Roderick Kefferpütz, *Eastern Partnership and the Caucasus. Strategic Input from the Region*, http://www.boell.cz/downloads/Eastern_Partnership_Paper.pdf.

Anna Zielińska
Kerry Longhurst

Partnerstwo Wschodnie – kontekst i reakcje niespokojnego regionu

Powstanie Partnerstwa Wschodniego (PW) było odpowiedzią, mającą zaspokoić oczekiwania niektórych sąsiadów na wschodzie pragnących intensyfikacji stosunków z Unią Europejską (UE) i przyznania, że Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) w swoim pierwotnym kształcie nie działa optymalnie. PW było także – jak już zauważono w innych rozdziałach niniejszego opracowania – reakcją na powołanie Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego. Dodatkowe impulsy stanowiły: wojna pomiędzy Gruzją i Rosją w sierpniu 2008 roku oraz ukraińsko-rosyjski kryzys gazowy ze stycznia 2009 roku, który miał wpływ na dostawy gazu do odbiorców w UE.

Sukces PW oraz kwestia, na ile inicjatywa ta może przyczynić się do pogłębienia relacji Wspólnoty z jej sąsiadami, będą w dużym stopniu zależne od poparcia, jakie Partnerstwo Wschodnie uzyska wśród krajów członkowskich oraz ich determinacji do osiągnięcia celów stawianych przed tym projektem. Czy Hiszpania i Belgia podtrzymają rozmach PW podczas swoich prezydentur w 2010 roku, zanim przełożą pałeczkę Węgrom, a następnie Polsce, mającym przewodzić Unii w roku 2011? Co ważne, czy wśród krajów członkowskich Wspólnoty istnieje wystarczająco duża grupa żywotnie zainteresowana wschodem, aby zapobiec czarnemu scenariuszowi, zgodnie z którym PW pada ofiarą rozbieżnych priorytetów narodowych i interesów regionalnych?

Silę napędową Partnerstwa od początku stanowiła Komisja Europejska. Naturalnie, kraje członkowskie ochoczo przyklasnęły koncepcji rozbudowania wymiaru wschodniego EPS, ale ich poparci nie towarzyszyła dogłębna dyskusja na temat szczegółów i wdrożenia inicjatywy. Brak kontrowersji na podobieństwo tych, które wywołało ogłoszenie projektu Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, był w dużej mierze wynikiem zręcznej dyplomacji prowadzonej za kulisami przez Polskę i Szwecję, które przedstawiały PW jako integralną część polityki unijnej. Należy pamiętać, że Polska opowiadała się za solidniejszą polityką wschodnią zanim jeszcze stała się członkiem Wspólnoty. Z uwagi na powyższe, zbudowanie wewnątrzunijnego konsensusu w 2008 roku nie nastąpiło zbyt wielu trudności.

Zgodnie z oczekiwaniami, członkowie Unii z krótszym stażem (oczywiście wraz ze Szwecją) byli najbardziej zaangażowani w promowanie inicjatywy, która wpisywała się w ich postanowienie, by nie dopuścić do wygaśnięcia dynamiki rozszerzenia i wprowadzić wschodnich sąsiadów na ścieżkę do członkostwa. Polska, Czechy, Węgry oraz kraje bałtyckie zawsze przejawiały tu spory zapal i do tej pory wywierają największą presję na powiązanie PW z polityką otwartych drzwi dla przyszłego członkostwa niektórych spośród wschodnich sąsiadów UE. Co ciekawe, organizacja nowej Komisji Europejskiej zakłada połączenie polityki rozszerzenia oraz polityki sąsiedztwa w ramach jednej Dyrekcji Generalnej (DG). Czy będzie to oznaczać, że PW nieuchronnie stanie się częścią procesu poszerzania granic Unii, pozostaje otwartym pytaniem, na które ani kraje członkowskie, opowiadające się za rozszerzeniem, ani kraje aspirujące do członkostwa nie uzyskują satysfakcjonującej odpowiedzi w krótkim czy nawet średnim okresie. Jednym słowem, podczas następnej kadencji Komisji – PW oraz polityka rozszerzenia będą podlegać pod tę samą DG, ale pozostaną odrębnymi procesami.

Tymczasem, jeśli chodzi o Bułgarię i Rumunię, to o ile oba te kraje popierają ogólne cele PW, o tyle mają jednocześnie zastrzeżenia względem współgrania nowego przedsięwzięcia z Synergią Czarnomorską oraz jego wpływu na kształt relacji z Turcją. Obaj najmłodszy członkowie Wspólnoty wyrażają obawę, że zbyt duża liczba inicjatyw regionalnych może doprowadzić do osłabienia całokształtu polityki unijnej we wschodnim sąsiedztwie. Patrząc szerzej na całą UE, kontrowersje wywołała kwestia finansowania PW, która dotyczy szczególnie płatników netto do unijnego budżetu. Natomiast niektóre południowe państwa członkowskie podjęły próbę powiązania kwestii przydzielenia dodatkowych funduszy dla wschodu ze zwiększonym finansowaniem sąsiadów z południa¹.

Jednocześnie kraje członkowskie były ogólnie zgodne w kwestii objęcia Białorusi strukturami PW i przyjęły włączenie tego kraju do Partnerstwa Wschodniego jako dowód, że Bruksela pragnie podwoić swoje wysiłki, nakierowane na wyciągnięcie Mińska z politycznej izolacji. Unijna polityka zbliżenia z Białorusią zawsze wzbudzała kontrowersje ze względu na autorytarny charakter władz tego kraju. Jednak pytanie, które pozostaje otwarte i na które nie ma łatwej odpowiedzi, dotyczy właściwych proporcji w polityce Wspólnoty względem Białorusi, czyli ile tzw. kija, a ile marchewki. Kwestia rosyjska okazała się jeszcze bardziej sporna. Niemcy i Francja stanęły na sta-

¹ Helen Wallace, *The European Union and its Neighbourhood: Time for a Rethink*, Eliamep Thesis No 4, maj 2009, tekst dostępny na: <http://www.eliamep.gr/en/wp-content/uploads/2009/04/eliamep-thesis-4-2009-helen-wallace.pdf>. Niemcy również głośno dawały wyraz swoim obawom, dotyczącym wpływu PW na współpracę w regionie Morza Czarnego, zważywszy na fakt, że to właśnie ten kraj był jednym z architektów Synergii Czarnomorskiej.

nowisku, że sprawą kluczowej wagi jest wyraźniejsze zdefiniowanie stosunków na linii UE – Rosja i że rozwojowi PW powinna towarzyszyć dyskusja na ten temat. W nawiązaniu do czego warto nadmienić, że tradycyjnie prorosyjski wydźwięk polityki zagranicznej Niemiec i Francji stał się dużo mniej stanowczy od czasu wojny rosyjsko-gruzyńskiej. Faktem jest, że odkąd w Pałacu Elizejskim urząd objął Nicolas Sarkozy, zaangażowanie Francji we wschodnie sąsiedztwo wyraźnie wzrosło, a w trakcie francuskiej prezydentury w UE w 2008 roku Paryż przejął inicjatywę w forsowaniu układu stowarzyszeniowego UE – Ukraina².

Oczywiście sukces PW w dużej mierze zależy będzie również od tego, czy elity oraz kluczowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich zaangażują się w ten projekt. Wśród tych, które zdecydują się go poprzeć, czynnikiem determinującym sukces będzie sposób postrzegania PW, to znaczy czy Partnerstwo zostanie uznane za dobry grunt, na którym mogą być zakotwiczone reformy, i czy według partnerów wytyczy ono jasną mapę drogową dojścia do takich relacji, jakie partnerzy chcieliby utrzymywać ze Wspólnotą w przyszłości. Co ważne, spojrzenia na tę kwestię nie są jednoznaczne w poszczególnych krajach sąsiedzkich. Mając to na uwadze, w niniejszej części publikacji poddamy analizie kontekst oraz reakcje sąsiadów na Partnerstwo Wschodnie, za punkt odniesienia biorąc oficjalne stanowiska rządów.

Pomimo wysiłków EPS, nadal niespokojnie

Jak przyznała sama Unia, rok 2008 nie był pomyślny dla EPS i wschodniego sąsiedztwa, które w ciągu ostatnich kilku lat raczej poczyniło krok wstecz w dziedzinie demokracji i bezpieczeństwa. W niedawnym raporcie o postępach we wdrażaniu EPS, Komisja uznała, że korupcja pozostała istotnym problemem w wielu krajach objętych inicjatywą, a także że „tempo reform uległo spowolnieniu, zwłaszcza jeśli chodzi o demokrację oraz standardy ochrony praw człowieka”³. W rzeczywistości kierunek reform w wielu przypadkach uległ zmianie.

² *Partnerstwo Wschodnie – Raport Otwarcia*, (red.) Beata Wojna, Mateusz Gniazdowski, PISM, Warszawa 2009, s. 26-31.

³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008, COM (2009) 188/3, Brussels, 23 April 2009, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/com09_188_en.pdf.

Powszechna niepewność, czyli demokracja w odwrocie

Ukraina – kraj należący do awangardy państw objętych EPS – pogrążyła się w kryzysie politycznym i jest jednym z krajów, które najdotkliwiej odczuły skutki światowego kryzysu gospodarczego. Sukces Wiktora Janukowicza podczas wyborów prezydenckich z 2010 roku może odwrócić zbliżenie Kijowa z UE, obecne od pomarańczowej rewolucji z 2004 roku, w bardzo widoczny przechył w stronę prorosyjskiej polityki zagranicznej Ukrainy. Niemniej należy zwrócić uwagę, iż wyniki wskazują na to, że demokracja jest obecna w życiu politycznym (wybory zostały uznane za sprawiedliwe i przeprowadzone zgodnie z międzynarodowymi standardami). Ponadto, podczas gdy starania o członkostwo w NATO zostaną porzucone przez nowy rząd, który będzie prowadził prorosyjską politykę zagraniczną, to mało prawdopodobne wydaje się, aby wstrzymał on priorytet, jakim jest zbliżanie się do UE⁴.

Moldawia, która z racji tego, że jest małym państwem, mogłaby relatywnie łatwo zostać mocniej włączona w struktury instytucji euroatlantyckich, także spędziła lwią część 2009 roku pogrążona w kryzysie wyborczym, którego punktem kulminacyjnym był wybuch gwałtownych protestów – stłumionych przez rząd – wiosną 2009 roku. Chociaż ostatecznie po powtórnych przeliczeniu głosów, oddanych w kontestowanych kwietniowych wyborach, większość w parlamencie zdobyła koalicja partii proeuropejskich i pronatowskich, nie ma żadnej pewności, iż koalicja ta się utrzyma. Co więcej, koalicjanci nie dysponują wystarczającą większością parlamentarną, żeby przeforsować wybór proeuropejskiego kandydata jako następcy prezydenta Vladimira Voronina, który odszedł ze stanowiska po dwóch kadencjach, składając urząd we wrześniu 2009 roku.

Trwająca w parlamencie sytuacja patowa zapewne przyczyni się do osłabienia sił proeuropejskich w Moldawii i już pokrzyżowała wybór na prezydenta Mariana Lupu, kandydata rządzącej partii – Sojuszu na rzecz Integracji Europejskiej. Chociaż Lupu był jedynym kandydatem ubiegającym się o urząd głowy państwa, w głosowaniu przeprowadzonym 10 listopada 2009 roku nie udało mu się zebrać wystarczającej liczby głosów w parlamencie, na skutek wstrzymania się od głosu deputowanych Partii Komunistycznej. Bezustanne targi polityczne pomiędzy partiami demokratycznymi a komunistami trwały w najlepsze do 7 grudnia, na kiedy zaplanowano drugą turę głosowania, w wyniku której parlament ponownie nie był w stanie wybrać Lupu z tego samego powodu, co poprzednio. W rezultacie w 2010 roku Moldawia będzie musiała przeprowadzić przyspieszone wybory parlamentarne.

⁴ Sabine Fischer, *Has the EU lost Ukraine?*, EUISS Analysis, luty 2010, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Has_the_EU_lost_Ukraine.pdf.

W pozostałych krajach regionu dobre rządzenie i demokracja występują nierównomiernie. Choć obserwatorzy OBWE (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) i UE uznali, że wybory prezydenckie, przeprowadzone w Gruzji w styczniu 2008 roku, w wyniku których prezydent Saakaszwili został wybrany na drugą kadencję, spełniły wymogi demokratyczne jako pierwsze prawdziwie konkurencyjne wybory prezydenckie, to jednak równocześnie ci sami obserwatorzy przyznali, że pewne kwestie wciąż wymagają uwagi. Mieli na myśli protesty partii opozycyjnych, zdaniem których Saakaszwili uciekł się do represji w celu uciszenia opozycji oraz mediów⁵. Zapal uczestników antyrządowych demonstracji w ulicznych protestach oskarżających Saakaszwilego o nieudolność w konflikcie z Rosją oraz narastające tendencje autorytarne, utrzymywał się jeszcze w 2009 roku⁶. Równocześnie zachód też stał się ostrożniejszy w stosunku do prezydenta, zdając sobie sprawę, że gruzińska demokracja nie jest tym, czym być powinna. Częściowo stało się to za sprawą coraz ostrzejszego prześladowania opozycji, ale także z powodu – co widać z perspektywy czasu – błędów, popełnionych przez Saakaszwilego w postępowaniu z Rosją w kwestii konfliktu o Osetię Południową w sierpniu 2008 roku.

W Azerbejdżanie, który jest drugim po Białorusi najbardziej autorytarnym państwem objętym PW, proces wdrażania zasad demokratycznych uległ zahamowaniu wraz z ogłoszeniem wyników referendum, przeprowadzonego w marcu 2009 roku, w rezultacie którego usunięto wszystkie przeszkody stojące na drodze do dożywotniego kandydowania na urząd prezydenta przez pełniącego tę funkcję Ilhama Alijewa. Choć Azerbejdżan uchodzi za kraj przyjazny dla biznesu i inwestycji, niewątpliwie jednak pozostaje niechętny podejmowaniu zobowiązań w zakresie reform politycznych. W swoim dorocznym raporcie za rok 2008 Komisja odnotowała ograniczone postępy we wdrażaniu planu działania EPS w szerokim zakresie reform politycznych, a także w kwestiach praw człowieka i bezpieczeństwa⁷.

Słabe zaangażowanie w promowanie demokracji da się zauważyć także w Armenii, gdzie rząd coraz brutalniej tłumi protesty, jednocześnie ograniczając działania opozycji. Ostatnio zamieszki wstrząsnęły krajem po wyborach prezydenckich w lutym 2008 roku, w których zwyciężył Serż Sarkisjan. Wyniki wyborów były mocno kontestowane przez partie opozycyjne, co doprowadziło do demonstracji ulicznych, w których

⁵ Więcej na ten temat: (b.a.), *Georgia events of 2008*, Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/en/node/79339>.

⁶ Luke Harding, *Thousands gather for street protests against Georgian president*, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/apr/09/georgia-protests-mikheil-saakashvili>.

⁷ Patrz: *Progress Report Azerbaijan. Implementation of the ENP in 2008*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_512_en.pdf.

śmierć poniosło kilka osób⁸. Reakcją rządu było wprowadzenie dwudziestodniowego stanu wyjątkowego, co w praktyce oznaczało zakaz organizowania wszelkich demonstracji antyrządowych przez ten czas. Chociaż po odwołaniu stanu wyjątkowego władze zezwoliły na zorganizowanie opozycyjnego wiecu poparcia dla byłego prezydenta Lewona Ter-Petrosjana oraz jego przebywających w areszcie zwolenników⁹, wróciły do sprawowania rządów twardej ręki przy okazji ważnych wyborów do Rady Miejskiej Erywania w maju 2009 roku. Co ciekawe, choć obserwatorzy Rady Europy uznali, że wybory były w znacznym stopniu demokratyczne, jednak partie opozycyjne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego zakwestionowały wybory, w których rządząca Partia Republikańska odniosła przynajmniej zwycięstwo, nie wierząc, że były one sprawiedliwe i uczciwe¹⁰.

Białoruś niezmiennie pozostaje „ostatnią dyktaturą” Europy. Od momentu objęcia władzy w 1994 roku pod hasłem obietnic cofnięcia reform rynkowych, Aleksander Łukaszenka wzmocnił urząd prezydenta, skupiając w swoich rękach kontrolę nad wszystkimi instytucjami politycznymi oraz nad procesem wyborczym. W 2001 roku został wybrany na kolejną kadencję w wyborach, które zostały powszechnie skrytykowane po nagłym zniknięciu czołowych postaci białoruskiej opozycji. Następnie w roku 2004 Łukaszenka zlikwidował wszystkie konstytucyjne bariery, stojące na drodze do startowania w wyborach i pełnienia urzędu dożywotnio.

Wyniki wyborów parlamentarnych, przeprowadzonych we wrześniu 2008 roku po raz kolejny wykazały dominację Łukaszenki na białoruskiej scenie politycznej i to mimo trudności w relacjach z Rosją oraz presji demokratyzacyjnej, wywieranej przez UE oraz USA. W rezultacie, mimo wystawienia przez opozycję 70 kandydatów, żaden z nich nie zdobył mandatu parlamentarnego, z których wszystkie ponownie zostały obsadzone przez deputowanych przychylnych Łukaszence¹¹. Jednocześnie władze w Mińsku wykonały niepewne ruchy w kierunku liberalizacji gospodarczej i zaczęły zwalniać więźniów politycznych, co przez UE zostało przyjęte ze szczególnym zadowoleniem.

Bruksela nie zrewidowała jednak swojej pełnej rezerwy postawy. Ewidentny brak zaangażowania w ochronę praw człowieka i promowanie demokracji ze strony władz

⁸ Sabrina Tavernise, *Emergency Order Empties Armenian Capital's Streets*, http://www.nytimes.com/2008/03/03/world/europe/03armenia.html?_r=1.

⁹ Astghik Bedevian, *Thousands rally in Yerevan with rare government consent*, <http://www.armenialiberty.org/content/Article/1594627.html>.

¹⁰ (B.a.), *Armenian ruling party sweeps polls in high-profile Yerevan municipal election*, http://www.europeanforum.net/news/616/armenian_ruling_party_sweeps_polls_in_high_profile_yerevan_municipal_election.

¹¹ Luke Harding, *Belarus elections labeled corrupt as Lukashenko backers win all seats*, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/sep/29/belarus>.

w Mińsku dostarczyły Wspólnocie powodów do kontynuowania polityki zamrażania majątków, znajdujących się na obszarze UE, a należących do rządu białoruskiego, i utrzymania restrykcji wizowych wobec czterech urzędników, zamieszanych w zniknięcie działaczy politycznych, oraz wobec przewodniczącego białoruskiej centralnej komisji wyborczej. W swoich najnowszych konkluzjach dotyczących Białorusi, Rada Europejska potwierdziła utrzymanie w mocy restrykcji (kwestia ta ma zostać ponownie rozpatrzona w październiku 2010 roku) wobec innych urzędników. Jest to krok, mający zachęcić do poczynienia postępów w kierunku nawiązania popartych umowami relacji pomiędzy Białorusią a UE¹².

Mimo wszystko prawdziwe reformy na Białorusi mogą zostać wdrożone tylko w przypadku przemian relacji białorusko-rosyjskich. Zmiany w tej sferze, zmierzające do osłabienia bezwarunkowego rosyjskiego wsparcia gospodarczego i politycznego, którego celem jest utrzymanie *status quo* na Białorusi, mogą ostatecznie zmusić władze w Mińsku do szerszego otwarcia na pojednawcze gesty ze strony UE¹³. Naturalnie, kluczową kwestią dla dynamiki stosunków białorusko-rosyjskich, a zarazem najważniejszym barometrem szans na przeobrażenia, jest kwestia energii. Ze wszystkich republik postsowieckich Białoruś wyróżnia się największą niesamodzielnością energetyczną i jest jednym z najsilniej uzależnionych od zewnętrznych dostaw gazu. Dostarczanie taniej, kupowanej poniżej cen rynkowych rosyjskiej energii podpira białoruską gospodarkę, zważywszy że 80% produkcji wytwarzanej na eksport jest wysoce energochłonna¹⁴.

Nawet w przypadku zmiany stosunków na linii Rosja – Białoruś i osłabienia zależności tej drugiej od Federacji Rosyjskiej, taki rodzaj szerokiej demokratyzacji na Białorusi, na jaki liczy UE, poważnie zagroziłby pozycji reżimu Łukaszenki – aktualnie trzymającemu politykę i społeczeństwo w żelaznym uścisku – a co za tym idzie, aparat władzy będzie podobnym zmianom przeciwny.

¹² *Council conclusions on Belarus*, 2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting, Brussels, 17 November 2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/111243.pdf. Zob. także: David Brunnstrom, *EU extends freeze on visa restrictions for Belarus*, <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSLH587419>.

¹³ Sabine Fischer, *Introduction*, w: *Back from the cold? The EU and Belarus in 2009*, (ed.) Sabine Fischer, Chailot Paper No 119, Institute for Security Studies, Paris 2009.

¹⁴ Margarita M. Balmaceda, *At a crossroads: the Belarussian-Russian energy-political model in crisis*, w: *Back from the cold? The EU and Belarus in 2009*, (ed.) Sabine Fischer, op. cit, s. 80.

Obszar pogrążony w konfliktach

Zejsście z drogi przemian demokratycznych i lekceważenie praworządności często idą w parze z licznymi konfliktami w regionie, które jak można było się przekonać na przykładzie sierpniowej wojny w Gruzji w 2008 roku, trudno uznać za zamrożone i których temperatura może nagle wzrosnąć. I znowu przypadek Gruzji pokazuje, że elity rządzące mogą wykorzystywać sytuację napięć dla umacniania swojej władzy. Naddniestrze jest często postrzegane jako najmniej złożony konflikt w sąsiedztwie, który – jak sugerują komentatorzy – mógłby być polem wspólnych działań unijno-rosyjskich w celu jego rozwiązania¹⁵.

Jednak kryzys demokracji i walka o władzę w Moldawii na przestrzeni 2009 roku rzuciły cień na perspektywy kontynuowania dwóch ścieżek negocjacji: w międzynarodowym formacie „5+2”¹⁶, równoległe z dialogiem dwustronnym, angażującym partnerów po obu brzegach Dniestru¹⁷. Tymczasem mamy do czynienia z poważnym ryzykiem wybuchu otwartego konfliktu i konfrontacji pomiędzy Rosją i Gruzją, co jest związane z faktem utrzymywania przez Tbilisi, że Osetia Południowa oraz Abchazja pozostają integralnymi częściami Gruzji, chociaż Rosja uznała obie republiki za niepodległe państwa.

Pomimo zawieszenia broni z 1994 roku, ryzyko konfliktu zbrojnego o Górski Karabach pomiędzy Armenią i Azerbejdżanem prawdopodobnie powróciło. Długoletnie negocjacje, prowadzone z inicjatywy Mińskiej Grupy OBWE – w ramach których strony konfliktu spotkały się w Atenach w grudniu 2009 roku – jak na razie nie zaowocowały osiągnięciem rozwiązania, możliwego do przyjęcia przez obie strony. Po zakończeniu ostatniej rundy rozmów azerski prezydent Ilham Alijew oświadczył wręcz, że rozpoczął program daleko idącej rozbudowy azerskich sił zbrojnych i że wobec braku postępów na drodze pokojowego rozwiązania konfliktu nie pozostaje mu nic innego, jak wyzwolenie separatystycznego regionu spod władzy Armenii siłą¹⁸.

Chociaż może się okazać, że mamy tu do czynienia z czystą retoryką (w rzeczywistości niektórzy komentatorzy twierdzą, że pokojowe rozwiązanie jest raczej na wycią-

¹⁵ Nicu Popescu, Andrew Wilson, *The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, Policy Report, European Council on Foreign Relations, London 2009, tekst dostępny na: http://ecfr.3cdn.net/befa70d12114c3c2b0_hrm6bv2ek.pdf.

¹⁶ Format 5+2 składa się ze stron konfliktu – Moldawii i Transdniestra, mediatorów – Rosji, Ukrainy i OBWE, a także obserwatorów – Stanów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej.

¹⁷ Vladimir Socor, *Negotiations on the Transnistria Conflict in a Deep Freeze*, <http://politicom.moldova.org/news/negotiations-on-the-transnistria-conflict-in-a-deep-freeze-203987-eng.html>.

¹⁸ (B.a.), *Difficulties reported at latest Armenia-Azerbaijan Summit*, http://www.rferl.org/content/Difficulties_Reported_In_Latest_Armenian_Azerbaijani_Summit/1885966.html.

gnięcie ręki), sytuacja dobrze obrazuje, w jak niestabilnych warunkach UE usiłuje rozwinąć współpracę regionalną. Bruksela wielokrotnie wzywała oba kraje do podjęcia zwiększonego wysiłku w celu uzgodnionego przez obie strony rozstrzygnięcia tego konfliktu¹⁹, jednak sama nie włączyła się w proces negocjacyjny jako aktywny uczestnik rozmów²⁰. W przypadku osiągnięcia ugody, przedstawiciele UE widzą dla Wspólnoty bezpośrednią rolę do odegrania, polegającą na przykład na roztoczeniu nadzoru nad możliwą umową pomiędzy Armenią i Azerbejdżanem, połączonego być może z misją pokojową²¹.

Propozycja Komisji w istocie nie odnosi się wyraźnie do zwiększenia roli UE w rozwiązywaniu konfliktów w regionie, nadmienia jednak, że PW powinno być w stanie wesprzeć stabilność i wielostronne budowanie zaufania „w celu wzmocnienia suwerenności i integralności terytorialnej partnerów”²². Przewiduje też konieczność umocnienia systemów wczesnego ostrzegania ze szczególnym uwzględnieniem stref objętych konfliktami, a także udział krajów partnerskich w misjach i ćwiczeniach WPBiO (Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony).

Region mocno dotknięty kryzysem finansowym

Państwa leżące we wschodnim sąsiedztwie pozostają wyraźnie biedniejsze niż kraje członkowskie Wspólnoty, i to pomimo ogólnego wzrostu poziomu PKB na mieszkańca, który nastąpił po obaleniu komunizmu. Zanim świat pogrążył się w kryzysie, potencjał systematycznego wzrostu gospodarczego w tych krajach pozostawał ograniczony przez lokalne środowisko biznesowe, które często nie sprzyja inwestorom za-

¹⁹ UE zawsze twardo podkreślała, że nie uznaje niepodległości Górnego Karabachu. Wspólnota potępiła też wybory prezydenckie przeprowadzone tam w 2002 oraz 2007 roku jako usankcjonowane prawnie, podobnie jak zanegowała referendum konstytucyjne z 2006 roku.

²⁰ Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, met Edward Nalbandian, Minister of Foreign Affairs of Armenia, Brussels, 18 czerwca 2008, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/101296.pdf; EU – US Summit, Göteborg, 14 czerwca 2001, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/09934.en1.html; Quadripartite meeting between the Council of Europe and the European Union, *Conclusions*, Madrid, 11 maja 2009, tekst dostępny na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107794.pdf.

²¹ Javier Solana, *A common vision for a common neighbourhood*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/articles/89426.pdf; Speech by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, Graduation Ceremony ESDC High Level Training Course, Stockholm, 17 marca 2006, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/discours/88870.pdf.

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Partnerstwo Wschodnie, KOM (2008) 823 wersja ostateczna, Bruksela, 3 grudnia 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>.

granicznym²³. Brak przejrzystości i niekompetencja administracji publicznej, nierówne stosowanie prawa oraz korupcja i ryzyko niestabilności politycznej to czynniki, które nierzadko odstraszały inwestorów zagranicznych, jak miało to miejsce w Gruzji w następstwie wojny w sierpniu 2008 roku. Taki stan rzeczy kontrastuje silnie z sytuacją w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 90. ubiegłego wieku, kiedy strumień inwestycji zagranicznych, napływających do takich państw, jak Polska czy Czechy, odegrał znaczącą rolę w rozwoju gospodarek krajowych, przyczyniając się do wzmocnienia stabilności politycznej na drodze do członkostwa w UE.

Region mocno odczuł skutki kryzysu gospodarczego z przełomu lat 2008/2009, przybliżając wizję „upadłych gospodarek”, a co za tym idzie widmo „upadłych państw”, wraz z potencjalnymi niepokojami społecznymi i konsekwencjami geopolitycznymi z tym związanymi²⁴.

Załamanie eksportu stali i słaby system bankowy, w dużej mierze zależny od finansowania międzynarodowego, sprawiły, że gospodarka Ukrainy musiała zostać podparta pożyczką z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) na zawrotną kwotę 16,4 miliarda dolarów²⁵. Dodatkowe wsparcie finansowe z MFW w formie porozumień typu *stand-by* oraz pochodzące z funduszu wsparcia rozwojowego i redukującego biedę udostępniono w latach 2008-2009 wszystkim krajom objętym PW, żeby pomóc im w walce z kryzysem²⁶. Spadająca wartość transferów pieniężnych od rodaków pracujących za granicą miała szczególnie wyraźny wpływ na gospodarki Mołdawii i Armenii. Nawet bogaty w zasoby surowców energetycznych Azerbejdżan odczuł negatywne skutki kryzysu. Z kolei spadek cen na usługi rafinacyjne oraz na energochłonne produkty eksportowe był dużym ciosem dla Białorusi i przyczyną opóźnień we wdrożeniu kilku programów prywatyzacyjnych.

Innowacyjne instrumenty polityki UE na trudne czasy

Wygląda zatem na to, że dokładnie w momencie, kiedy UE stara się zrobić krok w kierunku zmiany swoich relacji z najbliższymi sąsiadami na wschodzie, państwa te

²³ Według rankingu Banku Światowego „Doing Business Ranking” – na 175 państw objętych rankingiem, Mołdawia w 2006 roku spadła na miejsce 103, Ukraina była na pozycji 128, zaraz za nią – na miejscu 129 – uplasowała się Białoruś. Gruzja zajęła miejsce 37, Armenia – 34, a Azerbejdżan został sklasyfikowany na 99 pozycji, za: <http://www.doingbusiness.org/map/>.

²⁴ Nicu Popescu, Andrew Wilson, *The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, op. cit.

²⁵ (B.a.), *IMF Approves US\$16.4 Billion Stand-By Arrangement for Ukraine*, Press Release No. 08/271, 5 listopada 2008, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08271.htm>.

²⁶ Patrz raporty dla poszczególnych krajów na stronie internetowej MFW: <http://www.imf.org/external/country/index.htm>.

napotykają na trudności w procesach przemian demokratycznych i istnieje ryzyko, iż pozostaną podatne na konflikty. Okazało się także, że unijna zdolność do udzielenia wsparcia gospodarkom Europy Wschodniej w trakcie trwania światowego kryzysu gospodarczego była dość ograniczona.

Czynnikiem dodatkowo utrudniającym wdrażanie innowacyjnych instrumentów polityki są bardzo różne stosunki UE z każdym z sześciu państw objętych PW. Nie bez znaczenia jest również fakt, że aspiracje poszczególnych krajów w kwestii przyszłego kształtu relacji z Brukselą nie są jednakowe. Istnieje oczywiście wiele czynników, mających wpływ na dwustronne stosunki pomiędzy Wspólnotą a każdym z państw PW: ich bliskość geograficzna, kształt relacji z Rosją oraz poziom zależności gospodarczej i politycznej od tego kraju, ich zaangażowanie w konflikty w sąsiedztwie, jakość struktur demokratycznych i perspektywy rozwoju, a także stopień poparcia społecznego dla integracji z Europą. Mówiąc krótko, mamy tu do czynienia z różnorodną grupą państw relatywnie luźno powiązanych ze sobą, tak gospodarczo, jak i politycznie, co wyraża się również w płytkiej współpracy regionalnej pomiędzy nimi. Co więcej, dwa z sześciu państw sąsiedzkich – Armenia i Azerbejdżan – uwikłane są w konflikt o Górski Karabach, który jest enklawą znajdującą się w całości wewnątrz granic Azerbejdżanu, wspieraną przez Republikę Armenii.

Ukraina cieszy się najbardziej zażyłymi relacjami z UE, przed Mołdawią i Gruzją. Wszystkie trzy państwa należą też do grona krajów, które otwarcie ogłosiły swoje ambicje europejskie. W przeciwieństwie do tej trójki, Białoruś nie ma nawet umowy z UE, natomiast ani Azerbejdżan, ani Armenia nie zadeklarowały zamiaru przynależności do Wspólnoty.

Postrzeganie Partnerstwa Wschodniego w regionie

Sąsiedzi zareagowali na polsko-szwedzką inicjatywę z cichym zainteresowaniem, a niektórzy z nich także z nadzieją, że ich stosunki z UE ulegną zmianie jakościowej. Mołdawia i Ukraina ufają, że PW trwale odetnie sąsiedztwo wschodnie od południa i że EPS zostanie w ten sposób skutecznie podzielona na dwa oddzielne obszary geograficzne. Ten wschodni uzyska wtedy nową, bardziej uprzywilejowaną pozycję, szansę na szybszą integrację oraz jednoznaczną deklarację, dotyczącą perspektywy członkostwa. W pierwszej oficjalnej reakcji na projekt Ukraina przekonywała, że „Partnerstwo Wschodnie powinno przewidywać nadanie jasnej perspektywy członkostwa w UE tym europejskim sąsiadom Wspólnoty, którzy będą potrafili udowodnić szczerą i wagę

ich europejskich ambicji poprzez konkretne działania i namacalne osiągnięcia”²⁷. Mołdawska odpowiedź na PW była bardziej umiarkowana od reakcji Ukrainy, jednak podobnie jak Kijów, Kiszyniów również chciał się upewnić, że inicjatywa ta nie jest jednoznaczna z trwałym zablokowaniem dynamiki rozszerzenia, a wręcz odwrotnie – PW utoruje do niego drogę, poprzez „jasną perspektywę przystąpienia”²⁸.

Po roku od pierwszych zapowiedzi dotyczących Partnerstwa, spojrzenie wschodnich sąsiadów na projekt było już wyraźnie chłodniejsze. W miarę jak zakres oraz ambicje nakreślone w początkowej fazie stawały się mniej doniosłe, zainteresowanie partnerów – a szczególnie Mołdawii i Ukrainy – malało, tak że na praskim szczycie, inaugurującym PW, ich entuzjazm był już nieco przygaszony. Podczas gdy dokument Komisji z października 2008 roku dawał podstawy do nadziei, w deklaracji praskiej z maja 2009 roku znalazła się jego stonowana wersja, co wzbudziło rozczarowanie²⁹. Uczucia zawodu dopełniał fakt, że wiele ważnych osobistości z grona przywódców UE nie wzięło udziału w szczycie – wyjątkiem była tu obecność Angeli Merkel, kanclerza Niemiec – zaś ze strony partnerów na udział w szczycie nie zdecydowali się prezydenci Białorusi i Mołdawii.

Patrząc na tło prac nad dokumentem oraz na zawartość ostatecznej deklaracji, można dostrzec kilka kwestii. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że jednym z kluczowych wyzwań stojących przed Wspólnotą było pogodzenie bardzo różnych oczekiwań 27 członków UE. Na przykład wkład wniesiony przez kilka państw doprowadził do wzmocnienia ambicji dotyczących ruchu bezwizowego, co pierwotnie stanowiło rdzeń PW. Chociaż ostateczna deklaracja zawiera klauzulę, odnoszącą się do tej kwestii, to jednak długofalowym celem jest tutaj „liberalizacja”. W rzeczywistości kwestia wizowa może okazać się jednym ze słabszych punktów Partnerstwa, jako że wiele państw członkowskich będzie na tym polu stawiać mocny opór, podczas gdy jednocześnie jest to sprawa kluczowej wagi dla sąsiadów, postrzegana jako namacalny sprawdzian zaangażowania Unii w realizację swoich zobowiązań.

Dokument jest również świadectwem trudności, jakich nastęrczyło stworzenie programu, który zaspokajałby potrzeby wszystkich sześciu potencjalnych członków, biorąc pod uwagę ich różne aspiracje wobec Wspólnoty i rozbieżne interesy geopolity-

²⁷ Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine regarding the development of the Eastern Dimension of the European Union Foreign Policy, 26 maja 2008, <http://www.mfa.gov.ua/eu/en/news/detail/13105.html>.

²⁸ (B.a.), Meeting of Andrei Stratan – Radoslaw Sikorski, 11 lipca 2008, <http://www.mfa.gov.md/news/3012/>.

²⁹ Borut Grgic, *Europe Betrays its Mission in Prague*, “The Wall Street Journal Europe”, 11 maja 2008.

tyczne. Po drugie, praska deklaracja rozprzęga PW od dynamiki rozszerzenia, co wydaje się być sprzeczne z sygnałami wysyłanymi przez Sikorskiego w 2008 roku.

Ukraina i Mołdawia – „Partnerstwo Wschodnie nie jest priorytetem”

Ukraina jest najważniejszym graczem we wschodnim sąsiedztwie Unii. Kraj ten jest postrzegany nie tylko jako lider w regionie, ale także utrzymuje taki rodzaj relacji z UE, jakie Bruksela chciałaby powielić w stosunkach z innymi krajami wschodniego obszaru. Już w 1999 roku Unia opracowała wspólną strategię wobec Ukrainy, w ramach której uznała ukraińskie „aspiracje europejskie i jej proeuropejską orientację”³⁰. Wspólnota jest też o krok od sfinalizowania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą³¹. Wszystko wskazuje na to, że z wyjątkiem kwestii wolnego handlu, umowa ta będzie gotowa do końca 2009 roku.

Jak już wspomniano, wstępna reakcja Ukrainy na polsko-szwedzką propozycję była generalnie pozytywna. Najważniejszym czynnikiem był tutaj fakt, że PW zdawało się zapowiadać koniec unijnego podejścia, w ramach którego południowi i wschodni sąsiedzi UE byli wrzucani do tego samego worka³². Jednak stało się jasne, że ukraiński rząd pielęgnuje swoją pozycję „pierwszego wśród równych sobie” we wschodnim sąsiedztwie i dalej zamierza utrzymywać stosunki z UE poza nowymi strukturami, stworzonymi przez PW. Zasadniczo prounijni politycy ukraińscy obawiają się rozwoju nowych wielostronnych relacji, mogących wyrównać szanse pomiędzy wschodnimi sąsiadami, obniżając poprzeczkę do najniższego wspólnego mianownika. To właśnie w taki scenariusz wpisują się obawy, że PW może zniweczyć wysiłki poczynione przez Ukrainę.

A zatem dokładnie tak samo, jak niegdyś Kijów wyrażał swój sprzeciw wobec włączenia zarówno południowego, jak i wschodniego sąsiedztwa w struktury EPS, tak i teraz fakt, że Ukraina została przydzielona do grupy państw, mających znacznie mniej zaawansowane relacje z UE budzi silne zaniepokojenie. Wobec tego władze w Kijowie zabiegają o gwarancje, że PW będzie odzwierciedlać różnice w jakości demokracji pomiędzy sąsiadami, jak również ich zdolność do zaangażowania się we współpracę z Brukselą.

³⁰ Wspólna Strategia Rady Europejskiej z dnia 11 grudnia 1999 w sprawie Ukrainy, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:18:01:31999E0877:PL:PDF>.

³¹ Joint Declaration on the EU-Ukraine Association Agreement, Paris, 9 września 2008, http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/09/0909_UE_Ukraine/UE_Ukraine_association_agreement_EN.pdf.

³² Victor Yushchenko: *Eastern Partnership is no alternative to Ukraine's aspiration to join the EU*, Press office of President Victor Yushchenko, 29 kwietnia 2009, <http://www.president.gov.ua/en/news/13663.html>.

Czynnikiem dodatkowo studzącym zapal ukraińskich władz było to, że zobowiązania ze strony UE do wprowadzenia ruchu bezwizowego, zawarte w deklaracji praskiej, były rozwodnione w stosunku do ich pierwotnej wersji, o czym była już mowa powyżej. Kijów długo prowadził lobbing na rzecz całkowitego zniesienia wiz dla obywateli Ukrainy podróżujących do Unii i oczekuje, że kwestia mobilności będzie kluczowym aspektem nowej umowy stowarzyszeniowej UE-Ukraina.

Patrząc z perspektywy szczytu UE-Ukraina, który odbył się w grudniu 2009 roku, widać wyraźniej niż kiedykolwiek przedtem, że ukraińskie elity pragną iść własną ścieżką, jeśli chodzi o relacje z Unią. To źle wróży Partnerstwu Wschodniemu. Po podpisaniu programu stowarzyszeniowego pomiędzy UE i Ukrainą 19 czerwca 2009 roku (zastępującego plan działania obowiązujący w ramach EPS)³³, wiceminister spraw zagranicznych Ukrainy Konstantin Jelisiejew stwierdził, że „Ukraina praktycznie wychodzi z EPS”³⁴. Jak już wspomniano, wyniki wyborów prezydenckich na Ukrainie w styczniu 2010 roku będą miały decydujące znaczenie, rozstrzygając, na ile kraj ten będzie mógł się zbliżyć do UE.

W zależności od tego, który z trzech głównych kandydatów zwycięży, ukraińska polityka zagraniczna albo utrzyma swój prozachodni, prounijny kurs, wyznaczony przez prezydenta Juszczenkę, albo zwróci się ku Rosji, przyjmując wyraźnie sceptyczną postawę wobec Zachodu (w przypadku zwycięstwa Janukowicza lub Tymoszenko). Mołdawia – w ramach ogólnego zwrotu ku Zachodowi w następstwie rozpadu Związku Radzieckiego – już dawno podjęła postanowienie o zbliżeniu się do Unii³⁵. Jednak na postępy Mołdawii w tym zakresie negatywny wpływ miał deficyt dobrego rządu oraz niedostateczna klarowność polityki zagranicznej. Co więcej, oparta na rolnictwie gospodarka tego kraju pozostaje słaba i w dużym stopniu zależna od transferów pieniężnych od rodaków z zagranicy³⁶. To z kolei, w połączeniu z ugruntowaną pozycją partii komunistycznej, utrzymującej kontrolę nad mediami, i brakiem zaangażowania w zwalczanie korupcji, przyczyniło się do cofnięcia się przed reformami, których oczekuje Unia.

³³ EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement, http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf.

³⁴ (В.а.), После подписания повестки дня ассоциации с ЕС Украина фактически вышла из Европейской политики соседства – замминистра иностранных дел, <http://www.interfax.com.ua/rus/main/15888/>.

³⁵ Mołdawscy przywódcy żywili nadzieje na włączenie ich kraju do dynamiki rozszerzenia w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia, obejmującego pięć krajów na Balkanach Zachodnich, jednak nadzieje te zostały przekreślone przez UE.

³⁶ Milan Cuc, Erik Lundbäck, Edgardo Ruggiero, *Migration and Remittances in Moldova*, International Monetary Fund, Washington 2005, <http://www.imf.org/external/pubs/nft/2006/moldova/eng/mrm.pdf>; Adam S. Cardais, *Moldova: Hooked on Remittances*, “Business Week”, 22 kwietnia 2008, http://www.businessweek.com/globalbiz/content/apr2008/gb20080422_406625.htm?chan=globalbiz_europe+index+page_top+stories.

Naturalnie, całkowicie przeciwstawna postawa opozycji oraz pronunijnych sił politycznych tylko jeszcze bardziej wzmocniła zdolność kraju do zbliżenia do UE. Zamrożony konflikt w Naddniestrzu oraz stan relacji z Rosją również odciskają swoje piętno na moldawskiej perspektywie unijnej, sprawiając, że władze dają wyrazy lojalności to wobec Moskwy, to znów wobec zachodu. Jednocześnie istnieje wiele ważnych czynników, które popychają relacje pomiędzy UE a Moldawią w bardziej pozytywnym kierunku. Po pierwsze, mocne więzi kulturalne i językowe z Rumunią stanowią ogniwo łączące Moldawię ze Wspólnotą. Po drugie, ponad 70% Moldawian popiera integrację z Europą³⁷ (w przeciwieństwie do Ukrainy, gdzie poparcie społeczne dla integracji jest mniejsze). Po trzecie, Moldawia jako bardzo biedny kraj jest wysoce zależna od pomocy z UE, i wreszcie po czwarte, Unia jest obecnie najważniejszym partnerem handlowym Moldawii³⁸.

Moldawia zareagowała na PW bez cienia emocji i zachwytu. Obawa władz w stosunku do Partnerstwa sprowadzała się do tego, że inicjatywa ta może zniweczyć szanse na członkostwo w Unii, co jest strategicznym priorytetem moldawskiej polityki³⁹. Niepokój wzbudzał również fakt, że szóstka państw objętych PW stanowiła zbyt różnorodną grupę, którą cechował brak uznania dla zaawansowanej pozycji Moldawii oraz jej aspiracji wobec UE. Co więcej, widoczne wycofywanie się Unii z zapowiedzianych ułatwień wizowych w miarę zbliżania się daty majowego szczytu, było źródłem ubolewania ze strony proeuropejskich moldawskich elit⁴⁰.

Zdobycie większości parlamentarnej w lipcu 2009 roku przez Sojusz Integracji Europejskiej zdawało się zakotwiczyć na nowo relacje na linii UE – Moldawia, nadzarznięte w następstwie politycznej przemocy, która ogarnęła kraj po kwietniowych (2009) wyborach parlamentarnych, zakwestionowanych przez społeczeństwo. W słowach przemówienia Benity Ferrero-Waldner, komisarza EPS, wygłoszonego w moldawskim parlamencie w listopadzie 2009 roku, dało się wyraźnie wyczuć ładunek nowego optymizmu, kiedy stwierdziła ona, że lipcowe wybory „(...) wysłały mocny po-

³⁷ George Dura, Elena Gnedina, *Moldova's "wannabe democracy" is worth rescuing*, Policy Brief No 185, CEPS, Brussels 2009.

³⁸ Dane Eurostat dostępne na: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113419.pdf.

³⁹ (B.a.), Meeting of Andrei Stratan – Radosław Sikorski, op. cit.

⁴⁰ W tej sferze stosunki Moldawii z UE już posunęły się do przodu. Z dniem 1 stycznia 2008 roku weszły w życie dwie umowy pomiędzy UE a Moldawią: umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz oraz umowa o readmisji, zaś w czerwcu tego samego roku zainaugurowano ułatwienia w przepływie siły roboczej. Moldawia była jednym z dwóch państw, wybranych do przetestowania tej pilotażowej inicjatywy, której celem jest lepsze zarządzanie strumieniami migracji, a w szczególności walka z nielegalną migracją, którą Moldawia podjęła ramię w ramię ze Wspólnotą w zamian za zwiększenie możliwości migracyjnych dla obywateli Moldawii, chcących wjechać na terytorium UE, tak w zakresie możliwości legalnej migracji, jak i kwestii wiz krótkoterminowych.

zytywny sygnał, dotyczący stanu demokracji w Moldawii. Podjęcie zobowiązań, jakich oczekiwaliśmy na polu poszanowania praw człowieka, demokracji i praworządności, stało się faktem⁴¹. Już w październiku UE ogłosiła swoją gotowość do rozpoczęcia negocjacji w sprawie nowej umowy z Moldawią, wzorowanej na umowie stowarzyszeniowej, będącej przedmiotem rozmów z Ukrainą, która miałaby zastąpić poprzednio obowiązujące porozumienia o partnerstwie i współpracy⁴².

To przyspieszenie w relacjach może jednak napotkać przeszkody, dopóki nie zostanie wybrany nowy prezydent, co nastąpi nie wcześniej niż po następnych wyborach parlamentarnych, mających się odbyć w 2010 roku. Obecny moldawski klimat polityczny wskazuje na to, że kiedy nowy prezydent zostanie już wybrany, będzie musiał realizować politykę zagraniczną, polegającą na naprzemiennym zwracaniu się to ku Rosji, to znów ku UE, miast jednoznacznego zorientowania się na opcję proeuropejską⁴³. Sam Lupu – będący prawdopodobnym kandydatem na urząd prezydenta – nawołuje do „zrównoważonej polityki zagranicznej” i jest przeciwny członkostwu Moldawii w NATO.

Podsumowując, ukraińskie i moldawskie punkty widzenia na PW są podobne, co jest skutkiem tego, że są one przede wszystkim pochodnymi aspiracji obu krajów do członkostwa w UE. Dalsze podobieństwa wiążą się z polityką wewnętrzną, która w przypadku obu krajów rzuca cień na ich zdolność do przeprowadzania reform tak, aby spełniać oczekiwania Brukseli w trybie ciągłym. Prawdę mówiąc, UE nieustannie daje upust swojemu rozczarowaniu pozornie wolnym tempem reform. Z uwagi na tę kwestię w szczególności, motywem przewodnim PW jest zasada „więcej za więcej”, polegająca na tym, że sąsiedzi muszą uczynić więcej starań, aby otrzymać to, na czym im zależy od UE. Drugą ważną kwestią, którą należy odnotować, jest fakt, że z punktu widzenia Ukrainy i Moldawii, PW nie wnosi zbyt dużej wartości dodanej. Działając w oparciu o istniejące w ramach EPS kanały współpracy dwustronnej, obydwa kraje poczyniły postępy w ważnych dziedzinach, w tym na polu nowych umów stowarzyszeniowych, głębokich stref wolnego handlu oraz mobilności (gdzie prym wiedzie Ukraina), co miało miejsce niezależnie od inicjatywy Partnerstwa Wschodniego.

⁴¹ Cytat za: *Ferrero-Waldner: Moldova wasted precious time on its march to Europe*, <http://politicom.moldova.org/news/ferrerowaldner-moldova-wasted-precious-time-on-its-march-to-europe-204653-eng.html>.

⁴² (B.a.), *EU to negotiate a New Agreement with Moldova*, więcej na ten temat czytaj na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1539&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁴³ (B.a.), *Moldovan opposition vows to boycott repeat presidential election*, <http://politicom.moldova.org/news/molodvan-opposition-vows-to-boycott-repeat-presidential-election-204399-eng.html>.

Białoruś – wciąż na uboczu

Stosunki pomiędzy UE i Białorusią były w ciągu ostatniego dziesięciolecia skomplikowane. Z uwagi na autorytarny reżim, prześladowania opozycji oraz nagminne łamanie praw człowieka, a także fakt, że umowa o partnerstwie i współpracy – którą wprawdzie podpisano w 1995 roku – nie została ratyfikowana, Białoruś nie ma prawnie usankcjonowanych stosunków z UE i nie należy do grona państw objętych EPS. W tej sytuacji wysiłki Unii w ostatnich latach nakierowane były na normalizację relacji i zbliżenie z Mińskiem, w zamian za podjęcie przez białoruskie władze poważnych kroków, zmierzających do demokratyzacji kraju. W tym celu, w nieoficjalnym dokumencie⁴⁴ Bruksela podjęła próbę szczegółowego wytłumaczenia białoruskim władzom oraz społeczeństwu korzyści, które UE mogłaby zaoferować Białorusi w zamian za podjęcie reform, a także poczyniła zabiegi, mające umożliwić UE przebicie się do szerszej świadomości, w szczególności poprzez otwarcie delegatury w Mińsku.

Chociaż UE starała się konsekwentnie demonstrować, że oczekuje zmian, jak już wspomniano przypadek Białorusi skupia uwagę na wyzwaniach, stojących przed Brukselą w zakresie optymalizacji zastosowania metody zarówno zachęt, jak i gróźb w swojej polityce, a także na widocznym dylemacie pomiędzy interesami a wartościami w kontaktach z trudnymi sąsiadami⁴⁵. Zaś w odniesieniu do PW w szczególności, dylemat, przed którym stanęła Unia, dotyczył tego, jak zaangażować Białoruś, nie legitymizując jednocześnie reżimu, i jak uniknąć wrażenia, że Bruksela rezygnuje z dążeń do demokratyzacji kraju.

To właśnie ten trudny wybór odcisnął swoje piętno na działaniach podejmowanych przez UE wobec Białorusi, czego dowodzi punkt widzenia, jaki Komisja przyjęła na samym początku rozważań o rozszerzonej Europie⁴⁶. I tak Białoruś została wykluczona z prac Komisji nad raportami krajowymi, mającymi stanowić fundament dla planów działania EPS dla południowych i wschodnich sąsiadów. Postępy we współpracy pomiędzy UE a Białorusią odnotowano jedynie w mniej eksponowanych dziedzinach, dotyczących „współpracy technicznej”, zwłaszcza w kwestiach związanych z kontrolą granic, transportem i energią⁴⁷.

⁴⁴ Patr: *What the European Union could bring to Belarus*, Non-Paper, <http://www.doxtop.com/browse/1390d5cf/what-the-european-union-could-bring-to-belarus.aspx>.

⁴⁵ Sabine Fischer, *Introduction*, w: *Back from the cold? The EU and Belarus in 2009*, (ed.) Sabine Fischer, op. cit., s. 18- 19.

⁴⁶ Gisselle Bosse, Elena Korosteleva-Polglase, *Changing Belarus? The Limits of EU Governance in Eastern Europe and the Promise of Partnership*, „Cooperation and Conflict” 2009, Vol. 44, No 2, s. 143.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 151.

Koncepcja głosząca, że Białoruś powinna uczestniczyć w Partnerstwie, nie była kontestowana na forum UE. Dokumenty unijne sprzed szczytu w Pradze napomykały o Białorusi, choć oczywiście kwestią do rozstrzygnięcia pozostawał zakres oraz zasady jej uczestnictwa w tej inicjatywie. Za dążeniem Brukseli do objęcia Białorusi Partnerstwem Wschodnim kryło się uznanie faktu, że strategia kija w formie sankcji nałożonych na Mińsk, okazała się nieskuteczna. Ponadto faza wczesnego planowania PW przypadła na okres, kiedy wydawało się, że białoruski reżim czyni drobne kroki w kierunku reform, czego wyrazem było zwolnienie niektórych więźniów politycznych oraz wydanie zgody na otwarcie delegatury UE w Mińsku⁴⁸.

Oficjalna białoruska reakcja na PW była pozytywna, a władze dały wyraznie do zrozumienia, że Mińsk jest skłonny przyłączyć się do inicjatywy jako równorzędny partner. Naturalnie miało to oznaczać akceptację białoruskiego reżimu przez Brukselę, zniesienie sankcji oraz zakończenie dyplomatycznej izolacji kraju⁴⁹. Pozornie pozytywne nastawienie władz wraz z pozornym zamiarem ze strony Unii, by pozwolić Białorusi na uczestnictwo w PW, podzieliły proeuropejskie partie opozycyjne w kraju. Są tacy, którzy postrzegają członkostwo Białorusi w PW jako coś, co powinno być wstrzymane do czasu, aż panujący reżim poluzuje swój autorytarny uścisk i dopuści do powstania politycznego pluralizmu. Z drugiej strony są również i tacy, którzy widzą w PW potencjalnie skuteczne narzędzie, które mogłoby wyciągnąć kraj z izolacji, przyczynić się do demokratyzacji, a tym samym osłabić obecną władzę. Jedną z osób, przychylających się do tej drugiej interpretacji, jest Aleksander Milinkiewicz, były kandydat do urzędu prezydenta.

Biorąc pod uwagę wewnętrzny kontekst polityczny na Białorusi, UE postępuje w sposób „pragmatyczny”, acz niepozbawiony dozy „elastyczności”⁵⁰. W praktyce przekłada się to na częstsze spotkania delegacji unijnych zarówno z członkami rządu, jak i opozycji, pełne włączenie białoruskich grup społeczeństwa obywatelskiego do forum społeczeństwa obywatelskiego PW, dialog pomiędzy UE i Białorusią na temat praw człowieka, podjęcie rozmów dotyczących planu działania wzorowanego na planach obowiązujących w ramach EPS, w które zaangażowane są nie tylko władze, ale i grupy społeczeństwa obywatelskiego, a także dotyczących kwestii ułatwień wizowych i przepływu siły roboczej. To ostatnie jest dla Białorusi nie bez znaczenia, jako że bia-

⁴⁸ Alena Vysotskaya Guedes Vieira, *Opening the European Commission's delegation in Minsk: Do EU-Belarus relations need a rethink?*, Briefing Paper No 18, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2008.

⁴⁹ *Partnerstwo Wschodnie – Raport Otwarcia*, (red.) Beata Wojna, Mateusz Gniazdowski, op. cit., s. 62-64.

⁵⁰ Benita Ferrero-Waldner address to the European Parliament, 16 grudnia 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+CRE+20091216+ITEM-010+DOC+XML+V0//FR&language=FR>.

loruscy obywatele są zmuszeni uiszczać dwukrotnie wyższe opłaty za wizy, uprawniające do wjazdu na teren strefy Schengen, niż ma to miejsce w przypadku innych wschodnich sąsiadów.

Reasumując, Partnerstwo stanowi swego rodzaju przewartościowanie stosunków pomiędzy UE a Białorusią: polityczna warunkowość pozostaje aktualna, ale jednocześnie Wspólnota uatrakcyjniła pulę nagród, które może przyznać w zamian za demokratyzację. Jak na razie wygląda na to, że Mińsk jest skłonny połączyć przynętę – białoruskie władze przedstawiły garść wspólnych projektów z Ukrainą i Litwą, dotyczących inicjatyw z zakresu kultury, energii oraz transportu, na czele z projektem modernizacji korytarza transportowego, łączącego Kijów z litewskim portem w Klaipėdzie poprzez Mińsk i Wilno.

Południowy Kaukaz – niejednoznaczna sytuacja

Każde z trzech państw Południowego Kaukazu jest inne, wszystkie mają też różne oczekiwania co do swoich przyszłych relacji z UE. Jednocześnie istnieją między nimi podobieństwa, które przyciągają uwagę Brukseli i wpisują je w zakres działań PW, mianowicie: energia, nierozwiązane konflikty (Górski Karabach, Abchazja i Osetia Południowa) oraz – delikatnie mówiąc – kręta droga do demokracji.

Chociaż Gruzja, Azerbejdżan i Armenia zostały objęte EPS już w 2006 roku, twierdzenie, że w porównaniu ze wschodnimi sąsiadami, leżącymi bliżej unijnych granic, Bruksela ma do nich mniej wyrazisty i konsekwentny stosunek, nie jest nieuzasadnione. Prawdę mówiąc, pierwotna koncepcja EPS nie obejmowała państw Południowego Kaukazu, które zostały uznane za zbyt odległe od UE, a przy tym niesłychanie niestabilne i tkwiące zbyt mocno w rosyjskiej strefie wpływów, aby stać się częścią Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Mimo że wszystkie te czynniki pozostają aktualne, Wspólnota zdwoiła swoje wysiłki w ciągu ostatnich lat, zakładając delegacje unijne w Armenii i Azerbejdżanie w 2008 roku.

Niektórzy utrzymują, że siłą napędową polityki UE w tym regionie są raczej interesy niż wartości proklamowane w deklaracjach EPS, głównie za sprawą interesów energetycznych, dotyczących planowanego od dłuższego czasu gazociągu Nabucco⁵¹. Co

⁵¹ Gazociąg Nabucco, łączący miasto Erzurum w Turcji z Austrią, jest ważnym aspektem polityki UE, mającej na celu dywersyfikację dostaw energii. Gazociąg ten miałby być podłączony do istniejących oraz planowanych gazociągów w regionie Kaukazu i Azji Centralnej, a konkretnie do przewodu łączącego irański Tabriz z Erzurum oraz do gazociągu południowokaukaskiego (pomiędzy Baku i Erzurum poprzez Gruzję), który byłby z kolei połączony z planowanym gazociągiem transkaspijskim, mającym biegnąć pod Morzem Kaspijskim z Turkmenistanu do Baku w Azerbejdżanie.

więcej, poza koniecznością wzięcia pod uwagę relacji pomiędzy krajami regionu a Rosją, stosunki irańsko-tureckie również mają niemały wpływ na unijne pole manewru i możliwości układania scenariusza wydarzeń w regionie. Wreszcie – chociaż w każdym z trzech państw wygląda to inaczej – „bujne osobowości” przywódców stojących na czele każdego z nich, mają zasadniczy wpływ na kulturę polityczną i są istotnym hamulcem wysiłków, zmierzających do demokratyzacji, a także niweczą wpływ społeczeństwa obywatelskiego. Jedną z konsekwencji tej sytuacji jest to, że patrząc z obecnej perspektywy, UE wydaje się akceptować *status quo* i wykazuje nieśmiałość na polu inspirowania do dalszej demokratyzacji poprzez wywieranie nacisku i stosowanie zasady warunkowości, zwłaszcza w przypadku Azerbejdżanu⁵².

Gruzja – chętny, ale nieprzewidywalny partner

Szerokie poparcie gruzińskich władz dla PW jest wypadkową zdecydowanie proeuropejskiego i pronatowskiego nastawienia polityki zagranicznej Gruzji, obowiązującego od wyboru Micheila Saakaszwilego na prezydenta w 2003 roku. Wydarzenia w Gruzji posłużyły jako istotny bodziec do podjęcia prac nad Partnerstwem Wschodnim. Po pierwsze, zachód żywił nadzieję, że rewolucja róż w Gruzji zainspiruje dalsze przemiany demokratyczne w regionie oraz utoruje drogę do władzy politykom proeuropejskim. Po drugie, rosyjsko-gruzińska wojna w sierpniu 2008 roku sprawiła, że powołanie PW stało się tym pilniejsze. Wysiłki podjęte wówczas przez Unię stanowiły wyraz jej solidarności z gruzińskimi władzami, a po zakończeniu działań wojennych UE pozostała obecna w regionie pod postacią Misji Obserwacyjnej Unii Europejskiej, której mandat został przedłużony do września 2010 roku.

Patrząc z perspektywy końca 2009 roku, napięte stosunki pomiędzy Gruzją i Rosją – o czym jest mowa w innym rozdziale niniejszego opracowania – nie stanowią już tak istotnej siły napędowej rozwoju PW. Ponadto, jak już wspomniano powyżej, UE stała się dużo ostrożniejsza wobec gabinetu Saakaszwilego i jego zaangażowania w sprawę demokracji. Działania podjęte przez Gruzję (które dziś są powszechnie postrzegane jako czynnik prowadzący do eskalacji konfliktu) co prawda przyciągnęły uwagę zachodu, a wraz z nią dodatkowe fundusze, oraz przyczyniły się do obecności UE w regionie, ale także – co ważne – nadszarpnęły reputację Gruzji i obnażyły brak rozwiągi

⁵² Leila Alieva, *Azerbaijan: Power in the Petro-State*, w: *Democracy's Plight in the European Neighbourhood Struggling Transitions and Proliferating Dynasties*, (eds) Michael Emerson, Richard Youngs, Centre for European Policy Studies, Brussels 2009, s. 112-120, <http://www.ceps.eu/book/democracy%E2%80%99s-plight-european-neighbourhood-struggling-transitions-and-proliferating-dynasties>.

prezydenta. W rezultacie stosunki pomiędzy UE a Gruzją są obecnie chyba bardziej skomplikowane, niż miało to miejsce przed sierpniem 2008 roku.

Omówione zagadnienia stały się tłem dla gruzińskiego punktu widzenia na PW. Partnerstwo Wschodnie zostało dobrze przyjęte przez Gruzję, która postrzegala je jako sposób na zakotwiczenie swoich własnych projektów reform i popchnięcie ich do przodu oraz na dalsze odcięcie się od Rosji, przy jednoczesnym skupieniu innych państw wokół swojej sprawy. W przypadku tego państwa jest też jasne, że podczas gdy PW może stać się bardziej skuteczną wersją EPS, nie może stanowić substytutu dla skutecznej polityki rozwiązywania konfliktów, tak samo jak nie może też stanowić „schronienia” dla Gruzji, jeśli ta realizowałaby rażąco antyrosyjską politykę.

Nie jest niespodzianką, że poza oczywistymi oczekiwaniami wobec PW, gruzińskie władze skupiły się na kwestiach energii i bezpieczeństwa, czego wyrazem były słowa prezydenta Saakaszwilgo, który podkreślał wagę doprowadzenia projektu gazociągu Nabucco do pomyślnego końca, co z kolei umocniłoby pozycję Gruzji jako kraju tranzytowego.

Armenia – skromne oczekiwania

Pomimo głęboko zakorzenionych problemów Armenii, komentatorzy utrzymują, że kraj ten prawdopodobnie dojrzał do przemian demokratycznych oraz większej otwartości na ofertę Unii⁵³. Co więcej, raporty unijne z 2009 roku zdawały się wyrażać ogólną satysfakcję z postępów poczynionych w kontekście EPS.

Podjęcie tego kraju do PW było i w dalszym ciągu jest dosyć przychylne, a sama inicjatywa jest postrzegana jako logiczny krok w ogólnym rozwoju EPS. Właściwie można powiedzieć, że z grona sąsiadów objętych EPS, Armenia jest jedynym krajem, który jest generalnie zadowolony z Partnerstwa. Jak nadmieniono powyżej, niektóre państwa oczekiwały od PW więcej, inne znowu mniej, a jeszcze inne stwierdziły, że ich polityka zagraniczna nie pasuje do struktur Partnerstwa. Taki stosunek Armenii wynika z ograniczonych ambicji tego kraju wobec Wspólnoty, jednak ów pozytywny klimat jest też efektem cichej, lecz owocnej współpracy pomiędzy Armenią i UE w ostatnim okresie, w ramach której unijna grupa doradcza przekazała nawet kilku departamentom administracji rządowej zaawansowaną wiedzę techniczną.

⁵³ Richard Giragosian, *Armenia's Crisis for the Non-Democrats*, w: *Democracy's Plight in the European Neighbourhood Struggling Transitions and Proliferating Dynasties*, (eds) Michael Emerson, Richard Youngs, op. cit., s. 84-92.

Kwestie będące w centrum zainteresowania armeńskich władz, dotyczą liberalizacji polityki wizowej, stworzenia głębokiej strefy wolnego handlu oraz podpisania nowej umowy stowarzyszeniowej. Erywań przywiązuje też dużą wagę do możliwości, jakie stwarza proponowany wymiar regionalny PW, a w szczególności to, czy Partnerstwo będzie w stanie skutecznie wesprzeć działania, zmierzające do rozstrzygnięcia nierozwiązanych konfliktów regionalnych, w tym sporu o Górski Karabach.

Rosnące znaczenie Azerbejdżanu jako dostawcy energii

Stosunek azerskich władz do PW był podobny do ich podejścia do EPS, czyli wyrażano się o nim pozytywnie, czemu jednak nie towarzyszyły chęci pójścia ścieżką demokracji. Azerbejdżan już dawno temu podpisał umowy z UE, formalnie przystępując do EPS w 2006 roku, jednak chociaż azerskie władze deklarowały zbieżność interesów Azerbejdżanu i UE, z kilku powodów kraj ten był najmniej zaangażowanym partnerem w regionie Południowego Kaukazu. Obecność źródeł energii oznacza, że Azerbejdżan nie jest zależny od UE tak jak inne państwa – można nawet twierdzić, że stosunki pomiędzy Azerbejdżanem a UE są w pewnym sensie asymetryczne. Co więcej, ponieważ prawdopodobnie dałoby się znaleźć alternatywne rynki zbytu dla azerskich surowców energetycznych, to chociaż Unia jest obecnie ich głównym odbiorcą, Baku nie odczuwa palącej potrzeby reagowania na unijne zabiegi i nie przywiązuje dużej wagi do warunków współpracy, przedstawianych przez Brukselę. Trudno też liczyć na zbieżność stanowisk w kwestii bezpieczeństwa. Chociaż plan działania dla Azerbejdżanu w ramach EPS nawiązuje do rozwiązania konfliktu o Górski Karabach, brakuje w nim konkretnych propozycji, jak doprowadzić do jego zakończenia, co oznacza z kolei, że UE nie jest dla Azerbejdżanu partnerem w tej ważnej kwestii. Bruksela ustępuje na tym polu na rzecz wiodącej roli OBWE.

Jednak pomimo powyższego, władze w Baku wymieniły bezpieczeństwo, walkę z terroryzmem, eksport surowców energetycznych i liberalizację polityki wizowej jako główne obszary ich zainteresowań w ramach EPS. Wśród priorytetów znalazły się również działania na rzecz stworzenia głębokiej strefy wolnego handlu, choć podjęcie kroków w tej dziedzinie wymaga uprzedniego uzyskania przez Azerbejdżan członkostwa w WTO (Światowa Organizacja Handlu).

Tabela 1. Podejście wschodnich sąsiadów do PW – stan obecny i perspektywy na przyszłość

Kraj	Stosunek do Partnerstwa Wschodniego	Oczekiwania UE	Aktualne problemy i przeszkody
Mołdawia	PW przyjęte z zadowoleniem jako krok naprzód w stosunku do EPS, choć z obawami, że PW może okazać się formą trwałego uniknięcia kwestii członkostwa. Dwustronne relacje z UE pozostają kwestią priorytetową. Władze oczekują od UE uznania postępow Mołdawii i jej przodującej roli w pilotowaniu pospołu z Brukselą różnych inicjatyw z zakresu polityki wizowej oraz ułatwień w przepływie siły roboczej.	UE oczekuje reform politycznych i gospodarczych oraz podjęcia walki z korupcją. Liczy też na postęp w rozwiązaniu impasu w kwestii Naddniestrza.	Rozmowy na temat nowej umowy stowarzyszeniowej powinny ruszyć pełną parą w 2010 roku. Parlament przeprowadzi wybory prezydenckie w 2010 roku. Jeżeli nie uda się wyłonić w nich nowego prezydenta, mołdawskie wysiłki, zmierzające do integracji z UE, ulegną zahamowaniu.
Ukraina	PW jest coraz bardziej lekceważone jako fundament stosunków UE-Ukraina. Ukraina chce nadal opierać swoje relacje z UE na bazie stosunków <i>stricte</i> dwustronnych jako najważniejszy i najbliższy sąsiad Unii na wschodzie.	UE oczekuje od Ukrainy przykładów dobrego rządzenia. Bruksela z zainteresowaniem obserwuje rozwój współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa pomiędzy Rosją a Ukrainą. To, że Ukraina i Rosja doszły do porozumienia w kwestii pozostawienia rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na Krymie, może oznaczać przechyl w stronę Rosji.	Wyniki wyborów prezydenckich w 2010 roku ukształtują podejście Ukrainy do UE i do zachodu w ogóle. Kwestia rosyjskiej Floty Czarnomorskiej może być iskrą, prowadzącą do wybuchu w relacjach Rosja-Ukraina. Nowa umowa stowarzyszeniowa zacznie obowiązywać w 2010 roku.
Armenia	Odbiera PW z ogólnym zadowoleniem.	UE oczekuje postępów w zakresie zbliżenia pomiędzy Armenią i Turcją.	Zaangażowanie UE w konflikt o Górski Karabach może się zwiększyć, jeśli pojawi się perspektywa pokojowego rozwiązania konfliktu. Stan relacji turecko-armeńskich będzie mocno rzutował na postawę Brukseli.
Azerbejdżan	Przyjął PW ze stoickim spokojem. Podejście władz jest pozytywne, ale jest mało prawdopodobne, by w związku z PW rząd istotnie zmienił kurs w polityce zagranicznej czy wewnętrznej.	Bruksela spodziewa się zobowiązań w kwestii praw człowieka, fundamentalnych wolności, reformy sądownictwa itd.	Zaangażowanie UE w konflikt o Górski Karabach może się zwiększyć. Stan relacji turecko-armeńskich będzie mocno rzutował na azerską politykę zagraniczną w regionie. Azerbejdżan zyska na znaczeniu w kontekście unijnych planów w dziedzinie energetyki (gazociąg Nabucco). Kraj znajdzie się prawdopodobnie w centrum uwagi węgierskiej prezydentury w UE (2011).
Gruzja	Podejście pozytywne, jednak Gruzja zabiega o członkostwo w UE.	Bruksela ma nadzieję na bardziej wyważoną politykę Gruzji wobec Rosji w kwestii Osetii Południowej i Abchazji.	UE może stać się mniej ustępliwa wobec rządu Saakaszwiliego. Brukseli zależy na stabilności i przewidywalności Gruzji (która jest częścią korytarza energetycznego do UE).
Białoruś	Wyraża zainteresowanie PW. Władze chętnie zaangażowałyby się w projekt, jednak nie są skore do słuchania towarzyszącego mu nawoływania do reform.	Niezmiennym celem UE jest wprowadzenie demokracji na Białorusi. Aktualnie kształtów nabiera nowa, bardziej elastyczna i pragmatyczna polityka unijna, oparta na mniej ambitnym, stopniowym podejściu.	Dialog na linii UE-Białoruś może ulec pogłębieniu za sprawą PW, jest to w dużym stopniu zależne od stosunków Białorusi z Rosją oraz gotowości Białorusi do podjęcia reform demokratycznych. Szybkie tempo „współpracy technicznej” utrzyma się, pozostając poza kręgiem zainteresowania polityków. Proeuropejskie ugrupowania i partie podzielą się wobec kwestii zaangażowania UE we współpracę z władzami białoruskimi.

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski – mieszany odbiór PW w sąsiedztwie

Po rozszerzeniu UE w 2004, a potem w 2007 roku, niegdyś odległe państwa Europy Wschodniej stały się bezpośrednimi sąsiadami Wspólnoty. Wizja zbliżenia wywołała szereg zmian w unijnej polityce zagranicznej, w wyniku czego Bruksela zaczęła odmiennie postrzegać poszczególnych sąsiadów, zamiast traktować ich w kategoriach postsowieckiego obszaru, wrzuconego do tego samego worka co Rosja. Przejawem tych zmian jest właśnie EPS, a także PW, przy czym Partnerstwo razem z Unią na rzecz Regionu Morza Śródziemnego oznaczają także odejście od poprzedniego stanowiska Brukseli, polegającego na umieszczeniu wschodniego i południowego sąsiedztwa w ramach tej samej polityki.

Zgodnie z tezami, przedstawionymi w niniejszym rozdziale, PW powstało w epoce zmian, a nawet kryzysu, i to zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i w gronie państw sąsiedztwa wschodniego. Państwa członkowskie UE były zaangażowane w przeciągający się proces ratyfikacji traktatu lizbońskiego, który obecnie ustąpił miejsca procesowi jego wdrożenia, natomiast większość wschodnich sąsiadów pogrążyła się w chaosie politycznym i gospodarczym. Sąsiedztwo wschodnie pozostaje obszarem nacechowanym brakiem stabilności, gdzie stan zaawansowania procesów demokratyzacyjnych jest różny. Ryzyko ponownego wybuchu przemocy w Gruzji nie zostało całkowicie zażegnane, a inne spory terytorialne i regionalna rywalizacja dają o sobie znać w wielu miejscach w regionie.

PW zostało dobrze przyjęte przez wszystkie kraje partnerskie nim objęte, choć w ciągu roku początkowy entuzjazm osłabł. Co więcej, relacje sąsiadów z UE nie są jednakowe, a każdy z partnerów ma inną wizję tego, jak te stosunki powinny się rozwinąć – co oczywiście jest głównym czynnikiem, kształtującym ich punkty widzenia na PW.

W skrócie, dla Mołdawii i Ukrainy – stawiających sobie za cel członkostwo w UE – PW stanowi ofertę, która w relatywnie niewielkim zakresie wykracza poza to, co zostało już zapisane w planach działania EPS dla obu tych państw. Perspektywa integracji regionalnej i współpracy w gronie szóstki państw w kształcie zaproponowanym przez PW, również nie uchodzi za atrakcyjną propozycję, a wręcz postrzegana jest jako potencjalna przeszkoda dla dwustronnych relacji każdego z partnerów z UE i dla perspektyw członkostwa.

Tymczasem trzy kraje Południowego Kaukazu oraz Białoruś to całkiem inna historia. Ponieważ możliwość członkostwa nie wchodzi tutaj w grę, spojrzenie na PW i na oparte na współpracy stosunki z UE są wypadkową szeregu kwestii innego rodzaju. Mniej subtelna analiza zysków i strat oparta na stopniu gospodarczej zależności, czy

też współzależności pomiędzy danym partnerem a UE, stan relacji z Rosją, waga problemu dostaw i tranzytu energii w relacjach ze Wspólnotą, a także pytanie, czy UE jest (lub potencjalnie może być) gwarantem bezpieczeństwa – a co za tym idzie, czy dysponuje istotnymi siłami w terenie – są czynnikami, które kształtują podejście do PW. W przypadku Białorusi mamy też do czynienia z jej peryferyjną pozycją i szczególnym stosunkiem wobec Rosji – podejście władz do współpracy z UE i otwartość na gesty, czynione w ramach PW, jest podyktowane oceną, czy taka otwartość mogłaby osłabić fundamenty, będące podporą reżimu Łukaszenki, czy też przyczynić się do dalszej konsolidacji władzy.

Zgodnie z założeniami, przyjętymi na początku tego rozdziału, sukces PW zależy nie tylko od zaangażowania ze strony UE, ale przede wszystkim od aktywnej postawy samych sąsiadów. Niniejsze opracowanie ukazuje raczej niejednoznaczny obraz sytuacji, nacechowanej słabym zainteresowaniem i rozczarowaniem w pewnych kręgach. Jednak mamy tu też do czynienia z uznaniem szeregu wspólnych kwestii, które Unia podziela z właściwie wszystkimi swoimi sąsiadami. Należą do nich bezpieczeństwo energetyczne, ułatwienia w przepływie siły roboczej, liberalizacja polityki wizowej oraz rozstrzygnięcie konfliktów regionalnych. Co powiedziawszy warto zaznaczyć, że wnioski płynące z zaprezentowanej analizy reakcji państw sąsiedzkich na PW sugerują, że całkiem prawdopodobnie może dojść do rozdźwięku pomiędzy oczekiwaniami partnerów co do kalendarza wdrożenia istotnych zmian i możliwościami UE, aby tym oczekiwaniom sprostać.

Partnerstwo Wschodnie w kontekście innych europejskich inicjatyw regionalnych na wschodzie*

7 maja 2009 roku na szczycie w Pradze Unia Europejska (UE) podjęła swoją najnowszą inicjatywę o nazwie Partnerstwo Wschodnie (PW). Zaadresowała ją do najbliższych sąsiadów. W roku 2008 kraje położone na południowej flance Wspólnoty znalazły się w centrum uwagi w związku z imponującym – raczej w sferze zamierzeń niż rezultatów – projektem prezydencji francuskiej w UE, czyli Unią na rzecz Regionu Morza Śródziemnego. Jednak rok 2009 bez wątpienia należy do wschodnich sąsiadów Wspólnoty. PW jest owocem wysiłków podjętych przez Polskę i Szwecję, a wspieranych przez prezydencję Czech, i przez wielu jest postrzegane jako jej największe osiągnięcie. Dzięki determinacji inicjatorów projektu, a także sprzyjającemu klimatowi politycznemu panującemu wewnątrz UE, udało się doprowadzić do jego zapoczątkowania w wyjątkowo krótkim – jak na standardy unijne – czasie. Dla Polski przyjęcie do PW jest wynikiem długich starań o uzyskanie wpływu na politykę wschodnią UE, czynionych jeszcze zanim nasz kraj został członkiem Wspólnoty.

Jako zupełnie nowa inicjatywa, Partnerstwo Wschodnie natychmiast przyciągnęło uwagę wielu unijnych ekspertów i naukowców, którzy w szeregu opublikowanych analiz starają się określić jego wady i zalety. Niniejszy artykuł proponuje innego rodzaju spojrzenie na PW. Zamiast skupiać się na samym projekcie, stawia go w szerszym kontekście innych unijnych przedsięwzięć regionalnych na wschodzie.

Nie można zapominać, że PW nie jest jedyną unijną inicjatywą regionalną w tej części Europy. W 2007 roku Wspólnota powołała Synergię Czarnomorską (SC), która – z racji tego, iż obejmuje swoim zakresem wszystkie kraje należące do PW (z wyjątkiem Białorusi) – budzi najsilniejsze obawy o dublowanie działań. Choć Komisja Europejska konsekwentnie podkreślała kompatybilność obu propozycji, faktem jest ich konkurowanie o fundusze i polityczne wsparcie. To samo dotyczy innej platformy współpracy – Wymiaru Północnego (WP). Ta, często dyskutowana w kontekście nadmienionych dwóch projektów inicjatywa, jest najstarszym i relatywnie najlepiej

* Niniejszy artykuł jest oparty na badaniach, które autorka przeprowadziła w Centrum Europejskim Natolin. Pełne rezultaty badań przedstawione są w opracowaniu zatytułowanym: *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*, dostępnym na stronie Centrum: http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_5_2009.pdf.

funkcjonującym przedsięwzięciem. Mogłoby zatem służyć jako dobry przykład dla SC i PW, szczególnie w kwestii mechanizmu działania. Zważywszy na rosnące znaczenie rejonu Arktyki, prezydencję Szwecji wraz z jej flagowym projektem Strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, a także pukającą do unijnych drzwi Islandię, nie byłoby zaskoczeniem, gdyby większą uwagę poświęcono teraz Wymiarowi Północnemu. Jak wykazuje niniejsza analiza, rzeczony rozwój wypadków stanowiłby dla Partnerstwa dodatkową konkurencję.

Wprawdzie nie zostaną one omówione w tekście, należy jednak pamiętać o innych unijnych modelach relacji z sąsiadami. Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) oraz dwustronne stosunki ze Szwajcarią często stanowią punkt odniesienia dla możliwych przyszłych scenariuszy relacji ze wschodnimi i południowymi sąsiadami Unii, zwłaszcza w zakresie integracji gospodarczej. Pierwsza z wyżej wymienionych struktur już zainspirowała Parlament Europejski, który w swojej rezolucji o rozszerzeniu w 2008 roku zaproponował utworzenie tzw. EOG+, jako jednej z opcji zacieśniania więzów między Wspólnotą a jej wschodnimi sąsiadami¹.

Zaprezentowanie Partnerstwa Wschodniego na tle innych unijnych inicjatyw regionalnych na wschodzie – mimo znacznych różnic pomiędzy nimi – służy określonemu celowi. Po pierwsze, takie zestawienie ilustruje przede wszystkim szerszy kontekst, w jakim będzie ono funkcjonować. W sensie praktycznym sprowadza się to do konkurowania o te same fundusze i zasoby. Na poziomie politycznym oznacza rywalizację o poparcie krajów członkowskich, których interesy nierzadko są rozbieżne. To współzawodnictwo w oczywisty sposób staje się jeszcze bardziej dramatyczne, kiedy wziąć pod uwagę południowy wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Po drugie, umożliwia wyraźniejszą analizę szans oraz problemów, stojących na drodze wdrożenia projektu, zważywszy zwłaszcza na fakt, iż PW zamierza częściowo wykorzystać mechanizmy, na których opierają się także pozostałe inicjatywy. Warto zatem przyjrzeć się bliżej funkcjonowaniu tych struktur, by przekonać się, które rozwiązania warte są naśladowania.

Wymiar Północny

Wymiar Północny to pierwotnie inicjatywa fińska, której celem była koordynacja działań przedsięwziętych przez Unię i państwa członkowskie wraz z Norwegią i Islandią

¹ Sprawozdanie w sprawie dokumentu Komisji dotyczącego strategii rozszerzenia w 2007 r., Dokument PE nr A6-0266/2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+REP+ORT+A6-2008-0266+0+DOC+XML+V0//PL>.

w ich relacjach z Rosją, a także z ówczesnymi krajami kandydackimi: Litwą, Łotwą, Estonią i Polską. Zainaugurowany w 1999 roku, geograficznie obejmował początkowo Bałtyk oraz północno-zachodni obszar Rosji wraz z Obwodem Kaliningradzkim². Za inicjatywą kryło się dążenie Finlandii do stworzenia unijnego kontekstu działaniom w tym najdalej wysuniętym na północny-wschód, a tym samym peryferyjnym regionie. Finlandia pragnęła również zabezpieczyć swoje interesy przed rozszerzeniem Unii o kraje, których ambicje w polityce wschodniej mogły przesunąć punkt ciężkości działań Unii na południe³. I tak też się stało.

Pierwszy etap WP, do którego zalicza się (oparte na klasycznym modelu procedur Komisji Europejskiej) dwa plany działania na lata 2000-2003 oraz 2004-2006, nie przyniósł spodziewanych efektów. Stało się tak głównie za sprawą słabego zaangażowania Rosji. Ta nie była szczególnie zainteresowana współpracą, oskarżając Unię o jednostronność w opracowywaniu planów⁴. Po rozszerzeniu w 2004 roku, kiedy cały ciężar Wymiaru spoczął już na Rosji, pełniącą funkcję prezydencji UE Finlandia postawiła na nową formę przedsięwzięcia, nadając mu bardziej „otwarty” na Rosję charakter. Wymiar przemianowano na partnerstwo pomiędzy stronami-uczestnikami inicjatywy: UE, Rosją, Norwegią i Islandią, w czym Finowie dopatrują się jedyne go sposobu na konstruktywną współpracę z Rosją⁵. I faktycznie, stosunek Moskwy do podobnych inicjatyw stał się od tamtej pory bardziej pozytywny, szczególnie w odniesieniu do innych regionalnych projektów UE. Szersze finansowe zaangażowanie Rosji wynikało również z tego, że Moskwa w tamtym czasie mogła sobie nań pozwolić. Zmieniono wówczas również nieco obszar geograficzny Wymiaru, rozciągając go na zyskujący ogromnie na znaczeniu rejon Arktyki wraz z Morzem Barentsa. Ze względu na ten ostatni, status obserwatora w WP posiadają obecnie Kanada i Stany Zjednoczone⁶.

Wymiar Północny, w odróżnieniu od innych inicjatyw regionalnych UE na wschodzie, nie jest częścią Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a stanowi autonomiczny instru-

² The implementation of a Northern Dimension for the policies of the European Union, wnioski przyjęte przez Radę UE dnia 31 maja 1999 roku, http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/docs/index_en.htm.

³ Hiski Haukkala, *Towards a Union of Dimensions: The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension*, FIIA Report 2002/2, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2002, s. 8.

⁴ Pami Aalto, Helge Blakkisrud, Hanna Smith, *Introduction*, w: *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*, (eds) Pami Aalto, Helge Blakkisrud, Hanna Smith, CEPS Paperbacks, Bruksela 2009, s. 8, tekst dostępny na: <http://shop.ceps.be/node/1595>.

⁵ *Energising the New Northern Dimension*, (eds) Pami Aalto, Helge Blakkisrud, Hanna Smith, Policy Paper, Finnish Ministry of Foreign Affairs, Helsinki 2008, s. 11, tekst dostępny na: http://www.uta.fi/laitokset/iss/monnetcentre/Energising_the_new_northern_dimension.pdf.

⁶ Northern Dimension Policy Framework Document, http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/docs/frame_pol_1106_en.pdf.

ment polityki zagranicznej UE. Przyświeca mu również inna filozofia działania, której podstawą jest równorzędny, partnerski charakter relacji pomiędzy współpracującymi stronami. Oznacza to ich pełne uczestnictwo zarówno w formułowaniu, jak i realizacji podejmowanych w ramach inicjatywy działań. Wiąże się z tym także zasada współfinansowania. Warto zauważyć, że wzmożona aktywność Rosji w drugiej odsłonie WP związana jest także z jej większą zamożnością i, tym samym, możliwością zwiększenia finansowego wkładu w projekty realizowane w ramach WP⁷.

Działanie Wymiaru Północnego w ogromnym stopniu opiera się na lokalnych i regionalnych aktorach i instytucjach, wśród których wymieniane są: Euro-Arktyczna Rada Morza Barentsa, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Nordycka Rada Ministrów oraz Rada Arktyczna, a także instytucje finansowe: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny, Nordycki Bank Inwestycyjny oraz Bank Światowy. Mnogość i aktywność zarówno wymienionych, jak też innych działających w terenie organizacji regionalnych jest bardzo ważną cechą charakterystyczną WP.

Wymiar Północny skupia się na zagadnieniach politycznie marginalnych, związanych ściśle z problemami granicy unijno-rosyjskiej o bardzo praktycznym aspekcie, czego dowodem są przytoczone poniżej przykłady. To w tym elemencie Wymiaru Północnego upatruje się źródła powodzenia całej inicjatywy, albowiem zrećnie unika ona kwestii kontrowersyjnych zarówno w relacjach UE – Rosja, jak i wśród samych państw członkowskich.

Wymiar Północny z założenia jest regionalnym wyrazem ustanowionych w 2003 roku czterech wspólnych obszarów UE – Rosja. Ma służyć jako narzędzie wprowadzania związanych z ich implementacją map drogowych tam, gdzie dotyczą one geograficznego obszaru WP⁸. Podstawę priorytetowych sektorów współpracy w ramach Wymiaru stanowią: współpraca ekonomiczna; kwestie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; bezpieczeństwo zewnętrzne (ochrona cywilna); badania, edukacja i kultura. Istotne są również kwestie wykraczające poza te cztery wymienione obszary, mianowicie: środowisko, bezpieczeństwo nuklearne i zasoby naturalne oraz opieka zdrowotna i dobrobyt społeczny⁹. I to w ramach tych ostatnich, ze względu na ich najmniejszą kontrowersyjność, realizowana jest największa liczba projektów.

Wymiar posiada też strukturę instytucjonalną, gwarantującą ciągłość działania oraz polityczne poparcie stron-partnerów. Raz na dwa lata odbywają się spotkania ministrów spraw zagranicznych WP, na których wyznaczany jest kierunek polityczny oraz

⁷ Pami Aalto, Helge Blakkisrud, Hanna Smith, *Introduction*, w: *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*, op. cit., s. 10-11.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

monitorowane są dotychczasowe osiągnięcia (ostatnie odbyło się w październiku 2008 roku). Przynajmniej raz w roku, pomiędzy spotkaniami ministrów spraw zagranicznych, ma miejsce także narada urzędników wyższego szczebla na poziomie ministerialnym. Natomiast trzy razy do roku spotyka się i na bieżąco kieruje działaniami podejmowanymi w ramach WP specjalnie ustanowiona Grupa Sterująca, składająca się z ekspertów – przedstawicieli czterech stron głównych obszarów.

Mechanizm funkcjonowania Wymiaru Północnego opiera się na modelu partnerstwa, które musi cieszyć się poparciem wszystkich stron-partnerów WP, posiadać z góry przypisane środki finansowe oraz, co bardzo ważne, być samodzielne w zakresie zarządzania. Musi także przynieść wymierne efekty we wcześniej zidentyfikowanych obszarach priorytetowych. Obecnie istnieją dwa partnerstwa: w zakresie ochrony środowiska¹⁰ oraz ochrony zdrowia¹¹.

W ramach Wymiaru działa również specjalny system informacyjny dostępny na stronach internetowych Komisji, w którym wymienione są związane z inicjatywą regionalne projekty, pogrupowane zgodnie z obszarami kluczowymi WP. Ma on zapobiec zbieżności poczynań oraz zwiększyć ich efektywność¹².

Oficjalne dokumenty WP ustalają ponadto szereg innych działań, realizowanych już nie bezpośrednio w ramach samego Wymiaru (i przytoczonych partnerstw), ale mieszczących się w jego obszarach priorytetowych¹³. Obecnie rozważane jest nawiązanie współpracy również w sektorze energii. Natomiast już teraz trwają prace nad powołaniem partnerstwa w zakresie transportu i logistyki.

Wymiar Północny często służy jako punkt odniesienia, szczególnie jeśli chodzi o system działania, ale też same pryncypia, dla nowo powstałej Synergii Czarnomorskiej i Partnerstwa Wschodniego, jak również dla zasad Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Leżąca u jego podstawy potrzeba koordynacji działań podejmowanych w regionie przez różnych aktorów zewnętrznych, instytucje unijne oraz państwa członkowskie, stanowi także cel samej polityki sąsiedztwa i rdzeń proponowanych w jej ramach inicjatyw regionalnych.

Cechą charakterystyczną WP, zwłaszcza w jego nowej odsłonie po reformach przeprowadzonych w trakcie prezydencji Finlandii, jest równorzędność stron-partnerów, jak

¹⁰ Partnerstwo na rzecz środowiska Wymiaru Północnego (ang. *Northern Dimension Environmental Partnership*, NDEP), patrz: <http://www.ndep.org>.

¹¹ Partnerstwo Wymiaru Północnego w dziedzinie zdrowia publicznego i społecznego dobrobytu (ang. *Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being*, NDPHS), patrz: <http://www.ndphs.org>.

¹² Northern Dimension Information System, http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/nis/index_en.htm.

¹³ *Progress Report for the First Ministerial meeting of the Revised Northern Dimension Policy*, http://www.europa.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/deca20090225_/deca20090225_09.pdf.

również wspólna kontrola tej polityki, sprawowanej przez Unię i państwa będące jej adresatami. Zasady te zastosowano również do EPS, chociaż nie zawsze przynoszą one oczekiwane skutki¹⁴. Wspólna kontrola zakłada aktywny udział drugiej strony już na etapie formułowania treści tej polityki (tzw. planów działania i umów stowarzyszeniowych), a w przypadku Wymiaru Północnego obejmuje jednocześnie współfinansowanie konkretnych projektów.

Od Partnerstwa i Synergii Wymiar Północny różnił cele stawiane tej inicjatywie i region, którego ona dotyczy. Nie licząc Rosji, WP obejmuje kraje w pełni demokratyczne, o wysokorozwiniętej gospodarce, które stać na ponoszenie kosztów związanych z jego funkcjonowaniem.

W przypadku Wymiaru nie ma również zagrożenia, że padnie on ofiarą budzącej kontrowersje wśród państw członkowskich kwestii dalszego rozszerzenia UE, która rzuca się długim cieniem na pozostałe regionalne inicjatywy Unii na wschodzie. Rosja, w przeciwieństwie np. do Ukrainy i Gruzji, nie dąży do członkostwa, wybierając dla siebie rolę strategicznego partnera Wspólnoty. Zasada wspólnej kontroli, będąca podstawą EPS, jest natomiast próbą zastąpienia reguły, będącej podstawą polityki rozszerzenia, czyli warunkowości, której cel – członkostwo – nie jest już oferowane państwom-adresatom, choć często mają one takie aspiracje.

Wymiar Północny płaci swoją cenę. Nie ma ambicji rozwiązywania zasadniczych problemów w relacjach UE – Rosja, ograniczając się jedynie do kwestii dość praktycznych, dotyczących ograniczonego terenu, których rozstrzygnięcie nie wymaga decyzji na najwyższym politycznym szczeblu. Świadomie nie włączono w obszary współpracy tzw. twardego bezpieczeństwa ani żadnych zagadnień, związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Potencjalnie rozważa się współpracę w obszarze transportu i logistyki oraz energii. To ostatnie nie dotyczy jednak najbardziej kontrowersyjnej, a zarazem najważniejszej w tym regionie kwestii nowych złóż gazu i ropy, a raczej obszarów im towarzyszących: ochrony środowiska, odnawialnych źródeł energii, ewentualnie przedsięwzięć, związanych z eksploatacją wyżej wymienionych surowców¹⁵.

¹⁴ Erwan Lannon, Peter van Elsuwege, *The EU's Northern Dimension and the EMP-ENP: Institutional Frameworks and Decision-Making Processes Compared*, w: *The European Union and the Mediterranean. The Mediterranean's European Challenge*, (ed.) Peter G. Xuereb, University of Malta and Peret G. Xuereb, Malta 2004, s. 69, <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/EDRC5/euneighbours01.pdf>.

¹⁵ *Energising the New Northern Dimension*, (eds) Pami Aalto, Helge Blakkisrud, Hanna Smith, op. cit.

Synergia Czarnomorska

Trzecią, a chronologicznie drugą inicjatywą regionalną, funkcjonującą tym razem na południowo-wschodnich rubieżach Unii, jest Synergia Czarnomorska. Region basenu Morza Czarnego to cała mozaika problemów i potencjalnie płynących z nich zagrożeń, również tych rozumianych w kategoriach twardego bezpieczeństwa, czego dramatycznym przykładem była wojna w Gruzji w sierpniu 2008 roku. To także obszar o ogromnym potencjale gospodarczym, szczególnie dla sektora energetycznego, mającego dla państw członkowskich strategiczne znaczenie.

Do czasu powołania Synergii i poprzedzającej je dyskusji to właśnie głównie kwestie energii i przecinające ten rejon gazo- i ropociągi znajdowały się w centrum zainteresowania państw członkowskich¹⁶. Dyskusja nad koniecznością bardziej skoordynowanego działania Unii Europejskiej w basenie Morza Czarnego rozgorzała wobec zbliżającego się rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, szczególnie Rumunię i Bułgarię, które miały przesunąć granice Unii nad sam brzeg Morza Czarnego¹⁷. Potrzeba większej koordynacji już realizowanych w tym regionie przez Unię polityk oraz większego zaangażowania na rzecz jego stabilizacji, demokratyzacji oraz rozwoju gospodarczego stały się bezpośrednią przyczyną powołania Synergii. Inicjatorem tego procesu były Niemcy. Nowa regionalna inicjatywa w basenie Morza Czarnego stała się jednym z głównych punktów ich prezydencji w 2007 roku. Poleczkę szybko przejęła Komisja Europejska, odwołując się do ogłoszonej rok wcześniej reformy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, której jednym z punktów było rozwinięcie podejścia regionalnego¹⁸. Komisja ukształtowała ostatecznie Synergię, ogłaszając w tym samym roku stosowny komunikat¹⁹.

Synergia Czarnomorska to w porównaniu z Wymiarem Północnym przedsięwzięcie o znacznie większym rozmachu. Geograficznie obejmuje państwa Morza Czarnego – Turcję, Bułgarię, Rumunię, Gruzję, Ukrainę i Rosję – oraz Armenię, Azerbejdżan, Moldawię i Grecję. Jej celem jest skoordynowanie działań na poziomie regionalnym

¹⁶ Mustafa Aydin, *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement*, ISS-EU Occasional Paper No 53, Institute for Security Studies, Paris 2004.

¹⁷ Zob. ibidem oraz Terry D. Adams, Michael Emerson, Laurence David Mee, Marius Vahl, *Europe's Black Sea Dimension*, CEPS Paperback, Brussels 2002, a także: Fabrizio Tassinari, *A Synergy for Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU Initiative*, CEPS Policy Brief No 105, Brussels 2006.

¹⁸ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, KOM (2006) 726 wersja ostateczna, Bruksela, 4 grudnia 2006 roku, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:PL:PDF>.

¹⁹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Synergia Czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej, KOM (2007) 160 wersja ostateczna, Bruksela, 11 kwietnia 2007 roku, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_pl.pdf.

wokół problemów obszaru Morza Czarnego, szczególnie w następujących sektorach: energia, transport, środowisko oraz przepływ osób i bezpieczeństwo.

Podstawą relacji Unii z państwami tego regionu pozostają opierające się przede wszystkim na współpracy dwustronnej: Europejska Polityka Sąsiedztwa, którą objęte są Ukraina, Gruzja, Moldawia, Armenia oraz Azerbejdżan, proces rozszerzenia obejmujący Turcję oraz strategiczne partnerstwo z Rosją. Synergia ma nadać temu współdziałaniu charakter wielostronny tam, gdzie to konieczne dla skuteczności podejmowanych działań, oraz zapewnić tym trzem strategiom, jak również szeregu innym podjętym w tym regionie projektom (np. Inicjatywa Baku w dziedzinie energii²⁰), konieczną koordynację. Jej celem nadrzędnym jest rozwijanie i umacnianie współpracy regionalnej oraz obszaru Morza Czarnego jako całości z Unią Europejską. Stąd nacisk na współpracę Wspólnoty np. z Organizacją Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC)²¹.

Komisja podkreśla również partnerską formę inicjatywy, która wiąże się z aktywnym uczestnictwem jej adresatów (również w zakresie finansowania) i ma skutkować przeniesieniem punktu ciężkości projektu z Brukseli w rejon Morza Czarnego. Nie proponuje się natomiast stworzenia nowych struktur instytucjonalnych, jak w przypadku Wymiaru Północnego czy Partnerstwa Wschodniego. Organizacja współpracy w ramach Synergii Czarnomorskiej oparta jest wyraźnie na tzw. podejściu tematycznym/sektorowym, zdefiniowanym przez Komisję Europejską przy okazji ogłoszenia nowej odsłony Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2006 roku²². Zakłada ono rozwijanie wielostronnej współpracy z państwami EPS w ramach konkretnych rejonów tematycznych, jak transport, środowisko czy energia.

W przypadku Synergii Komisja definiuje aż 12 takich obszarów²³. Wymieniając ich tak wiele, stawia przed projektem niewątpliwie wysoką poprzeczkę, szczególnie że nie omija kwestii najbardziej drażliwych, dotyczących np. rozwiązywania regionalnych konfliktów, których dziś nie można już nazwać zamrożonymi. Choć z pewnością

²⁰ Inicjatywa zainaugurowana w 2004 roku na ministerialnym spotkaniu dot. energii w Baku, z udziałem Komisji Europejskiej oraz państw Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego (Armenii, Azerbejdżanu, Bułgarii, Rumunii, Gruzji, Moldawii, Turcji, Tadżykistanu, Kazachstanu, Kirgistanu, Ukrainy, Uzbekistanu oraz Iranu i Rosji jako obserwatorów), mająca na celu wspieranie procesu stopniowej integracji lokalnych rynków energetycznych z rynkiem unijnym oraz przesyłania kaspijskiej ropy oraz gazu do Europy. Inicjatywa tematycznie obejmuje także transport. Dwa realizowane przy jej wsparciu konkretne projekty to: w dziedzinie energii program INOGATE, a w dziedzinie transportu – TRACECA.

²¹ Do członków tej organizacji, prócz państw Synergii Czarnomorskiej, należą także Albania i Serbia.

²² Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie Wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, KOM (2006) 726, op. cit.

²³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Synergia Czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej, KOM (2007) 160, op. cit.

spełnia ona rolę socjalizacyjną, trudno sobie wyobrazić, żeby to właśnie moderowana w dużej mierze przez Komisję Europejską Synergia stała się forum ich rozstrzygnięcia.

W pozostałych obszarach wiele zależy zaś od roli BSEC, na której oparta ma być współpraca w regionie. Organizacja ta nie jest szczególnie aktywna we wszystkich wyżej wymienionych obszarach, a ponadto boryka się z wieloma innymi trudnościami²⁴. Już tylko w samym kontekście współpracy BSEC z Unią pojawia się problem rozbieżnych interesów jej członków w stosunku do związku demokratycznych krajów europejskich oraz związana z tym potencjalna niechęć do przenoszenia pewnych kwestii z relacji dwustronnych z Brukselą na poziom współpracy wielostronnej²⁵.

Na szczeblu wdrożenia proponuje się zastosowanie mechanizmu współpracy na wzór Wymiaru Północnego, polegającego na formułowaniu konkretnych celów i realizowaniu określonych projektów, ułatwiających ich osiągnięcie. Jak pokazuje doświadczenie, taka forma działania jest najbardziej efektywna w dziedzinie transportu, energii czy ochrony środowiska. Ze względu na fakt, że są to także płaszczyzny najskuteczniejszego działania Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego, można wnioskować, że projekty z tych właśnie obszarów staną się treścią Synergii.

Raport z pierwszego roku funkcjonowania Synergii Czarnomorskiej wymienia działania podjęte w niemal każdym ze wspomnianych zagadnień²⁶. W przeważającej części dotyczą one jednak inicjatyw istniejących już w momencie zainaugurowania Synergii, inne zaś znajdują się dopiero na etapie studiów, badań lub konsultacji. Konkretnie, nowe projekty do tej pory powstały jedynie w obszarze współdziałania transgranicznego. Uruchomiono wspólny program operacyjny w ramach strategii współpracy transgranicznej Morza Czarnego (np. *The Black Sea CBC Program*), w którym udział bierze 10 państw regionu. Drugi przykład to program współpracy nadbrzeżnej pomiędzy Rumunią, Bułgarią a Moldawią. Z inicjatywy Rumunii powołano także Forum Morza Czarnego, którego działalność skupia się na rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w regionie. Ostatnio Rumunia przedstawiła również dokument, zawierający propozycję utworzenia platformy współpracy w zakresie migracji i rozwoju w strefie Morza Czarnego²⁷.

²⁴ Zob. np. Georgi Kamov, *The EU's Black Sea synergy: From concept to implementation*, w: *The European Neighbourhood Policy: Time to Deliver*, (ed.) Krassimir Y. Nikolov, BESCO, Sofia 2008.

²⁵ Mustafa Aydin, *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement*, op. cit., s. 29.

²⁶ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej, KOM (2008) 391 wersja ostateczna, Bruksela, 19 czerwca 2008 roku, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0391:FIN:PL:PDF>.

²⁷ Council of the European Union, 7241/1/09 Rev 1, tekst dostępny na: <http://www.statewatch.org/news/2009/mar/eu-black-sea-cooperation-platform-7241-rev1-09.pdf>.

Wspomniany raport wyszczególnia również dalsze kierunki rozwoju Synergii Czarnomorskiej, wskazując na wspomniany już transport, środowisko, energię, a także bezpieczeństwo na morzu jako obszary, gdzie możliwości takiej współpracy są największe. Powołując się na Wymiar Północny, ponownie postuluje zastosowanie podobnego mechanizmu działania, opartego na modelu sektorowych partnerstw, szczególnie w kontekście finansowania i uczestnictwa w nim międzynarodowych instytucji finansowych. Z uwagi na znacznie biedniejszych w porównaniu z WP uczestników Synergii, zasada współfinansowania może w przyszłości sprawiać kłopot. Z drugiej strony duży potencjał tkwi w możliwości łączenia ze sobą różnych instrumentów finansowych ze strony Unii²⁸.

Omawiając przyszłość Synergii, nie sposób pominąć dyskusji nad dalszym rozprzestrzenieniem się Unii i propozycjami zastąpienia polityki rozszerzenia polityką zbliżenia do niej sąsiadów, poprzez ustanowienie alternatywnych do członkostwa ram współpracy. W przypadku omawianej inicjatywy dotyczy ona przede wszystkim Turcji. Biorąc pod uwagę cieszącą się poparciem, szczególnie w Niemczech (ze względu na tradycyjną niechęć społeczeństwa niemieckiego wobec przystąpienia Turcji do UE), koncepcję otoczenia Unii kręgiem mniej i bardziej związanych z nią państw, można sobie wyobrazić, że postulat utworzenia na miejscu Synergii Unii dla Morza Czarnego jest niczym innym, jak właśnie próbą stworzenia Turcji alternatywnej do członkostwa drogi zbliżenia z UE. Nawiasem mówiąc, promowana przez Nicolasa Sarkozy'ego Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego ma w jego zamyśle spełniać bardzo podobną rolę²⁹.

Jeszcze przed powołaniem Synergii przypisywano jej rolę niejako zastępczą wobec konieczności ostatecznego określenia przyszłych granic UE³⁰. W Turcji daje się słyszeć głosy, uznające pełne członkostwo za zbyt kosztowne i opowiadające się za uprzywilejowanym stowarzyszeniem, jednakże to właśnie pełna integracja z Unią pozostaje podstawowym celem polityki zagranicznej głównych partii politycznych w tym kraju. Postrzeganie Synergii przez Turcję w wyżej opisanych kategoriach może ją zyczajnie do tej inicjatywy zniechęcić.

²⁸ Fundusze takich programów ze względu na uczestniczące w nich państwa mogą pochodzić zarówno z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa – ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), funduszy przedakcesyjnych (tam, gdzie uczestniczy w nich Turcja) oraz z Funduszu Rozwoju Regionalnego (tam, gdzie obejmują one Rumunię i Bułgarię).

²⁹ Julio Crespo MacLennan, *The EU – Turkey Negotiations: Between the Siege of Vienna and the Reconquest of Constantinople*, w: *Turkey's Accession to the European Union. An Unusual Candidacy*, (ed.) Constantine Arvanitopolous, Springer, Berlin 2009, s. 28.

³⁰ Mustafa Aydin, *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement*, op. cit., s. 33.

Problematyczny jest również stosunek Rosji do Synergii Czarnomorskiej. Federacja Rosyjska w momencie jej zainicjowania nie widziała potrzeby tworzenia nowych struktur współpracy państw Morza Czarnego, argumentując, że choć po ostatnim rozszerzeniu obecność UE w tym rejonie wzrosła, to i Rumunia, i Bułgaria są członkami BSEC, która powinna zostać podstawowym forum współpracy w regionie³¹. Rosja nie wzięła udziału w przygotowaniu wspólnego stanowiska ministrów spraw zagranicznych na ich pierwszym spotkaniu w ramach Synergii w Kijowie w lutym 2008 roku, preferując wspólne oświadczenie UE – BSEC³². W obliczu pojawienia się nowej formy współpracy w regionie – Partnerstwa Wschodniego – które choć pozostaje dla niej otwarte, nie obejmuje bezpośrednio Rosji, stosunek ten może ulec zmianie.

Podsumowując, już na tym najwyższym, politycznym szczeblu widać, że przed Synergią stoi nie lada wyzwanie. Z jednej strony jest to podejrzliwość ze strony dwóch największych partnerów Unii w regionie – Turcji i Rosji – będących jednocześnie głównymi aktorami na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego, a więc w założeniu głównego partnera Unii w całym przedsięwzięciu. Z drugiej zaś strony, zaledwie rok po inauguracji Synergii pojawia się na forum Unii konkurencja w postaci Partnerstwa Wschodniego, które stanowi dla niej realne wyzwanie. Brak jednoznacznego politycznego poparcia może mieć natomiast swoje bezpośrednie przełożenie na konkretne działania, podejmowane w regionie. Jak pokazuje raport z pierwszego roku funkcjonowania Synergii, są one jak na razie skromne. Trudno jednak oczekiwać wymiernych rezultatów w tak krótkim czasie.

Miejsce Partnerstwa Wschodniego na tle pozostałych inicjatyw wschodnich UE

Istotne jest określenie miejsca PW w kontekście innych inicjatyw dotyczących Europy Wschodniej. Dla Partnerstwa niewątpliwie najważniejszy jest jego bezpośredni sąsiad, a więc Synergia. Relacje pomiędzy projektami od samego początku budziły kontrowersje. Sama komisarz ds. polityki sąsiedztwa, Benita Ferrero-Waldner, w swych pierwszych reakcjach na inicjatywę polsko-szwedzką przestrzegala przed zbieżnością koncepcji³³. Komisja w dokumencie roboczym, towarzyszącym opublikowaniu komunikatu o Partnerstwie Wschodnim, omawia to zagadnienie, najwięcej miejsca poświę-

³¹ Andrew Rettman, *EU's new Black Sea policy faces Russian misgivings*, "EU Observer", 16 lutego 2007, <http://euobserver.com/?aid=23494>.

³² Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej, KOM (2008) 391, op. cit.

³³ Benita Ferrero-Waldner at the Parliamentary Conference on the "European Neighbourhood Policy East", Brussels, 5 czerwca 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/306&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

cając SC³⁴. Obawa przed rywalizacją PW z Synergią ostatnio była szczególnie ostro wyrażana w Parlamencie Europejskim, przy postulatcie utworzenia na wzór Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego Unii dla Morza Czarnego, która to mogłaby wchłonąć w dłuższej perspektywie Partnerstwo³⁵. Takie rozwiązanie z pewnością wzmocniłoby politycznie Synergię, za czym optują jej zwolennicy, natomiast wątpliwe jest – biorąc pod uwagę słabe wyniki tej inicjatywy – czy służyłoby zacieśnieniu więzi z Unią jej wschodnich sąsiadów.

We wspomnianym dokumencie Komisja podkreśla natomiast, że podczas gdy celem Partnerstwa jest stworzenie jego adresatom możliwości większej integracji z Unią, Synergia skupia się na problemach konkretnego obszaru – basenu Morza Czarnego. Te zaś wymagają wielostronnego, regionalnego podejścia, i to właśnie wspieranie współpracy regionalnej jest celem nadrzędnym. W przygotowaniu PW wewnątrz Komisji zaangażowany jest natomiast bezpośrednio dyrektor oddziału, zajmującego się na co dzień Synergią, co może świadczyć o chęci zachowania spójności przez Komisję w ramach EPS³⁶.

Przyglądając się inicjatywom, które proponuje się w ramach wielostronnego wymiaru Partnerstwa, już w samym dokumencie Komisji można zauważyć, że mowa jest o identycznych zadaniach, np. w dziedzinie energii. Pozostaje więc otwarte pytanie, czy choćby w tym obszarze PW stanowi faktycznie wartość dodaną i czy te dwa procesy będą się wzajemnie wzmocniać, czy raczej dublować. Pytanie jest tym bardziej zasadne, że w ramach Synergii otwarcie rozważa się włączenie w jej projekty Białorusi, co oznaczałoby objęcie nią już całego obszaru Partnerstwa³⁷. W wymiarze zupełnie przyziemnym gra będzie się natomiast toczyć o pieniądze, których w puli EPS i tak jest już stosunkowo mało. Nie wspominając o wsparciu politycznym państw członkowskich, które są rozdarte pomiędzy tymi dwoma projektami, nawet jeśli ich interesy polityczne wymagają udziału w obydwu inicjatywach. Na przykład Grecja, wraz z Rumunią i Bułgarią, skoncentrowała się prawie wyłącznie na Synergii Czarnomorskiej, chociaż – biorąc pod uwagę stanowisko Komisji – to właśnie PW ma największy

³⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Partnerstwo Wschodnie, SEC (2008) 2974/3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>.

³⁵ Postulat wchłonięcia Synergii przez Partnerstwo znalazł się w poprawce nr 50 do rocznego raportu Parlamentu Europejskiego dot. polityki zagranicznej UE, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/am/756/756393/756393pl.pdf.

³⁶ Andrew Rettman, *EU assigns funds and staff to Eastern Partnership*, "EU Observer", 20 marca 2009, <http://euobserver.com/9/27824>.

³⁷ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej, KOM (2008) 391, op. cit.

potencjał, by rzeczywiście wpłynąć na zmianę sytuacji, jaka panuje w krajach najbliższej sąsiedztwa z Grecją.

Warto także wspomnieć, że jeszcze całkiem niedawno niektóre państwa członkowskie (głównie Francja i Włochy) postulowały objęcie Partnerstwem Turcji i Rosji³⁸. W przypadku tej ostatniej, uwzględniając dość dyskusyjną jej rolę w organizacjach międzynarodowych, zwłaszcza w tym regionie, byłoby to dla tej inicjatywy zupełną katastrofą, szczególnie że Federacja Rosyjska jest do niej wrogo usposobiona. To ukazuje, jak trudne może być utrzymanie niezbędnego dla sukcesu PW silnego poparcia politycznego. Polska jest skłonna zaprosić Rosję do udziału w niektórych projektach Partnerstwa, ale dopiero na dalszym etapie inicjatywy³⁹. Jednak Turcja wydaje się pozostawać nieco niedoceniana przez Polskę w całym procesie. Z uwagi na jej dużo bardziej konstruktywną rolę w regionie, warto byłoby rozważyć jej potencjał w tym zakresie⁴⁰.

Notabene, Partnerstwo pozostaje otwarte tak dla Turcji, jak i dla Rosji w wymiarze multilateralnym. Podobne postulaty znów ujawniają, jak odmienne preferencje mają państwa członkowskie w kwestii uregulowania stosunków Unii z jej najbliższymi sąsiadami, szczególnie tymi otwarcie deklarującymi swoje aspiracje członkowskie. Taki stan rzeczy bezpośrednio przekłada się na wyzwanie, przed którym stoi Europejska Polityka Sąsiedztwa i niewątpliwie stanowi wyzwanie dla samego Partnerstwa. Przejawem tego problemu były kontrowersje wokół odpowiedniego nazwania państw PW w tzw. praskiej deklaracji⁴¹. Określenie ich mianem wschodnioeuropejskich (*Eastern European States*) zdaje się zadowalać obie strony: zwolenników rozszerzenia Unii na wschód, bowiem nazwano je w końcu europejskimi, i przeciwników, ponieważ przedrostek „wschodnio” wyraźnie je od europejskich odróżnia.

Jak już wspomniano, kontrowersje te nie dotyczą Wymiaru Północnego, ale warto mieć ten projekt na uwadze, gdyż może on służyć dwóm pozostałym, zakorzenionym mocno w polityce sąsiedztwa, jako przykład nie tylko w wymiarze koncepcyjnym, ale i praktycznym. I tak najczęściej przywoływanym atrybutem WP jest mechanizm jego funkcjonowania, czyli model partnerstwa. Podobna forma pojawia się odpowiednio w dokumentach Synergii Czarnomorskiej i polsko-szwedzkiej propozycji Partnerstwa

³⁸ Dominika Pszczółkowska, *Partnerstwo Wschodnie na razie bez pieniędzy*, „Gazeta Wyborcza”, 24 lutego 2009, http://wyborcza.pl/1,75477,6310845,Partnerstwo_Wschodnie_na_razie_bez_pieniedzy.html.

³⁹ Informacje uzyskane przez autorkę w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w czerwcu 2009 roku.

⁴⁰ Co sugeruje Adam Szymański w tekście pt. *South Caucasus – the Case for Joint Commitment of Turkey and the EU*, PISM, Warszawa 2009, http://www.pism.pl/zalaczniki/Strategic_File_8.pdf.

⁴¹ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf.

Wschodniego⁴². W niej upatruje się szansę na realizację założonych przez obie inicjatywy celów, poprzez wprowadzanie w oparciu o ten kształt konkretnych projektów, łączących różne środki finansowania i angażujących wielorakich aktorów.

Warto natomiast zauważyć, że w obszarze Wymiaru Północnego istnieje silnie rozbudowana i bardzo aktywna na wszystkich poziomach, szczególnie wdrożenia, siatka podmiotów regionalnych i lokalnych, która nie występuje już w tak wyraźnym stopniu w Centralnej i Wschodniej Europie⁴³. A to właśnie na niej ma się opierać, choćby częściowo, Partnerstwo Wschodnie. Promowanie budowy społeczeństwa obywatelskiego w regionie to jedno z najpilniejszych zadań. Dlatego też pierwszym projektem Komisji, wdrożonym w ramach PW, jest Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, które zebrano się po raz pierwszy już w listopadzie 2009 roku.

Z punktu widzenia Partnerstwa Wschodniego ciekawe są również podjęte w ramach Wymiaru próby zaangażowania Białorusi. Obecnie jedynie w działaniach partnerstwa dla ochrony zdrowia⁴⁴, jednak od 31 grudnia 2008 roku (wraz z podpisaniem porozumienia o finansowaniu współpracy transgranicznej) dla Białorusi dostępne są również środki z ENPI w ramach Programu Regionu Morza Bałtyckiego 2007-2013, leżącego w obszarach priorytetowych WP. Pomyślna współpraca będzie lekcją współdziałania z białoruskimi władzami lokalnymi.

Z punktu widzenia innych regionalnych inicjatyw ważne jest także coraz silniejsze zainteresowanie państw objętych Wymiarem Północnym rejonem Arktyki. Może to oznaczać w przyszłości przeniesienie jego punktu ciężkości właśnie tutaj. Wiąże się to przede wszystkim ze znajdującymi się w tym regionie złożami zasobów naturalnych oraz strategicznie bardzo ważnymi szlakami tranzytowymi, które będą się mnożyć w miarę topnienia arktycznej pokrywy lodowej. Komisja w swym komunikacie dotyczącym Unii i regionu arktycznego sugeruje, by Arktyka stała się przedmiotem regularnych dyskusji w ramach Wymiaru Północnego⁴⁵.

⁴² Propozycja Polsko-Szwedzka. Partnerstwo Wschodnie, czerwiec 2008 roku, <http://www.ms.gov.pl/Propozycja,Polsko-Szwedzka,19890.html>; Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej, KOM (2008) 391, op. cit.

⁴³ Więcej na ten temat: Christopher S. Browning, Pertti Joenniemi, *The European Union's Two Dimensions: the Eastern and the Northern*, "Security Dialogue" 2003, Vol. 34, No 4, s. 463-478.

⁴⁴ *Progress Report for the Ministerial Meeting of the Revised Northern Dimension Policy*, http://www.europa.eu/parl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/deca20090225_/deca20090225_09.pdf.

⁴⁵ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Unia Europejska a Region Arktyczny, KOM (2008) 763 wersja ostateczna, Bruksela, 20 listopada 2008 roku, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:PL:PDF>.

Podsumowanie

Na obecnym etapie niewątpliwie najważniejsze jest zapewnienie właściwego startu Partnerstwu Wschodniemu. Wiąże się to nie tylko z utrzymaniem należytego poparcia politycznego (również po stronie państw-adresatów), ale także zagwarantowaniem odpowiednich warunków, w tym finansowych. Stojąca za Partnerstwem polsko-szwedzka propozycja opierała się na dostępnym finansowaniu z kasy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Podkreślano, że Partnerstwo nie uszczupli budżetu UE, co z pewnością pomogło przy forsowaniu tego pomysłu na forum Unii, gdzie wiele państw jest niechętnych zwiększaniu jakichkolwiek kosztów ponoszonych na rzecz EPS (szczególnie w czasach kryzysu), a już tym bardziej na niekorzyść faworyzowanego przez nich południowego wymiaru tej polityki. Komisja w swym komunikacie o Partnerstwie wskazała jednak dodatkowe finansowanie, bez którego nie ruszą inicjatywy przewidziane w dokumencie. Jego wysokość określono na 600 mln euro w latach 2010-2013 – sumę skromną, ale zwiększającą finansowanie na rzecz wschodniego wymiaru EPS.

Poza zatwierdzeniem środków finansowych, we wspomnianej deklaracji Rada Europejska wyraziła również poparcie dla sztandarowych inicjatyw, mających firmować Partnerstwo. Podobne zapewnienia padły w deklaracji praskiej. Rzeczywiście, z punktu widzenia wyrazistości Partnerstwa oraz nadania mu w krótkim czasie wymiernych efektów tak, by oferta skierowana do wschodnich sąsiadów UE stała się w ich oczach wiarygodna, niezwykle ważne jest, aby jak najszybciej przystąpiono do ich realizacji. Uwzględniając fakt, że zaledwie kilka miesięcy po powołaniu PW Komisji udało się zorganizować spotkania wszystkich platform tej inicjatywy, można powiedzieć, że początek jest dość obiecujący.

Główna istota Partnerstwa, a więc nowe umowy stowarzyszeniowe z Unią, pogłębione porozumienia o wolnym handlu i liberalizacja przepływu osób, to zadania długoterminowe. Ta ostatnia kwestia jest w dodatku politycznie wyraźnie obciążona, choć nawet istniejące w ramach obecnego reżimu ułatwienia wizowe nie są w pełni wykorzystywane, a wina leży także po stronie Polski⁴⁶.

Unia negocjuje umowę nowej generacji jedynie z Ukrainą. Jak trudny jest to proces świadczy fakt, że trwają one już od ponad dwóch lat. Chociaż w momencie przejmania prezydencji unijnej w lipcu 2009 roku Szwecja zadeklarowała, że doprowadzenie tych negocjacji do pomyślnego końca należy do jej priorytetów, ich zakończenie jest

⁴⁶ Marta Kindler, Ewa Matejko, *Monitoring przejść granicznych UE*, Raport z badań 2008, Fundacja im. Stefana Batorego, http://www.batory.org.pl/doc/monitoring_przejsc_granicznych_ue.pdf.

nadal odległe. Z tego punktu widzenia oceny Partnerstwa będzie można dokonać dopiero po dłuższym okresie. Jednocześnie utrzymanie rozmachu inicjatywy wymaga podjęcia konkretnych działań, które w miarę możliwości powinny przynieść wymierne rezultaty. Urzędnicy w polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych wydają się być bardzo świadomi tej potrzeby, mając w pamięci raport z pierwszego roku funkcjonowania Synergii Czarnomorskiej, będący przykładem, jak nie należy tego robić⁴⁷.

Wobec politycznych kontrowersji i zróżnicowanego poparcia, jakim Partnerstwo cieszy się wśród państw członkowskich, jedyną nadzieją dla projektu w dłuższej perspektywie może okazać się Komisja Europejska. Jeśli uda jej się, niezależnie od niechętnych ściślejszej współpracy na wschodzie państw członkowskich, uruchomić swoją biurokratyczną maszynę i zabrać się do realizacji konkretnych projektów oraz wystartować z negocjacjami nad nowymi umowami, wiążącymi te kraje z Unią, może się okazać, że – jak w przypadku rozszerzenia na Balkany – proces ten będzie już nie do zatrzymania. Komisja potrzebuje jednak partnera po drugiej stronie. I choć sytuacja wewnętrzna oraz bardzo odmienne aspiracje europejskie państw Partnerstwa nie są przedmiotem tej analizy, to właśnie one w dużej mierze przesądzą o powodzeniu inicjatywy.

⁴⁷ Informacje uzyskane przez autorkę w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w czerwcu 2009 roku.

Nieuniknione, lecz niepożądane czyli Rosja a Partnerstwo Wschodnie*

Wstęp

Teza, jakoby Rosja i Unia Europejska (UE) były zażartymi konkurentami o wpływy na obszarze rozciągającym się od Morza Kaspijskiego do Morza Czarnego, jest przyjmowana za aksjomat przez studentów geopolityki, będących zwolennikami szkoły „zderzenia cywilizacji”. Natomiast dla obserwatora zachowań biurokratów w Brukseli i na Kremlu, w pełni świadomego, jak małą wagę przywiązują oni do palących kwestii, wykraczających poza ramy konkretnej dziedziny, to zwykły nonsens. Jest dość oczywiste, że Moskwa nie przepada za koncepcją Partnerstwa Wschodniego, jednak interesy Rosji w krajach byłych republik radzieckich – których nie określa się mianem „bliskiej zagranicy” przez wzgląd na poprawność polityczną, ale które są postrzegane jako adresaci polityki „specjalnych względów” – są zgoła niejasne. Prezydent Dmitrij Miedwiediew rzucił kiedyś pomysł „uprzywilejowanych interesów”, o którym nie było jednak mowy w koncepcjach polityki zagranicznej, opublikowanych w lipcu 2009¹, ale nie uznał za stosowne, by omówić go szerzej².

Siejący spustoszenie kryzys gospodarczy, który dotarł do Rosji kilka miesięcy później niż do UE i uderzył w nią z większą siłą, nie pobudził elit do wskrzeszenia współpracy dwustronnej, jednak miał poważny wpływ na strategię, dotyczące obszaru od Mińska do Baku. Rosyjskie ambicje, aby stać się jednym z pełnoprawnych biegunów w rzekomo rodzącym się świecie wielobiegunowym i zgromadzić wokół swych granic grono krajów satelickich, mocno ucierpiały nie tylko za sprawą ostrego spadku PKB, ale szczególnie z powodu wyraźnego bankructwa modelu petro-dobrobytu,

* Ze względu na przedłużający się proces wydawniczy, autor tuż przed złożeniem książki do druku wzbogacił tekst o informacje z roku 2010.

¹ Kontsepsiya Vneshney Politiki Rossijskoi Federatsii, <http://www.scrf.gov.ru/documents/25.html>.

² W odpowiedzi na bezpośrednie pytanie Madeleine Albright, Miedwiediew wyjaśnił, że nie chodziło mu o „rodzaj wyłącznej strefy naszych interesów”, dodając, że „odnosi się do państw, które były niegdyś częścią ZSRR, częścią innych tworów państwowych, krajów, gdzie mówi się po rosyjsku i które mają podobny system gospodarczy oraz wiele wspólnego z Rosją w dziedzinie kultury”. Następnie jednak rozszerzył tę koncepcję, obejmując ją także tradycyjnych partnerów, takich jak „duże kraje europejskie”, a nawet Stany Zjednoczone. Czytaj więcej na: http://www.norway.mid.ru/pr08-22_eng.html.

zapewnianego przez silnie scentralizowane państwo. Unijne „zmęczenie rozszerzeniem” rozlało się na kolejne państwa członkowskie i się umocniło, a konieczność wyciągnięcia z gospodarczych tarapatów Grecji oraz nowych członków – na przykład Łotwy – skutecznie uszczupliła fundusze pomocowe dla krajów kandydackich dotkniętych kryzysem³.

Owo równoczesne ograniczenie zaangażowania w wymienionym obszarze Europy Wschodniej oraz na Południowym Kaukazie powinno, logicznie rzecz biorąc, przyczynić się do zmniejszenia napięć pomiędzy Rosją a UE, ale w rzeczywistości nie widać zbyt wielu oznak wzajemnego odprężenia. Poszczególne problemy polityczne – ostra konfrontacja w następstwie wyborów w Mołdawii, wybory prezydenckie na Ukrainie czy też ryzyko wybuchu nowego konfliktu w Gruzji – stanowią oś, wokół której obraca się spór pomiędzy UE i Rosją. Unijno-rosyjski szczyt w Sztokholmie w listopadzie 2009 roku upłynął zaskakująco spokojnie, jednak na jego forum nie udało się pokonać rozbieżnych podejść w stosunku do państw sąsiadujących – szczyt nie zapewnił wytyczenia „sfer interesów” w regionie, jak chciała tego Moskwa, ani nie ustanowił nowych możliwości współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego, czego oczekiwała UE⁴.

W niniejszym tekście poddano analizie rosyjski stosunek do unijnych planów i zamiarów wobec tej młodej inicjatywy oraz prześledzono zakres jej możliwej kontrofensywy. Przedstawione rozważania są próbą świadomej oceny możliwych zwrotów w polityce Moskwy – nie tyle wobec Unii w ogóle, co w kwestii wzajemnego oddziaływania we wspólnym sąsiedztwie. Każde z sześciu państw, znajdujących się w owej płynnej przestrzeni – postowieckiej i przeduropejskiej zarazem – ma swoje własne problemy dotyczące Rosji i UE. Jednak zamiast rozpatrywać je pojedynczo, punktem wyjścia dla prezentowanej analizy będzie sytuacja polityczna z połowy 2009 roku, która posłuży do oceny trajektorii wydarzeń w trzech kluczowych kategoriach: przemian politycznych i wspierania demokracji, reform gospodarczych i kwestii energetycznych oraz zarządzania konfliktami. Założenia, na którym opiera się tekst, mianowicie, że ani w Rosji, ani na Ukrainie – będącej zdecydowanie najważniejszym państwem w omawianym regionie – nie dojdzie do poważnego załamania politycznego w okresie mniej więcej roku, bynajmniej nie należy traktować jako czegoś pewnego.

³ Patrząc: (b.a.), *Europe must not let Latvia fall*, „Financial Times”, 4 czerwca 2009; (b.a.), *No panic, just gloom*, „The Economist”, 14 maja 2009.

⁴ Więcej o ograniczeniach dla nowego „pozytywnego impetu” czytaj: Аркадий Мошес, *Ждать ли перезагрузки в отношении России и ЕС?*, „Ежедневный журнал”, 23 listopada 2009, <http://ej.ru/?a=note&id=9650>.

Moskwa ocenia znaczenie PW

Wstępne dyskusje w Brukseli na temat polsko-szwedzkiej inicjatywy, dotyczącej nowej struktury relacji UE z trzema państwami Europy Wschodniej (Białorusią, Moldawią i Ukrainą) oraz trzema państwami Południowego Kaukazu (Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją), które miały miejsce na początku 2008 roku, nie zaabsorbowały uwagi Moskwy, skupionej przede wszystkim na kwestii zapobieżenia rozszerzeniu NATO na wschód. Władimir Putin miał słuszne powody, by sądzić, że jego stanowcze wystąpienie na forum szczytu NATO w Bukareszcie w kwietniu 2008 roku przyczyniło się do storpedowania amerykańskiej propozycji ogłoszenia tzw. planów działania na rzecz członkostwa dla Gruzji i Ukrainy, podczas gdy obietnica przyjęcia ich do grona państw należących do Sojuszu była jedynie retoryką, pozwalającą zachować twarz.

Formalne ogłoszenie Partnerstwa Wschodniego w maju 2009 roku zostało uznane przez Moskwę jako zwykle przemeblowanie dość nieefektywnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ta postawa wynikała z faktu, że Rosja była wtajemniczona w kulisy przedsięwzięcia i wiedziała, że Niemcy odmówiły udziału w projekcie jako jeden z jego współautorów⁵. Dopiero wojna rosyjsko-gruzińska w sierpniu 2008 roku przyczyniła się do zmiany tego obojętnego podejścia, kiedy UE zdała sobie sprawę z pilnej konieczności powstrzymania rosyjskiej „projekcji siły”, podczas gdy Moskwa – ogarniając się po niespodziewanym zwycięstwie – uzmysłowiła sobie potrzebę pohamowania działań unijnych⁶.

Centralnym punktem tej rozkręcającej się politycznej intrygi był praski szczyt, inaugurujący Partnerstwo Wschodnie, który odbył się 7 maja 2009 roku. Minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow, który oskarżył UE o próbę stworzenia swojej własnej strefy wpływów, nadał ton rosyjskim komentarzom⁷. Choć Javier Solana, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, stanowczo zaprzeczył, a wielu urzędników europejskich starało się obalić ten zarzut, określając go mianem nonsesownego, trudno było oczekiwać, że Moskwa zaakceptuje rozumowanie

⁵ Specjalna strona internetowa poświęcona tej polityce (http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm) ukazuje obraz niespójnych i w gruncie rzeczy daremnych wysiłków. Więcej o roli Niemiec czytaj w artykule Stefana Meistera i Marie-Leny May, *Die Östliche Partnerschaft der EU – ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen*, DGAP Standpunkt No 7, wrzesień 2009, <http://www.dgap.org/publikationen/view/1dea1cef3a99908a1ee11de8f87331da46d128b128b.html>.

⁶ W lawinie tendencyjnych komentarzy dotyczących wyniku wojny wyróżnia się wyważona ocena autorstwa Roya Allisona, *Russia resurgent? Moscow's campaign to "coerce Georgia to peace"*, „International Affairs” 2008, Vol. 84, No 6, s. 1145-1171.

⁷ Argument ten został wysunięty na Forum Brukselskim w trakcie sesji zatytułowanej „A Conversation with Russia”, która odbyła się 21 marca 2009 roku, <http://www.gmfus.org/brusselsforum/2009/transcripts.html>.

polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, że „nasi rosyjscy partnerzy czasami uciekają się do instrumentów i chwytów z przeszłości, jednak zwykle jest to wyrazem ich bezradności i problemów z przystosowaniem się do nowych realiów”⁸. Nawet bardziej umiarkowani wśród moskiewskich ekspertów, bagatelizujący alarmistyczne spekulacje, że oto w Pradze rzekomo rodzi się nowe „wyzwanie geopolityczne”, przyznali, że szóstka państw objętych PW usiłowała „wykorzystać sprzeczności pomiędzy Rosją a UE”⁹.

Na szczycie rosyjsko-unijnym w Chabarowsku prezydent Dmitrij Miedwiediew pojednawczo oświadczył, że nie jest dla Rosji jeszcze jasne, jaki kształt przybierze PW, jednak zwrócił uwagę na kluczową przyczynę jego wątpliwości: „Nie chciałbym, aby PW przekształciło się w partnerstwo przeciwko Rosji”¹⁰. Było aż nazbyt jasne, że Polska znajdowała się na czele listy wrogich krajów, jednak Moskwa z satysfakcją odnotowała, że spośród liderów głównych państw europejskich tylko kanclerz Angela Merkel zdecydowała się wziąć udział w praskim szczycie, i to głównie dlatego, żeby ostudzić oczekiwania szóstki wschodnich partnerów. Mówiąc, że „próbowali mnie przekonać, ale nie do końca im się to udało”, Miedwiediew zachował się może kokieteryjnie, jednak po szczycie ton głównego nurtu rosyjskich komentarzy na temat PW stał się wyraźnie bardziej neutralny.

Zmiana nastawienia dokonała się nie tyle dzięki wsparciu, jakiego dostarczyła prezydencja Szwecji w UE (choć naturalnie minister spraw zagranicznych Carl Bildt nie miał zamiaru osłabiać inicjatywy firmowanej jego własnym nazwiskiem), ile dzięki poddaniu ponownej ocenie intensywności tego politycznego wyzwania. Uwadze Moskwy nie uszedł fakt, że po praskim szczycie nie stworzono żadnych nowych struktur instytucjonalnych – nie powołano nawet sekretariatu – więc Rosja doszła do wniosku, że zainaugurowane z wielką pompą Partnerstwo będzie jeszcze mniej spójne z Wymia-rem Północnym, w którym Rosja uczestniczyła przez kilka lat na początku pierwszej dekady XXI wieku¹¹.

⁸ Radosław Sikorski, *The EU's Eastern Partnership with former Soviet states holds the key to relations with Russia*, "Europe's World", Summer 2009, <http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/21413/Default.aspx>. Patrz także: Jos Boonstra, Natalya Shapovalova, *The EU's EasternPartnership: One Year Backwards*, Working Paper 99, FRIDE, Madrid 2010.

⁹ Patrz: Дмитрий Данилов, *Новые конкуренты*, "Эксперт" 2009, 8 maja 2009.

¹⁰ Czytaj np. (b.a.), *EU-Russia summit reveals differences rather than agreement*, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,4271011,00.html>.

¹¹ Najważniejsze cechy Wymiaru Północnego zostały przedstawione na stronie internetowej inicjatywy: http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/index_en.htm. Patrz także artykuł autorstwa Susan Stewart i Olega Alexandrova, *Russia and the EU's Northern Dimension*, Russian Analytical Digest No 61, czerwiec 2009, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=100999>.

Najważniejszym kryterium była jednak skromna kwota przeznaczona na finansowanie tej inicjatywy, a jak zauważył ambasador Rosji przy UE Władimir Czychow: „Wszystko, co jest pozbawione własnej pozycji w budżecie, zazwyczaj daleko nie zajdzie”¹². W tej sytuacji jakakolwiek kontrofensywa ze strony Rosji jedynie wzmocniłaby inicjatywę, a zatem rezolutnie ograniczyła ona swoje działania. Mimo tego owa tolerancja nie zniwelowała rozbieżności pomiędzy fundamentalnymi interesami Rosji i Unii w ich wspólnym sąsiedztwie.

Wartości, pragmatyzm i sprawa białoruska

UE odniosła duży sukces w dziedzinie wywierania wpływu na kierunek zmian i zarządzania transformacją w krajach postkomunistycznych od Estonii poprzez Bułgarię, na Słowenię kończąc. Nie ulega jednak wątpliwości, że głównym instrumentem kontroli w tym ręcznym sterowaniu było jednoznaczne zobowiązanie się Wspólnoty do przyjęcia każdego z tych państw do UE jako pełnoprawnych członków. Ten sam instrument nie może jednak być wykorzystany do ukształtowania procesów politycznych w krajach objętych Partnerstwem Wschodnim, a Wspólnota dokłada wszelkich starań, żeby rozwiązać złudzenia w tym zakresie, utrzymując, że Chorwacja będzie ostatnim państwem, objętym rozszerzeniem w obecnej fazie (chyba że Islandia zdecyduje się na szybką ścieżkę do członkostwa). Prawdę mówiąc, podczas szczytu w Pradze prezydentowi Ukrainy Wiktorowi Juszczenko dano wyraźnie do zrozumienia, że pukanie do zamkniętych drzwi w sytuacji, kiedy wiadomo, że jedyną możliwą odpowiedzią jest odmowa, jest bezcelowe¹³.

Problem UE polega na tym, jak zmobilizować dostateczny potencjał *soft power*, by wesprzeć reformy demokratyczne, podejmowane przez partnerów na wschodzie, do których zalicza się nie tylko Białoruś, często określaną mianem ostatniej dyktatury Europy, ale także Azerbejdżan, szybko rozwijający się pod dynastycznymi rządami Ilhama Alijewa. Oczywiście można by włączyć oba te kraje w jakąś sensowną strukturę polityczną, udając równocześnie, że symboliczne ustępstwa na rzecz ostro represjonowanej opozycji są równoznaczne ze stopniową przemianą demokratyczną tych państw, jednak rozwijanie tym podobnych pragmatycznych kontaktów nieuchronnie klóci się z rolą „pioniera w określaniu standardów”, którą UE postrzega jako jej naturalny i wyłączny przywilej. Rola ta jest podkopana przez rosnący w siłę wewnątrz

¹² Tony Barber, *EU prepares to launch a low-flying Eastern Partnership*, BrusselsBlog w “Financial Times”, 17 lutego 2009, <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2009/02/eu-prepares-to-launch-a-low-flying-eastern-partnership/>.

¹³ Patrz: Виталий Дымарский, *Восточное партнерство – дело тонкое*, “Российская газета”, 14 maja 2009.

UE populizm i ksenofobię, jednak wciąż pozostaje kluczowa dla wspierania rozwoju projektu europejskiego, przedstawianego jako model postmodernistycznej, niegeopolitycznej polityki. Jak dowodzi pewien wpływowy rosyjski analityk, zastosowanie podwójnych norm „byłoby zwykłą manifestacją egoistycznego pragmatyzmu, będącego tradycyjną cechą polityki europejskiej, o ile nie oznaczałoby oczywistego odwrócenia od standardu moralnego, jaki UE głosi od wczesnych lat 90. ubiegłego wieku”¹⁴.

Od początku „ery” Putina Rosja nigdy nie uznała moralnej wyższości Unii, zdecydowanie odrzucając głoszone przez nią wspólne wartości europejskie jako ingerencję w sprawy wewnętrzne, co spotykało się z poparciem niektórych byłych republik radzieckich, włącznie z cieszącym się znacznymi wpływami Kazachstanem. Z punktu widzenia Rosji, jedynym pożytecznym aspektem unijnego nacisku na normy jest nieustający spór ze Stanami Zjednoczonymi, który osiągnął najwyższą temperaturę za prezydentury George’a Busha i który nie został całkiem zażegnany wraz z objęciem urzędu przez Baracka Obamę. Niemniej jednak, deklarujący swoje przywiązanie do praworządności prezydent Miedwiediew dąży do ograniczenia rozmów na temat wartości w dialogu pomiędzy Rosją i Unią, co sprawia, że przygotowania do podpisania nowej umowy o partnerstwie i współpracy utknęły w martwym punkcie¹⁵.

Moskwa liczyła na to, że kwestia przyjęcia bądź odrzucenia Białorusi jako jednego z państw objętych Partnerstwem Wschodnim okaże się jedną z głównych przeszkód stojących przed inicjatywą. I nie zawiodła się, czego dowodem niezdarne zabiegi dyplomatyczne, czynione w przededniu szczytu w Pradze¹⁶. Prezydent Aleksander Łukaszenka zachował się przyzwoicie, odmawiając – acz „niechętnie” – przyjęcia zaproszenia, jednak nie omieszkiał skorzystać z okazji, by dopiec już i tak znieważonym unijnym negocjatorom. Asem w jego rękawie była – i wciąż nim pozostaje – nierozstrzygnięta kwestia uznania niepodległości Abchazji i Południowej Osetii, czemu Unia za wszelką cenę chciała zapobiec. Wieloletnie doświadczenie w negocjowaniu wsparcia gospodarczego ze strony Rosji, w zamian za mgliste obietnice politycznej integracji w formie państwa związkowego, przygotowało Łukaszenkę – nieprzejmującego się zbytnio ewentualnymi opóźnieniami – na dowolny rodzaj negocjacji z unijnymi wysłannikami¹⁷. Już sam fakt objęcia Białorusi Partnerstwem Wschodnim wystarczająco

¹⁴ Patrz: Федор Лукьянов, *Проверка реакции*, „Газета.ру”, 7 maja 2009, <http://www.gazeta.ru/column/lukyanov/2983566.shtml>.

¹⁵ Patrz: Аркадий Мошес, *Без общих мест и ценностей*, „Газета.ру”, 25 czerwca 2008, http://www.gazeta.ru/comments/2008/06/25_a_2764830.shtml.

¹⁶ Patrz: Алексей Баусин, *Партнерство вместо соседства*, „Эксперт”, 2 marca 2009, Федор Лукьянов, *Диктатор нарастает*, „Газета.ру” 2009, 26 marca, <http://www.gazeta.ru/column/lukyanov/2964341.shtml>.

¹⁷ Patrz: Антон Ходасевич, *Брюссель пока не до Минска*, „Независимая газета”, 24 września 2009.

wzmocnił pozycję Łukaszenki, aby zawiązać intrygę, której celem jest wykorzystywanie różnic pomiędzy Miedwiediewem a Putinem¹⁸.

Tymczasem zadanie ratowania krajów, leżących w Europie Wschodniej i na Południowym Kaukazie, przed pozornie niepowstrzymaną rozszerzającą się dominacją Rosji, stało się dla UE dużo mniej pilne w końcu roku 2009, niż mogło się to wydawać jeszcze rok wcześniej, a co za tym idzie – polityczne koszty normalizacji stosunków z notorycznie besztaną Białorusią stały się mniej uzasadnione. Polityczni przeciwnicy reżimu Łukaszenki mają powody czuć się zdradzeni przez „pragmatyczne” budowanie instytucji w ramach Partnerstwa Wschodniego, a szczególnie mogą mieć pretensje do Polski, dla której sam fakt bycia autorem ważnej unijnej inicjatywy najwyraźniej bardziej się liczy, niż podtrzymywanie sztandaru czempiona przemian demokratycznych w postradzieckim regionie, o którym często zapominają Włochy oraz Europejczycy, którym bliższe są kwestie regionu Morza Śródziemnego¹⁹.

Moskwa ze swojej strony spodziewa się, że głośnie protesty, organizowane przez zmarginalizowanych i podzielonych przeciwników Łukaszenki, sparaliżują prace grup roboczych Partnerstwa Wschodniego, ale jednocześnie nie przewiduje żadnych poważnych problemów z UE w następstwie nagłej destabilizacji politycznego monolitu, jakim jest białoruski reżim, co zresztą jest mało prawdopodobne. To raczej struktury demokratyczne zbudowane na Ukrainie grożą zawaleniem.

Reformy gospodarcze i intrygi wokół energii

Dla większości rosyjskich elit politycznych prawdziwym celem Partnerstwa Wschodniego jest wspieranie unijnego programu energetycznego, który rzekomo jest sprzeczny z interesami Rosji. Michail Margielow, przewodniczący komitetu spraw międzynarodowych Rady Federacji, przekonywał, że prawdziwe geopolityczne zamiary Komisji Europejskiej skupiają się na energii, przypominając, że dzień po zakończeniu szczytu w Pradze Komisja zorganizowała specjalne spotkanie, poświęcone gazociągowi Nabucco²⁰. Ten tok rozumowania oczywiście przyczynia się w większym stopniu do ob-

¹⁸ Patrz: Максим Коновалов, Геннадий Сысоев, *Союзник разглядел противника*, „Коммерсант”, 5 października 2009.

¹⁹ Patrz: Vitali Silitski, *The EU's Eastern Partnership: Why it may help democracy promotion and how the United States can help move it forward*, PONARS Eurasia Memo 70, Georgetown University, Washington 2009, <http://ceres.georgetown.edu/esp/ponarsmemos/page/78367.html>.

²⁰ Patrz: (b.a.), *Маргелов: Повестка для саммита ЕС носит чисто геополитический характер*, „РИА-Новости”, 7 maja 2009, <http://www.rian.ru/politics/20090507/170289050.html>. Turprowo się tym komentarzem na temat szczytu w sprawie gazociągu Nabucco jest artykuł: Сергей Смирнов, *Пражский провал*, „Эксперт”, 18 maja 2009.

nażenia orientacji rosyjskiej polityki niż priorytetów UE. Co ciekawe i warte odnotowania, projekt gazociągu – który istotnie jest kluczowym elementem w unijnym planie dywersyfikacji dostaw energii – można raczej uznać za przeszkodę w budowaniu Partnerstwa Wschodniego. Prawdziwym strategicznym celem stojącym za tym projektem jest zredukowanie zależności od gazu płynącego na rynki Wschodniej i Środkowej Europy przez Ukrainę, co sprawi, że kraj ten stanie się mniej ważnym partnerem. Jeśli zaś mało skonkretyzowane pomysły, by zasilić gazociąg Nabucco gazem ze złóż irańskich, irańskich, a nawet rosyjskich, miały zostać zrealizowane, znaczenie Południowego Kaukazu również uległoby redukcji²¹.

Ten dysonans pomiędzy projektem gazociągu Nabucco (który wciąż jest daleki od urzeczywistnienia) a strukturą Partnerstwa Wschodniego nie oznacza, że PW nie obejmuje kwestii energetycznych i szerszych zagadnień gospodarczych. W gruncie rzeczy UE trwa przy swoich podstawowych zobowiązaniach w zakresie wspierania liberalnych reform gospodarczych, nie wyłączając prywatyzacji, w krajach partnerskich, a ta strategia miast przeszkadzać sprzyja rosyjskim interesom ekonomicznym – ku wielkiemu niezadowoleniu elit politycznych zapóźnionych w reformach „partnerów”. Rzecz w tym, że firmy rosyjskie – ostrzące sobie zęby na majątki w krajach sąsiedzkich – mają szansę skorzystać na aukcjach prywatyzacyjnych w większym stopniu, niż nieskorzy do angażowania się inwestorzy europejscy czy też cierpiący na brak gotówki przedsiębiorcy krajowi. Moskwa podejrzewa, że transakcje biznesowe uzgadniane za kulisami Partnerstwa Wschodniego są opatrzone klauzulami mającymi dyskryminować rosyjskich oligarchów. Stąd też wizyta w rzadko odwiedzanym Mińsku Benity Ferrero-Waldner, unijnej komisarz ds. stosunków zewnętrznych, wywołała w rosyjskiej prasie komentarze, jakoby UE miała przedstawić Białorusi warunki, w tym przyznanie firmom europejskim akcji w rafineriach Mozyr i Nowopolock²².

W miarę jak kryzys ekonomiczny w Europie Wschodniej ulegał pogłębieniu, stało się jasne, że książkowe reformy gospodarcze, mające być podjęte w ramach nowo zainaugurowanej inicjatywy, będą musiały ustąpić miejsca procedurom awaryjnym. Kwota środków finansowych, którą UE może przeznaczyć na działania w tym zakresie, jest być może o dwa rzędy wielkości skromniejsza, niż wynikałoby to z potrzeb

²¹ Więcej na temat konkurencji pomiędzy projektem gazociągu Nabucco a rosyjskim projektem Gazociągu Południowego w artykule: Михаил Зыгарь, *Война потоков*, „Коммерсант-Власть”, 18 maja 2009. Pavel Baev analizuje niniejszą kwestię w artykule *Competing designs for Caspian energy highways: Russia and the EU face reality checks*, PONARS Eurasia Memo 55, Georgetown University, Washington 2009, <http://ceres.georgetown.edu/72613.html>. Patrz także: Katinka Barysch, *Should the Nabucco project pipeline be shelved?*, CER Policy Brief, London 2010.

²² Patrz: Максим Коновалов, Александр Габуев, *Европа готова стать Россией для Белоруссии*, „Коммерсант”, 23 czerwca 2009.

tonących gospodarek (ze znamienym wyjątkiem Azerbejdżanu), i jest nieporównywalna z pozornie hojnymi, ale w istocie uwarunkowanymi politycznie pożyczkami, oferowanymi przez Rosję swoim sojusznikom²³.

Komisja Europejska jest pomocna w uzyskiwaniu awaryjnych pożyczek z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), co jest kwestią o kluczowym znaczeniu z punktu widzenia zapobieżenia niewypłacalności Ukrainy, jednak nie oznacza to, że Komisja może przypisać sobie całość zasług w tym zakresie. To zaś potęguje wrażenie – zarówno wśród ogółu społeczeństwa, jak i elit partnerów dotkniętych kryzysem – jakoby Unia była skąpa i zajęta swoimi własnymi problemami, podczas gdy w rzeczywistości partnerzy rywalizują o uwagę Brukseli, a ta nie jest nieograniczona. Dodatkowym problemem jest tutaj fakt, że wielu popleczników Partnerstwa Wschodniego wewnątrz UE, na przykład kraje bałtyckie, zostało szczególnie dotkniętych przez kryzys, a co za tym idzie są oni zmuszeni ograniczyć szereg małych, ale istotnych programów szkoleniowych i wymiany.

Pod koniec 2009 roku dalszy rozwój recesji jest niemożliwy do przewidzenia, jednak nie ulega wątpliwości, że nawoływania orędowników zaangażowania na wschodzie, by obrócić kryzys w szansę i przyjąć rolę „przyjaciela w potrzebie”, w celu „zbudowania trwałych więzi”, nie znajdują wielkiego oddźwięku²⁴.

Tymczasem głównym problemem Partnerstwa Wschodniego na polu energii jest nie tyle drugorzędny projekt gazociągu Nabucco, ile modernizacja i reorganizacja ukraińskiej infrastruktury przesyłu gazu, intensywnie eksploatowanej, a jednocześnie zaniedbanej od czasów sowieckich. Na dłuższą metę zmodernizowana sieć gazociągów, magazynów i tloczni, zarządzanych w przejrzysty sposób przez niezależną firmę, mogłaby pokryć większość zapotrzebowania energetycznego w Południowo-Wschodniej i Środkowej Europie i uczynić zbyteczną budowę drogich „korytarzy oskrzydających”, jak kontrowersyjny Gazociąg Północny. Nie wiadomo jednak, jak wcielić te technicznie realne plany w życie, a pierwsza próba ze strony Komisji Europejskiej, mająca na celu zawarcie porozumienia z Ukrainą w sprawie wstępnych inwestycji, spotkała się ze wściekłym sprzeciwem Moskwy z tej racji, że Putin czuł się wykluczony i znieważony przez ów kartel²⁵. Gazprom przez wiele lat żywił nadzieję na zdobycie kontroli nad ukraińską infrastrukturą, jednak w żadnym razie nie ma nic przeciwko

²³ Więcej na temat podejmowanych przez Moskwę niekonsekwentnych prób zdobycia lojalności sojuszników czytaj w artykule: Сергей Жильцов, *СНГ под натиском Восточного партнерства*, „Независимая газета”, 30 kwietnia 2009.

²⁴ Patrz: Tomas Valasek, *Economic crisis and the Eastern Partnership*, Blog „Centre for European Reform”, 10 marca 2009, <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2009/03/economic-crisis-and-eastern-partnership.html>.

²⁵ Patrz: Али Алнев, *Обидчивая Россия*, „Эксперт”, 24 marca 2009.

zawiązaniu spółki *joint venture* z europejskimi firmami z pierwszej ligi, takimi jak ENI, Total czy E.ON, z których każda ma swoje roszczenia wobec Komisji Europejskiej i jej strategii liberalizacji branży gazowej. Wiosną 2010 roku Putin i Miedwiediew szybko zawiązali układ ekonomiczny z nowo wybranym prezydentem Janukowiczem, niemniej nadal nie ma planów na ulepszenie „strategicznych” gazociągów, a obniżenie cen gazu nastąpiło w zamian za przedłużenie okresu wykorzystywania znacznie mniej strategicznej bazy marynarki wojennej w Sewastopolu²⁶.

Zarządzanie konfliktami i zaniechania

Jest czymś niezwykle, że ta sama przestrzeń geopolityczna, w jakiej UE stara się zinstytucjonalizować partnerstwo z szóstką państw nim objętych, jest politycznie zorganizowana w sposób całkowicie odmienny, jeśli na nią spojrzeć z perspektywy Moskwy. Inna jest liczba aktorów, ponieważ Rosja uznaje Abchazję i Osetię Południową za niepodległe państwa, podczas gdy jej stosunki z Gruzją są dalekie od ideału. Ponadto mamy tu do czynienia z nie do końca uznanym, ale w praktyce chronionym quasi-państwem w postaci Naddniestrza. Moskwa bardzo się pilnuje, żeby nie nawiązywać bezpośrednich stosunków z Górskim Karabachem, próbując odgrywać rolę bezstronnego arbitra pomiędzy Armenią i Azerbejdżanem, jednak spogląda z łagodnym zainteresowaniem na tendencje separatystyczne na Krymie, twierdząc – czemu wyraz dał Putin na szczycie NATO w Bukareszcie – że Ukraina jest z natury niestabilnym tworem, który powstał w wyniku serii dyskusyjnych decyzji w epoce sowieckiej Rosji²⁷.

Sformułowanie i powołanie Partnerstwa Wschodniego w okresie bezpośrednio po zakończeniu wojny rosyjsko-gruzińskiej nieuchronnie ukształtowało jego charakter jako instrumentu UE do zarządzania konfliktami, zaś kluczową funkcją tegoż instrumentu jest stanowienie przeciwwagi oraz neutralizowanie dobrze utrwalonego rosyjskiego schematu manipulowania i wykorzystywania konfliktów²⁸. Za każdym z punktów zapalnych kryje się szereg indywidualnych przyczyn, jednak można wyróżnić trzy rodzaje spornych kwestii w tym niespokojnym regionie: gwałtowne spięcia przy okazji tworzenia nowych państw na obszarach postsowieckich, wewnętrzne zamieszki, spo-

²⁶ Patr: Аркадий Мошес, *Братская бухгалтерия*, „Газета.ру”, 23 kwietnia 2010, http://gazeta.ru/comments/2010/04/23_x_3356536.shtml.

²⁷ Więcej na temat nasilających się napięć pomiędzy Rosją a Ukrainą w sierpniu 2009 roku w artykule: Владимир Соловьев, *Громы без молний*, „Коммерсант-Власть”, 31 sierpnia 2009.

²⁸ Tytuł artykułu agencji Bloomberg, relacjonującej szczyt w Pradze, jest w tej mierze charakterystyczny: Tony Czuczka, *EU's Eastern Partnership aims to settle conflict, boost trade*, http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601095&sid=aqhdpTXDAa_g.

wodowane wypaczeniami w demokratyzacji oraz konflikty będące wynikiem rosyjskiej projekcji siły.

Konflikty pierwszego rodzaju wybuchały w spektakularny sposób w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, aby następnie ulec zamrożeniu aż do sierpnia 2008 roku, kiedy to interwencja rosyjska zmieniła charakter wzajemnych stosunków pomiędzy Gruzją a jej dwoma separatystycznymi terytoriami. Obecnie do tej grupy konfliktów zaliczamy tylko dwa: konfrontację pomiędzy Azerbejdżanem i Armenią wokół Górskiego Karabachu oraz secesję Naddniestrza. Nikt nie oczekuje, że UE zdoła odegrać znaczącą rolę, jeśli chodzi o pierwszy z nich, gdzie Moskwa z niepokojem śledzi złozone manewry Ankary, mające na celu normalizację jej stosunków z Armenią. Sytuacja, w której dwóch członków Partnerstwa Wschodniego pozostaje ze sobą w – delikatnie mówiąc – mało przyjaznych stosunkach, podkopuje spójność tej inicjatywy, a duże ryzyko eskalacji bezpośrednio sprzyja interesom rosyjskim. Jednak wybuch wojny mógłby zniweczyć wysiłki Rosji, zmierzające do zachowania *status quo*²⁹.

Z punktu widzenia Partnerstwa Wschodniego sytuacja w Mołdawii zapowiada się bardziej obiecująco. Konflikt toczący się w latach 1990-1992 charakteryzował się niewielką gwałtownością i nie pociągnął za sobą żadnych czystek etnicznych, a co za tym idzie – rozwiązanie go jest jak najbardziej realne. Gospodarka Mołdawii była wątpa nawet w tłustych latach połowy bieżącej dekady. Obecna recesja pogрузzyła ją jeszcze bardziej, więc przeznaczenie nawet skromnych środków pomocowych umożliwiłoby Unii umocnienie jej wpływów. Tymczasem Rosja jest zainteresowana tym konfliktem w ograniczonym stopniu i utrzymuje jedynie symboliczną obecność militarną na terytorium Naddniestrza. Natomiast konieczność dostarczania darmowego gazu do tej enklawy, niemającej wspólnych granic z Rosją ani dostępu do morza, jest poważną przyczyną zadrażnień³⁰. Po zakończeniu wojny z Gruzją Moskwa poczyniła nawet próbę przełamania impasu w negocjacjach, w celu odzyskania wiarygodności jako kraj zarządzający rozwiązywaniem konfliktów w tej strefie, jednak musiała poczekać z wywieraniem nacisku do zakończenia wyborów w Mołdawii, które nieoczekiwanie przemeblowały scenę polityczną w tym kraju³¹.

Nie ma nic niezwykłego w gniewnych protestach przeciwko władzy w czasach gospodarczej zapaści, jednak gwałtowne zamieszki w Kiszyniowie zaskoczyły zarówno rząd, jak i opozycję, a będący ich wynikiem polityczny impas został przerwany dopiero

²⁹ Patrz: Georgi Derluguian, *All quiet on the Karabagh front*, PONARS Eurasia Memo 66, Georgetown University, Washington 2009, <http://ceres.georgetown.edu/esp/ponarsmemos/page/78359.html>.

³⁰ Patrz: Светлана Гамова, *Приднестровью при Медведеве лучше, чем при Путине*, „Независимая газета”, 23 marca 2009.

³¹ Patrz: Павел Лукьянченко, *Урегулирование non-зрата*, „Время новостей”, 26 marca 2009.

dzięki przeprowadzeniu wyborów, w których komuniści zostali odsunięci od władzy, a ich miejsce zajęła bardziej prozachodnia koalicja³². UE zachowała daleko idącą rezerwę, nie chcąc się wtrącać w moldawski kryzys, szczególnie że zaskoczone władze w Kiszyniowie oskarżyły Rumunię o podżeganie do protestów. Jednak obecnie musi się odnieść do apeli nowego rządu, wzywających Wspólnotę do odegrania bardziej aktywnej roli. Włączenie Naddniestrza do Partnerstwa Wschodniego mogłoby być elementem aktywniejszego zaangażowania UE, ale główną kwestią pozostaje tu uzyskanie zgody Rosji. Moskwa wydaje się przygotowywać wspólną inicjatywę z Ukrainą, niemniej jest gotowa przeciwstawić się wszelkim wysiłkom, które można by zinterpretować jako dążące do osłabienia jej wpływów³³.

Niedawne wydarzenia w Moldawii są odmianą starych rozłamowych konfliktów, toczonych przez rdzenne siły, napędzające niepewny i często burzliwy proces demokratyzacji. Pierwszy wielki przełom nastąpił w Gruzji pod koniec 2003 roku, a rok później proces osiągnął swoje apogeum na Ukrainie, kiedy też otrzymał miano kolorowej rewolucji. Od wiosny 2005 roku, gdy skorumpowany reżim w Kirgistanie został odsunięty od władzy przez rywalizujące (i zapewne jeszcze bardziej skorumpowane) klany, fenomen kolorowej rewolucji nie odnotował żadnych dalszych sukcesów, jednak jego potencjał nie został wyczerpany³⁴. W tym miejscu należy odnotować, że obalenie reżimu Kurmanbeka Bakijewa w Kirgistanie w kwietniu 2010 roku przy użyciu siły stanowi przykład upadku państwa w znacznie większej mierze niż kolorowa rewolucja. UE uczyniła dużo, aby pomóc Gruzji, i udzieliła kluczowego wsparcia Ukrainie, zdającej się określać na nowo swoją tożsamość, podczas gdy Rosja opowiedziała się jednoznacznie przeciwko rewolucjom w obu tych krajach, obawiając się o stabilność swojego własnego rządu.

Jednak w miarę, jak „kolorowe” rządy ewoluowały, w UE narastało rozczarowanie, natomiast Rosja odzyskała wiarę w swoją zdolność zapobiegania rewolucyjnemu zagrożeniu i nie martwi się zbytnio, że Partnerstwo Wschodnie mogłoby być wykorzystane jako instrument, służący do przeprowadzenia zmiany ustroju politycznego na przykład w Azerbejdżanie. Faktem jest, że wspieranie „prawowitej” władzy podczas naładowanych emocjonalnie konfrontacji powyborczych, jak np. w Erewaniu w lutym 2008 roku, jest dla Moskwy zadaniem znacznie łatwiejszym, niż zajęcie jakiegokolwiek stanowiska przez UE. Zaś niezdarne aluzje, czynione przez liderów europejskich pod adresem gruzińskiego prezydenta Micheiła Saakaszwilego, który wiosną 2009 roku

³² Patrz: Наталья Морарь, *Технология сопротивления*, „Новое время/The New Times”, 13 kwietnia 2009.

³³ Patrz: Светлана Гамова, *Кишинев выдавливает Москву*, „Независимая газета”, 30 września 2009.

³⁴ Patrz: Дмитрий Фурман, *От рассвета до заката: “Цветные революции” на просторах СНГ*, „Новое время/The New Times”, 13 kwietnia 2009.

został niemalże obalony przez opozycję, że mogłoby to być „korzystne dla wyższego dobra”, mocno rozbawiły władze na Kremlu³⁵. Co powiedziawszy, należy jednak dodać, że dokładnie przeciwstawne punkty widzenia na korzystne/niekorzystne skutki towarzyszące procesom demokratyzacyjnym oznaczają, że wciąż istnieje możliwość konfliktu politycznego pomiędzy Rosją a UE w przypadku nagłego rozwoju wydarzeń rewolucyjnych w jednym z sześciu wspólnych sąsiadów.

Najtrudniejszym wyzwaniem jest zarządzanie konfliktem rosyjsko-gruzińskim, który – chociaż upływa już drugi rok od zakończenia trwających pięć dni walk – jest daleki od bezpiecznego zamrożenia, o czym świadczą incydenty z udziałem jednostek floty handlowej, zmierzających do abchaskich portów³⁶. UE odegrała kluczową rolę jako mediator pomiędzy stronami konfliktu z sierpnia 2008 roku, jednak jej możliwości w zakresie nadzorowania zawieszenia broni i obserwowania sytuacji w rejonach granicznych są ograniczone, szczególnie że zakończono misje ONZ i OBWE w Gruzji³⁷. Dla Gruzji głównym celem uczestniczenia w Partnerstwie Wschodnim jest zabezpieczenie unijnego wsparcia dla jej bezkompromisowej postawy w kwestii integralności terytorialnej. Podtrzymywanie wsparcia dla Gruzji z pewnością należy do kluczowych zadań UE, jednak Wspólnota stara się unikać opowiadania się za którąś ze stron konfliktu, ponieważ naraziłoby to na szwank jej zdolność do występowania w roli bezstronnego promotora pokoju.

Z tego punktu widzenia niezwykle wyważony raport misji studyjnej na temat przyczyn wojny oznaczał porażkę dla Tbilisi, podczas gdy Moskwa udawała, że była całkowicie usatysfakcjonowana jego konkluzjami³⁸. UE wciąż nie jest w stanie rozpocząć poważnych rozmów z Abchazją, co pozostanie jedną z głównych przeszkód, stojących na drodze do osiągnięcia daleko idącej synergii pomiędzy Partnerstwem Wschodnim a modelem współpracy w regionie Morza Czarnego, lansowanymi przez Rumunię – nie spotkały się one ze zbyt ciepłym przyjęciem ze strony Rosji oraz Turcji – a także

³⁵ Patrz: Геворг Мирзаян, *Весеннее обострение в Тбилиси*, „Эксперт”, 10 kwietnia 2009.

³⁶ W sierpniu 2009 roku jednostki rosyjskiej straży granicznej zaczęły patrolować abchaskie wody terytorialne, po tym jak Gruzja przechwyciła kilka statków zmierzających do portu w Suchumi, patrz: Юрий Симонян, *Пираты Черного моря*, „Независимая газета”, 1 września 2009.

³⁷ Misja obserwacyjna UE prezentuje swoje działania na stronie internetowej: <http://www.eumm.eu/>; więcej na temat wycofania misji międzynarodowych patrz: David J. Smith, *Georgia after UNOMIG and EUMM*, „New Atlanticist”, 17 czerwca 2009, http://www.acus.org/new_atlanticist/georgia-after-uno-mig-and-eumm.

³⁸ Patrz: David Hearst, *Not just another Russian aggression*, „The Guardian”, 1 września 2009; Дмитрий Косарев, *Европрава*, „Российская газета”, 1 października 2009.

z właściwie będącą w fazie schyłku Organizacją Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego³⁹.

Więszym problemem, który jest szczególnie widoczny w przypadku Gruzji, ale bynajmniej nie jest udziałem tylko i wyłącznie tego kraju, jest brak jakichkolwiek związków pomiędzy strukturami Partnerstwa Wschodniego (nawet jeśli te są dość słabe) oraz mechanizmami polityki amerykańskiej w kwestii Kaukazu i Ukrainy⁴⁰. Najbardziej niestabilnym obszarem w całej przestrzeni byłych republik socjalistycznych jest bez wątpienia Północny Kaukaz. I chociaż Partnerstwo Wschodnie nie obejmuje swym zasięgiem tego rejonu, niezdolność Rosji do zaprowadzenia spokoju na tym burzliwym peryferyjnym obszarze zwiększa ryzyko eskalacji konfliktu na Południowym Kaukazie.

Wnioski

Moskwa pozbyła się swoich obaw, wywołanych inauguracją Partnerstwa Wschodniego, i nie ma powodów do zmiany swojej postawy ambiwalentnego obserwatora stojącego na uboczu. Prezydent Miedwiediew prawdopodobnie nie upierałby się przy swoim stwierdzeniu, że „każde partnerstwo jest lepsze od konfliktu, jednak martwi nas, że ze strony niektórych państw podejmowane są próby wykorzystania tej struktury jako partnerstwa przeciwko Rosji”, jednak nie znalazł też wystarczająco silnego bodźca, aby wstąpić do tej świeżo powołanej inicjatywy⁴¹. Najlepiej postawę ową naświetlił, jak zwykle, były premier Wiktor Czernomyrdin: „Wejście do Partnerstwa Wschodniego nie jest Rosji na rękę; jak zaczniemy wchodzić, możemy być pewni, że w coś wdepniemy”⁴². Według powszechnych opinii rywalizacja jest naturalnym schematem stosunków z UE we wspólnym sąsiedztwie. I chociaż obecnie współzawodnictwo to jest mniej zacięte za sprawą głębokiego kryzysu gospodarczego, każda próba wykorzystania szans, aby wesprzeć swoje własne interesy, jedynie zwiększa wśród „partnerów” pokusę, aby skłócić ze sobą konkurentów.

Wciąż pogłębiająca się recesja wywiera ciągle wpływ na zmieniające się oceny perspektyw Rosji na objęcie roli lidera we Wspólnocie Niepodległych Państw – WNP (do której nie należy już Gruzja) – oraz na jej pozycję względem każdego z postsowieckich

³⁹ Patrz: Алла Язькова, *Синергия Чёрного моря и Восточное партнёрство*, „Независимая газета”, 15 czerwca 2009.

⁴⁰ „W rok po tym, jak UE po raz pierwszy przedstawiła Partnerstwo Wschodnie mające na celu wzmożenie kontaktów z szóstką państw postsowieckich..., rozmowy na temat udziału USA dopiero co się zaczęły”, patrz: (b.a.), *Disquiet on the eastern front*, „The Economist”, 28 listopada 2009, s. 37.

⁴¹ Patrz przypis 9.

⁴² Patrz: (b.a.), *Черномырдин: России не к лицу Восточное партнёрство*, „Независимая газета”, 14 maja 2009.

krajów sąsiedzkich, co jest wynikiem coraz trzeźwiejszej oceny własnej. Moskwa przyjęła do wiadomości fakt, że nie może rozszerzać swoich wpływów, hojnie rozdając kredyty, ponieważ sama zamierza ponownie ustawić się w kolejce po pożyczkę z MFW, a zatem doprowadzenie do porządku swojej własnej gospodarki zostało przez Rosję wyraźnie uznane za priorytet⁴³. Wznowienie przez premiera Putina zabiegów, mających na celu przyciągnięcie zachodnich inwestorów – których zaproszono nawet do pól gazowych na Półwyspie Jamalskim – w gruncie rzeczy jest próbą pozyskania ich uwagi.

Władze na Kremlu zakładają, że skala zawirowań gospodarczych, jakie dotknęły sąsiadów (włącznie z Łotwą, podczas gdy Azerbejdżan pozostaje wyjątkiem), jest nawet większa od tej doświadczonej przez Rosję, a zatem mikroskopijne środki, które UE jest gotowa im przydzielić, zniknęłyby bez śladu, co prawdopodobnie oznaczałoby koniec Partnerstwa Wschodniego. W maju 2010 roku, minister spraw zagranicznych Rosji – Siegiej Ławrow – podkreślając obawy Rosji co do możliwych szkód dla jej interesów spowodowanych Partnerstwem Wschodnim, stwierdził że nie dostrzega widocznych rezultatów powyższej inicjatywy⁴⁴.

Istnieje również znaczna różnica w kwestii tego, jak kierownictwo rosyjskie postrzega działania UE w Europie Wschodniej oraz w Południowym Kaukazie, zważywszy, że ten pierwszy region jest rzeczywiście uznawany jako bezpośrednie sąsiedztwo Wspólnoty, gdzie ma ona uzasadnione interesy, czego nie można już powiedzieć o drugim z nich. Kaukaz jest uważany za część „naturalnej” rosyjskiej strefy odpowiedzialności (czy też „uprzywilejowanych interesów”), gdzie Rosja jest gotowa współdziałać z Turcją, a w mniejszym stopniu także z Iranem, ale gdzie uznaje ona jedynie ograniczone zaangażowanie ze strony UE (nie wspominając o NATO), gdy chodzi o konkretne działania, jak nadzorowanie zawieszenia broni w Osetii Południowej. Moskwa jest również zdecydowanie przeciwna europejskiemu udzielaniu się w coraz bardziej niestabilnym Północnym Kaukazie.

Bez względu na kwestie dotyczące Białorusi oraz inicjatywy, mające na celu rozstrzygnięcie konfliktu pomiędzy Mołdawią a Naddniestrzem, motywem przewodnim Partnerstwa Wschodniego jest zarządzanie stosunkami unijno-ukraińskimi oraz uzyskanie w tym zakresie zrozumienia ze strony Rosji, gdy tymczasem to właśnie na tym polu piętrzą się największe problemy na najbliższą przyszłość. Najbardziej rozczar-

⁴³ Decyzja, aby udzielić Mołdawii kredytu na kwotę 500 mln USD, co miało na celu zapobieżenie wyborczej porażce komunistów, pokazała potrzebę dojścia do podobnych wniosków, patrz: (b.a.), *Европейский вектор вне конкуренции*, „Независимая газета”, 6 lipca 2009.

⁴⁴ Patrz: (b.a.), *Восточное партнерство может нанести ущерб интересам России – Лавров*, „РИА-Новости”, 13 maja 2010, <http://ua.rian.ru/politics/20100513/78391127.html>.

wującą konsekwencją pomarańczowej rewolucji, która toczyła się pod koniec 2004 roku, jest fakt, że uczyniła ona Ukrainę niesterowną, co było niefortunne, ale akceptowalne w czasie, kiedy kraj notował wzrost gospodarczy, lecz co wraz z nadejściem recesji okazało się destrukcyjne. Są powody, aby spodziewać się że przywództwo Janukowicza będące efektem wyborów z lutego 2010 roku przyczyni się do znacznej poprawy wydajności strukturalnie niewydolnego systemu politycznego, a narastające niezadowolenie społeczne może spowodować złożony i samonapędzający się kryzys.

Suma środków finansowych oraz uwaga, jakie UE jest gotowa poświęcić na zarządzanie tym kryzysem, są całkowicie nieproporcjonalne do jego skali, jednak nie ulega wątpliwości, że fundamentalną kwestią w ramach nadchodzącej z Europy pomocy awaryjnej jest utrzymanie integralności terytorialnej Ukrainy. Rosja jest w stanie poczynić znacznie większy wysiłek i zainwestować dużo więcej środków, ale nie na tyle, ażeby wyciągnąć swojego najważniejszego sąsiada z pogłębiającego się kryzysu, przy czym chociaż Moskwa być może również wolałaby, aby Ukraina uniknęła rozpadu, niemniej jednak pozostaje otwarta na inne opcje. Skoordynowanie rosyjskiej i unijnej polityki byłoby trudne, ale mimo wszystko możliwe, lecz jakakolwiek rozbieżność czy rywalizacja mogłyby wywołać nieproporcjonalnie duży polityczny rezonans. Obecnie usłone podejrzenia, że UE w rzeczywistości prowadzi politykę wykluczenia Rosji ze spraw wschodnioeuropejskich, mogłyby zostać rozbudzone do takiego stopnia, że racjonalny wybór przez Moskwę swoich priorytetów zostałby ograniczony do planu B, a może i nawet do planu Z⁴⁵.

W bardziej stabilnej i przewidywalnej sytuacji politycznej i gospodarczej, jak na przykład w okresie prosperity, przypadającym na lata 2006-2007, kiedy to na obszarze wolnej od recesji Europy nie odnotowano ani jednego konfliktu zbrojnego, można by oczekiwać, że Partnerstwo Wschodnie spełni marginalnie pożyteczną rolę, stopniowo stając się drobnym dodatkiem do politycznej architektury Europy. Jednak w obecnej sytuacji przed Partnerstwem mogą zostać postawione zadania daleko wykraczające poza skromny mandat tej inicjatywy lub też może ono w ogóle przestać istnieć. Wiele będzie tu zależało od wciąż niepewnego schematu współdziałania z Rosją.

⁴⁵ Gleb Pawłowski, znany moskiewski „spin doktor” (specjalista od wizerunku) przedstawił Partnerstwo Wschodnie jako ćwiczenie z zakresu europejskiej „polityki wykluczenia” czy też „wyeliminowania Rosji z mapy politycznej Europy”, patrz: Глеб Павловский, *Сдерживание и суверенитет*, “Русский журнал”, 16 grudnia 2008, <http://www.russ.ru/pole/Sderzhivanie-i-suverenitet>.

Wnioski czyli perspektywy dla Partnerstwa Wschodniego

Dążeniem Partnerstwa Wschodniego jest wdrożenie polityki, którą można by określić mianem nowej, unijnej polityki wschodniej – *Ostpolitik*. To historyczne pojęcie odnosi się do polityki zagranicznej, której celem jest spowodowanie pożądaney zmiany w danym państwie lub regionie poprzez wzmożoną współpracę i współzależność. Chociaż jest ono związane w szczególności z polityką Niemiec Zachodnich okresu Willy’ego Brandta, a zwłaszcza z jego polityką zagraniczną wobec Europy Wschodniej – a także oczywiście Niemieckiej Republiki Demokratycznej – termin *Ostpolitik* nie pozostaje bez znaczenia dla obecnych unijnych przedsięwzięć wobec regionów położonych na wschód od jej granic. Państwa sąsiedzkie tego obszaru już teraz są uważane przez UE za „europejskich sąsiadów” (w przeciwieństwie do krajów z południa określanych mianem „sąsiadów Europy”) i postrzegane jako część składowa szerszej Europy. Partnerstwo Wschodnie jest kolejnym krokiem na drodze do uznania przez Wspólnotę europejskich aspiracji szóstki sąsiadów nim objętych, a także wyrazem solidaryzowania się z nimi. Co więcej, cele Partnerstwa Wschodniego umacniają zreorganizowaną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, która wciąga UE głębiej w rejony przyległe do tradycyjnej orbity wpływów Moskwy.

Sami sąsiedzi pragną dogonić Europę, jednak droga reform, którą podążają, jest niepewna, a pokonując ją, nierzadko mają skłonności do robienia kroku wstecz. W tej delikatnej sytuacji, dodatkowo utrudnionej rosnącą współzależnością pomiędzy UE a jej wschodnimi sąsiadami w takich kluczowych dziedzinach jak handel, migracja oraz bezpieczeństwo energetyczne, Wspólnota jest zmuszona „wyciągnąć rękę” ku wschodowi, w celu znormalizowania relacji i przyciągnięcia tych krajów bliżej siebie poprzez współpracę i integrację w ramach formalnej struktury, która być może posłuży za podwaliny nowej *Ostpolitik*.

Jak wielokrotnie zauważono w niniejszym opracowaniu, polsko-szwedzka propozycja była pierwotnie umotywowana szeregiem czynników i wydarzeń, jak choćby powołanie Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, narastającą potrzebą za troszczenia się o bezpieczeństwo energetyczne, postrzeganą słabością w formule Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) oraz wojną rosyjsko-gruzińską. Niemniej jednak – o czym warto pamiętać – historia tej inicjatywy sięga prawdopodobnie

znacznie dalej wstecz, przejawiając się w stałym lobbingu, prowadzonym przez Polskę na rzecz silniejszego wymiaru wschodniej unijnej polityki zagranicznej jeszcze zanim sama Polska stała się członkiem Wspólnoty. Pod koniec 2006 roku Komisja wystąpiła z apelem o wzmocnienie EPS, jednak w dokumencie zatytułowanym „Strengthening the European Neighbourhood Policy” była mowa o EPS jako całości, a więc zarówno o jej wymiarze wschodnim, jak i południowym. Większą uwagę poświęcono sąsiedztwu wschodniemu podczas prezydencji Niemiec w UE w 2007 roku, kiedy to konieczność sformułowania nowej europejskiej polityki wobec wschodu została przedstawiona jako kluczowy priorytet polityki zagranicznej. Za posunięciem tym kryły się trzy cele: wzmocnienie EPS (z naciskiem na Ukrainę, Mołdawię, Białoruś, Azerbejdżan, Armenię i Gruzję), utrzymanie strategicznego partnerstwa z Rosją (przede wszystkim poprzez sfinalizowanie umowy o partnerstwie i współpracy, która do tej pory nie została podpisana) oraz rozwinięcie strategii unijnej wobec Azji Centralnej. Niemieckie MSZ opowiedziało się też za zmianą podziału puli funduszy w ramach EPS na korzyść wschodu: mniej więcej budżet EPS został podzielony w proporcji 30:70 pomiędzy wschód i południe. Ten zwrot ku wschodowi w 2007 roku przygotował grunt pod podjęte w 2008 roku działania, zmierzające do stworzenia polityki wschodniej dedykowanej szóstce najbliższych sąsiadów.

Poglądy i argumenty przedstawione w niniejszym zeszycie stanowią aktualną ocenę Partnerstwa Wschodniego – jego głównych elementów, miejsca na forach regionalnych, przyjęcia przez sąsiadów, a także jego postrzeganie przez Rosję. Choć wszyscy autorzy podjęli próbę przedstawienia swoich argumentów na podstawie aktualnych danych, prowadzenie badań nad polityką i gospodarką w sąsiedztwie w dużym stopniu przypomina strzelanie do ruchomego celu, ponieważ jak zauważono w tym opracowaniu, sąsiedztwo wschodnie jest regionem zarówno niespokojnym, jak i dynamicznym. Sąsiedzi nierzadko okazują się trudnymi i nieprzewidywalnymi partnerami – nawet ci spośród nich, którzy są relatywnie proeuropejscy. Wybory prezydenckie z 2010 roku w wyniku których zwycięstwo odniósł Wiktor Janukowicz, postrzegane były przez UE jako prowadzące do zmiany w polityce zagranicznej Ukrainy, a co za tym idzie do mniej entuzjastycznego nastawienia wobec Zachodu. Niemniej, jak już wcześniej wspomniano, najprawdopodobniej najistotniejszym wynikiem tych wyborów był ich demokratyczny przebieg. A to jest istotne.

Co ważne, wydarzenia na Ukrainie mają doniosłe znaczenie dla całego sąsiedztwa, ponieważ to właśnie tutaj losy demokracji oraz zaangażowanie w realizację kursu na Europę są postrzegane jako sprawdzian perspektyw dla całego regionu.

Być może głównym wnioskiem płynącym z tej publikacji jest to, że Partnerstwo Wschodnie stanowi bardzo potrzebny zastrzyk energii dla EPS. Naturalnie zdolność tej inicjatywy do spełnienia pokładanych w niej oczekiwań ostatecznie zadecyduje o jej sukcesie, jednak już teraz można ją uznać za dobry początek na drodze do zwiększenia zróżnicowania unijnych polityk sąsiedztwa oraz jako przeciwagę dla Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego. Nie wszystkie cele Partnerstwa Wschodniego mogą zostać zrealizowane natychmiast, a ich wprowadzanie w życie wymagać będzie zmierzania się z szeregiem różnorodnych kwestii. Mając to na uwadze, poniżej przedstawiamy garść wniosków.

Różnorodność PW – atut czy wada?

Objęcie w ramach jednej struktury politycznej trzech najbliższych i trzech dalszych wschodnich sąsiadów UE ma oczywistą rację bytu. Równocześnie jednak kraje te stanowią zróżnicowaną grupę, co – jak zauważono w niniejszym opracowaniu – może stać się słabym punktem w trakcie implementacji Partnerstwa Wschodniego. Chociaż rdzeń projektu – na który składają się bezpieczeństwo energetyczne, mobilność, dobre rządzenie itp. – stanowią kwestie istotne dla całej szóstki partnerów, kształt ich ogólnych relacji z UE i rodzaj stosunków, jakie pragną oni utrzymywać ze Wspólnotą w przyszłości, są rozbieżne. To zaś oznacza, że z punktu widzenia prymusów, czyli Ukrainy i Mołdawii, oferta PW nie jest jakościowo różna od tego, co do zaoferowania miała EPS.

Tym samym zarówno Kijów, jak i Kiszyniów mogą zlekceważyć PW i, jak zasugerowano powyżej, starać się oprzeć swoje stosunki z UE na bazie *stricte* dwustronnych kontaktów. Co więcej, szóstki partnerów nie łączy zbyt wiele w dziedzinie wymiany handlowej lub współpracy politycznej, a więc podejmowane w ramach PW starania, mające na celu kultywowanie integracji regionalnej i działań wielostronnych, mogą napotkać na trudności lub nawet odwrócić uwagę od rozwoju stosunków dwustronnych, w kształcie zgodnym z tym, jakiego pragnie większość z państw objętych PW. Przesłanie sprowadza się do tego, że nie należy umniejszać znaczenia ścieżek dwustronnych, będących kwintesencją EPS, w imię szerokiego podejścia regionalnego. Oczywiście różnice jakościowe w relacjach omawianych państw z UE powinno się uwzględnić w architekturze PW, by umożliwić tym najlepszym dalsze postępy, miast pozwolić, aby region „stał im na przeszkodzie”. A jeśli tak, to należy wbudować w struktury PW jeszcze silniejszy i bardziej dynamiczny mechanizm różnicowania, żeby zachęcić te kraje, które chcą przyspieszyć, do podjęcia wysiłku oraz

aby umożliwić UE szybsze reagowanie na podejmowane przez poszczególnych partnerów działania.

Rozwiązanie skomplikowanej kwestii rozszerzenia

Nowe umowy stowarzyszeniowe, zawierające postanowienia o wolnym handlu oraz perspektywę liberalizacji obowiązku wizowego w celu ułatwienia legalnej mobilności, były niewątpliwie strzałem w dziesiątkę. Jednak pozbawione perspektywy członkostwa PW mogą pozostać słabą zachętą do reform w krajach partnerskich.

Niniejsze opracowanie dowodzi, że podczas gdy EPS nigdy nie była tożsama z rozszerzeniem, PW wysyła mieszane sygnały. W tej sytuacji – biorąc pod uwagę, że niektórzy z sąsiadów nie są przekonani do Partnerstwa – UE powinna jasno określić, czy i jak PW ma się do rozszerzenia, czyli innymi słowy zdefiniować rezultat końcowy inicjatywy. Niewątpliwie ma to znaczenie dla wewnętrznych korzyści samej UE. Propozycja Komisji stwierdza, że państwa przystępują do PW „z poszanowaniem (ich) aspiracji odnośnie do ich przyszłych stosunków z UE”, co najwyraźniej pozostawia otwarte pole do interpretacji i jedynie zwiększa niejednoznaczność sytuacji. Polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski stwierdził¹, że zamiarem PW było wzmocnienie polityki UE wobec tych państw, które *mogłyby* ostatecznie wejść do Unii. Jednak inne kraje członkowskie chcą się upewnić, że PW spowolni proces rozszerzenia. UE powinna odnieść się do tej sytuacji w sposób zdecydowany poprzez wyraźne określenie, jaki ma być efekt ostateczny PW oraz jego stosunek wobec członkostwa w Unii.

Dobitne wyjaśnienie tych kwestii byłoby tożsame z odbiciem pileczki – ruch należałby wówczas do partnerów, którzy mieliby szansę, a nawet konkretny cel, by podjąć działania, w celu „upodobnienia się do państw kandydackich”. W tej sytuacji posłużenie się przez UE tzw. warunkowością dla wymuszenia reform w sąsiedztwie byłoby niewątpliwie dużo skuteczniejsze. Niemniej jednak liczenie na to, że UE rozpocznie w najbliższej przyszłości szeroką dyskusję na temat rozszerzenia jest nierealistyczne. Mając to na uwadze, należy stworzyć dla PW mapę drogową, wyznaczającą pośrednie cele i definiującą oczekiwania (obu stron), a także określającą ramy czasowe, w jakich mają być one osiągnięte, ażeby nie dopuścić do spowolnienia tempa inicjatywy.

¹ Renata Goldirova, *Eastern Partnership could lead to enlargement, Poland says*, “EU Observer”, 27 maja 2008, http://euobserver.com/9/26211?rss_rk=1.

Zapewnianie namacalnych korzyści poprzez szybsze dążenie do liberalizacji wizowej

Wszyscy partnerzy objęci inicjatywą wykazali duże zainteresowanie aspektem mobilności w ramach PW. Perspektywa zniesienia wiz i dostępu do rynków pracy dla obywateli państw należących do Partnerstwa okazała się jednym z najatrakcyjniejszych elementów unijnej oferty. Zdolność PW do stworzenia autentycznych możliwości w zakresie mobilności jest być może najpilniejszym zadaniem, a zarazem najważniejszym sprawdzianem unijnego zaangażowania w regionie, przywiązującym do tej kwestii ogromną wagę. Niemniej jednak obecnie motywem przewodnim stała się „liberalizacja” polityki wizowej zamiast zniesienia wiz, i taki zwrot sytuacji spotkał się z rozczarowaniem w regionie.

W niniejszym opracowaniu dowodzimy, że dostarczenie sąsiadom namacalnych korzyści w krótkim okresie jest kluczowe dla sukcesu PW i że, mając to na uwadze, UE powinna przedstawić szczegóły układów o mobilności i bezpieczeństwie, żeby rządy oraz stosowne agencje rządowe miały świadomość, co należy zrobić i czego mogą oczekiwać w zamian. Trzeba też określić realistyczne i zarazem szczegółowe ramy czasowe dla każdego państwa objętego PW, a także jasno zdefiniować, co dla UE oznacza pojęcie „na dłuższą metę”. Wreszcie jednym z priorytetów powinna być kwestia mobilności w ramach konkretnych rynków pracy.

Sprawa rosyjska

Wiele analiz dotyczących Rosji skupia się na zagadnieniu jej rywalizacji z Wspólnotą na obszarze sąsiedztwa wschodniego oraz uznaje wyższość połączenia przez UE „miękkiej siły” i siły przyciągania, co w konsekwencji ma gwarantować sukces unijnej strategii. Choć w niniejszym opracowaniu nie odbiegamy całkowicie od podobnego toku rozumowania, według przyjętych przez nas założeń analogiczne myślenie nie uwzględnia całego szeregu argumentów, negując atrakcyjność Rosji dla sąsiadów, a co więcej – ignorując rosnącą rolę polityczną i gospodarczą innych kluczowych graczy w sąsiedztwie, takich jak Chiny, Turcja oraz Iran.

Wniosek, który się nasuwa, sprowadza się do tego, że aby zadziałała nowa i skuteczna unijna *Ostpolitik*, UE musi docenić swoich rywali oraz przeprowadzić realistyczną analizę swojej aktualnej oferty, a także rozważyć, co jeszcze mogłaby zaproponować. Jak zauważono w porównaniu rosyjskiej i unijnej siły w sąsiedztwie, przewaga UE nad Rosją wcale nie jest taka oczywista. Przykładowo, podczas gdy PW ofe-

ruje sąsiadom szanse na podniesienie rangi ich relacji z UE w wielu obszarach polityki, w ramach relacji z Rosją obywatele szóstki partnerów już teraz cieszą się przywilejami bezwizowego ruchu i otwartego dostępu do rynku pracy².

Wyzwanie dla integralności Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Wokół wyzwań dla spójności EPS, jakie stanowią PW oraz Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, narobiono dużo szumu. Przedstawione opracowanie udowadnia, że powstanie subregionalnych ciał w obrębie sąsiedztwa wschodniego i południowego jest pozytywnym i nieuchronnym trendem, będącym wyrazem istnienia interesów regionalnych. Rozumując w ten sposób, można stwierdzić z ręką na sercu, że PW i Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego prędzej mogą wzmocnić, niż zniszczyć integralność EPS, skłaniając do większego zróżnicowania w typowym unijnym „zrównoważonym podejściu” do sąsiedztwa³.

Możliwość podzielenia EPS na dwa obszary geograficzne nie jest pozbawiona sensu, szczególnie że już teraz mamy do czynienia z odmiennym podejściem względem wschodu i południa. Jednak rzeczywistość pokazuje, że – ogólnie rzecz biorąc – siły odśrodkowe, czyli te, które mogą się przyczynić do rozsadzenia EPS, są słabsze od tych, które cementują ją jako strukturę dla wschodu i południa. Dlaczego tak się dzieje? Odpowiedź jest dosyć prosta: państwa członkowskie mają różne interesy w sąsiedztwie, jednak nie należy przeceniać rozbieżności pomiędzy nimi. Co więcej, nie jest prawdą, że państwa Wspólnoty leżące na południu mają interesy wyłącznie w regionie Morza Śródziemnego, ani też że państwa członkowskie z północy są jedynie zainteresowane wschodem.

Reasumując, UE będzie dalej prowadzić politykę zrównoważonego podejścia wobec sąsiedztwa, lecz żeby utrzymać tę równowagę będzie musiała podtrzymać, a nawet wzmocnić swoje „zróżnicowane podejście” do wschodnich i południowych sąsiadów.

² Patrz: Nicu Popescu, Andrew Wilson, *The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, Policy Report, European Council on Foreign Relations, London 2009, http://ecfr.3cdn.net/befa70d12114c3c2b0_hrm6bv2ek.pdf.

³ Patrz: Kerry Longhurst, *Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy: What Consequences for Ukraine?*, *Russic.Nei.Visions* No 32, lipiec 2008.

Wykuwanie nowej *Ostpolitik*?

Celem Partnerstwa Wschodniego jest zintensyfikowanie współpracy i pogłębienie zależności pomiędzy UE a jej wschodnimi sąsiadami. Z tego punktu widzenia PW rzeczywiście jawi się jako próba wypracowania nowej *Ostpolitik*. Jest też wyrazem specyficznego stylu uprawiania polityki zagranicznej przez UE, charakteryzującego się próbami upowszechnienia norm i wartości za pośrednictwem zasady warunkowości, w celu wymuszenia określonych zmian. Niemniej jednak PW także posiada bardzo pragmatyczne cechy, czego wyrazem jest na przykład nacisk, jaki inicjatywa ta kładzie na bezpieczeństwo energetyczne, choć Partnerstwo jest dosyć wstrzemięźliwe w dziedzinie rozwiązywania różnych konfliktów trapiących region.

Wniosek, do jakiego dochodzimy w niniejszej publikacji brzmi następująco: perspektywy na pomyślne spełnienie kryteriów *Ostpolitik* zależą od tego, czy państwa członkowskie podejmą trud zmierzania się z konsekwencjami dotyczącymi różnorodności, rozszerzenia, konkretnymi reformami w polityce wizowej oraz stosunkami z Rosją w sąsiedztwie. Jeśli kwestie te pozostaną nierozwiązane, jest prawdopodobne, że Partnerstwo Wschodnie będzie miało małe znaczenie i wniesie niewielką wartość dodaną do istniejącego portfela unijnych polityk sąsiedztwa.

Konkludując, dokładnie tak jak *Ostpolitik* Brandta była wyrazem zmiany w myśleniu w polityce zagranicznej RFN w latach 60. ubiegłego wieku, tak i UE musi uznać konieczność zmiany jakościowej w jej podejściu do sąsiadów na wschodzie. Taką transformację powinien poprzedzać jasny program, zawierający oczekiwania stosownych reform w krajach sąsiedzkich. Zmiana nastawienia musi iść w parze z uznaniem, że wiele spośród aparatów władzy w regionie jest być może dalekich od perfekcji, ale nie oznacza to, że aby rozwinąć współpracę i integrację oraz wywołać zmiany od środka, należy te kraje izolować, a wręcz przeciwnie – wyraźna jest potrzeba większego zaangażowania.

Bibliografia

Artykuły i druki zwarte

- Adams T.D., Emerson M., Mee L.D., Vahl M., *Europe's Black Sea Dimension*, Brussels 2002: CEPS Paperback
- Алиев А., *Обидчивая Россия*, "Эксперт", 24 marca 2009
- Alieva L., *Azerbaijan: Power in the Petro-State*, w: *Democracy's Plight in the European Neighbourhood Struggling Transitions and Proliferating Dynasties*, (eds) Emerson M., Youngs R., Brussels 2009: CEPS, <http://www.ceps.eu/book/democracy%E2%80%99s-plight-european-neighbourhood-struggling-transitions-and-proliferating-dynasties>
- Allison R., *Russia resurgent? Moscow's campaign to "coerce Georgia to peace"*, "International Affairs" 2008, Vol. 84, No 6
- Aydin M., *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement*, Occasional Paper No 53, Paris 2004: Institute for Security Studies
- (b.a.), *Armenian ruling party sweeps polls in high-profile Yerevan municipal election*, European Forum for Democracy and Solidarity, 2 czerwca 2009, http://www.europeanforum.net/news/616/armenian_ruling_party_sweeps_polls_in_high_profile_yerevan_municipal_election
- (b.a.), *Черномырдин: России не к лицу Восточное партнерство*, "Независимая газета", 14 maja 2009
- (b.a.), *Difficulties Reported at latest Armenia-Azerbaijan Summit*, http://www.rferl.org/content/Difficulties_Reported_In_Latest_Armenian_Azerbaijani_Summit/1885966.html
- (b.a.), *Disquiet on the eastern front*, "The Economist", 28 listopada 2009
- (b.a.), *EU-Russia summit reveals differences rather than agreement*, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4271011,00.html>
- (b.a.), *EU to negotiate a New Agreement with Moldova*, Press RAPID Database, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1539&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- (b.a.), *Europe must not let Latvia fall*, "Financial Times", 4 czerwca 2009
- (b.a.), *Европейский вектор вне конкуренции*, "Независимая газета", 6 lipca 2009
- (b.a.), *Georgia events of 2008*, Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/en/node/79339>
- (b.a.), *IMF Approves US\$16.4 Billion Stand-By Arrangement for Ukraine*, Press Release No. 08/271, 5 listopada 2008, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08271.htm>

- (b.a.), *Маргелов: Повестка дня саммита ЕС носит чисто геополитический характер*, “РИА-Новости”, 7 maja 2009, <http://www.rian.ru/politics/20090507/170289050.html>
- (b.a.), *Meeting of Andrei Stratan – Radoslaw Sikorski*, 11 czerwca 2008, <http://www.mfa.gov.md/news/3012/>
- (b.a.), *Moldovan opposition vows to boycott repeat presidential election*, <http://politicom.moldova.org/news/moldovan-opposition-vows-to-boycott-repeat-presidential-election-204399-eng.html>
- (b.a.), *No panic, just gloom*, “The Economist”, 14 maja 2009
- (b.a.), *После подписания повестки дня ассоциации с ЕС Украина фактически вышла из Европейской политики соседства – замминистра иностранных дел*, <http://www.terfax.com.ua/rus/main/15888/>
- (b.a.), *Восточное партнерство может нанести ущерб интересам России – Лавров*, “РИА-Новости”, 13 maja 2010, <http://ua.rian.ru/politics/20100513/78391127.html>
- Baev P.K., *Competing designs for Caspian energy highways: Russia and the EU face reality checks*, PONARS Eurasia Memo 55, Washington 2009: Georgetown University
- Balmaceda M.M., *At a crossroads: the Belarusian-Russian energy-political model in crisis*, w: *Back from the cold? The EU and Belarus in 2009*, (ed.) Fischer S., Chaillot Paper No 119, Paris 2009: Institute for Security Studies
- Barber T., *EU prepares to launch a low-flying Eastern Partnership*, BrusselsBlog w “Financial Times”, 17 lutego 2009, <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2009/02/eu-prepares-to-launch-a-low-flying-eastern-partnership/>
- Barysch K., *Should the Nabucco project pipeline be shelved?*, Policy Brief, London 2010: CER
- Баусин А., *Партнерство вместо соседства*, “Эксперт”, 2 marca 2009
- Bedevian A., *Thousands rally in Yerevan with rare government consent*, <http://www.armenia.liberty.org/content/Article/1594627.html>
- Boonstra J., Shapovalova N., *The EU's EasternPartnership: One Year Backwards*, Working Paper 99, Madrid 2010: FRIDE
- Bosse G., Korosteleva-Polglase E., *Changing Belarus? The Limits of EU Governance in Eastern Europe and the Promise of Partnership*, “Cooperation and Conflict” 2009, Vol. 44, No 2
- Browning C.S., Joenniemi P., *The European Union's Two Dimensions: the Eastern and the Northern*, “Security Dialogue” 2003, Vol. 34, No 4
- Cardais A.S., *Moldova: Hooked on Remittances*, “Business Week”, 22 kwietnia 2008, http://www.businessweek.com/globalbiz/content/apr2008/gb20080422_406625.htm?chan=globalbiz_europe+index+page_top+stories
- Central European Perspectives on the European Neighbourhood Policy*, CERI-Sciences Po, http://www.ceri-sciencespo.com/themes/ue/conferences/txt_04062008.pdf

- Conversation with Russia*, Forum Brukselskie, 21 marca 2009 roku, http://www.norway.mid.ru/news_fp/news_fp_114_eng.html
- Cuc M., Lundbäck E., Ruggiero E., *Migration and Remittances in Moldova*, Washington 2005: International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/pubs/nft/2006/moldova/eng/mrm.pdf>
- Czuczka T., *EU's Eastern Partnership aims to settle conflict, boost trade*, http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601095&sid=aqhdpTXDAa_g
- Данилов Д., *Новые конкуренты*, “Эксперт”, 8 maja 2009
- Democracy's Plight in the European Neighbourhood Struggling: Transitions and Proliferating Dynasties*, (eds) Emerson M., Youngs R., Brussels 2009: CEPS Paperback
- Derluguian G., *All quiet on the Karabagh front*, PONARS Eurasia Memo 66, Washington 2009: Georgetown University, <http://ceres.georgetown.edu/esp/ponarsmemos/>
- Dura G., Gnedina E., *Moldova's "wannabe democracy" is worth rescuing*, Policy Brief No 185, Brussels 2009: CEPS
- Дымарский В., *Восточное партнерство – дело тонкое*, “Российская газета”, 14 maja 2009
- Energising the New Northern Dimension*, (eds) Aalto P., Blakkisrud H., Smith H., Policy Paper, Helsinki 2008: Finnish Ministry of Foreign Affairs, http://www.uta.fi/laitokset/iss/monnetcentre/Energising_the_new_northern_dimension.pdf
- EU-U.S. Summit, Göteborg, 14 czerwca 2001, 9934/01 (Presse 245), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/09934.en1.html
- Зыгарь М., *Война потоков*, “Коммерсант-Власть”, 18 maja 2009
- Fean D., *Making Good Use of the EU in Georgia: the Eastern Partnership and Conflict Policy*, Russie.Nei.Visions No 44, wrzesień 2009, http://www.ifri.org/downloads/ifrifeaneuandgeorgiaengsept2009_2.pdf
- Ferrero-Waldner B., *Moldova wasted precious time on its march to Europe*, <http://politicom.moldova.org/news/ferrerowaldner-moldova-wasted-precious-time-on-its-march-to-europe-204653-eng.html>
- Fischer S., *Has the EU lost Ukraine?*, EUISS Analysis, Paris 2010: European Union Institute for Security Studies, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Has_the_EU_lost_Ukraine.pdf
- Fischer S., *Introduction*, w: *Back from the cold? The EU and Belarus in 2009*, (ed.) Fischer S., Chaillot Paper No 119, Paris 2009: Institute for Security Studies
- Flaesch-Mougin C., *Differentiation and Association within the PEMA*, w: *The EU's enlargement and mediterranean strategies: A comparative analysis*, (eds) Maresceau M., Lannon E., New York 2001: Palgrave

- Frenz A., *The European Commission's Tacis Programme 1991-2006. A Success Story*, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf
- Фурман Д., *От рассвета до заката: "Цветные революции" на просторах СНГ*, "Новое время"/"The New Times", 13 kwietnia 2009
- Гамова С., *Кишинев выдавливает Москву*, "Независимая газета", 30 września 2009
- Гамова С., *Приднестровью при Медведеве лучше, чем при Путине*, "Независимая газета", 23 marca 2009
- Giragosian R., *Armenia's Crisis for the Non-Democrats*, w: *Democracy's Plight in the European Neighbourhood Struggling Transitions and Proliferating Dynasties*, (eds) Emerson M., Youngs R., Brussels 2009: CEPS, <http://www.ceps.eu/book/democracy%E2%80%99s-plight-european-neighbourhood-struggling-transitions-and-proliferating-dynasties>
- Grgic B., *Europe Betrays its Mission in Prague*, "Wall Street Journal Europe", 11 maja 2009
- Goldirova R., *Eastern Partnership could lead to enlargement, Poland says*, "EU Observer", 27 maja 2008, http://euobserver.com/9/26211?rss_rk=1
- Halliday F., *The "Barcelona Process": Ten Years on*, 11 listopada 2005, http://www.open-democracy.net/globalization/barcelona_3019.jsp
- Harding L., *Belarus elections labelled corrupt as Lukashenko backers win all seats*, "The Guardian", 29 września 2008, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/sep/29/belarus>
- Harding L., *Thousands gather for street protests against Georgian president*, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/apr/09/georgia-protests-mikheil-saakashvili>
- Haukkala H., *Towards a Union of Dimensions: The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension*, FIIA Report 2002/2, Helsinki 2002: Finnish Institute of International Affairs
- Hearst D., *Not just another Russian aggression*, "The Guardian", 1 października 2009
- Ходасевич А., *Брюсселю пока не до Минска*, "Независимая газета", 24 września 2009
- Язькова А., *Синергия Черного моря и Восточное партнерство*, "Независимая газета", 15 czerwca 2009
- Kamov G., *The EU's Black Sea synergy: From concept to implementation*, w: *The European Neighbourhood Policy: Time to Deliver*, (ed.) Nikolov K.Y., Sofia 2008: BЕССА
- Kempe I., Hohberg T., Kefferpütz R., *Eastern Partnership and the Caucasus. Strategic Input from the Region*, http://www.boell.cz/downloads/Eastern_Partnership_Paper.pdf
- Kindler M., Matejko E., *Monitoring przejść granicznych UE. Raport z badań 2008*, Warszawa 2008: Fundacja im. Stefana Batorego, http://www.batory.org.pl/doc/monitoring_przejsc_granicznych_ue.pdf
- Коновалов М., Габуев А., *Европа готова стать Россией для Белоруссии*, "Коммерсант", 23 czerwca 2009

- Коновалов М., Сысоев Г., *Союзник разглядел противника*, “Коммерсант”, 5 października 2009
- Косарев Д., *Европрава*, “Российская газета”, 1 października 2009
- Lannon E., van Elsuwege P., *The EU's Northern Dimension and the EMP-ENP: Institutional Frameworks and Decision-Making Processes Compared*, w: *The European Union and the Mediterranean. The Mediterranean's European Challenge*, (ed.) Xuereb P.G., Malta 2004: University of Malta and Peter G. Xuereb, <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/EDRC5/euneighbours01.pdf>
- Longhurst K., *Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy: What Consequences for Ukraine?*, *Russie.Nei.Visions* No 32, czerwiec 2008, <http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=5080&lang=uk>
- Лукьянов Ф., *Диктатор нарасхват*, “Газета.ру”, 26 marca 2009, <http://www.gazeta.ru/column/lukyanov/2964341.shtml>
- Лукьянов Ф., *Проверка реакции*, “Газета.ру”, 7 maja 2009, <http://www.gazeta.ru/column/lukyanov/2983566.shtml>
- Лукьянченко П., *Урегулирование non-грата*, “Время новостей”, 26 marca 2009
- MacLennan J.C., *The EU – Turkey Negotiations: Between the Siege of Vienna and the Reconquest of Constantinople*, w: *Turkey's Accession to the European Union. An Unusual Candidacy*, (ed.) Arvanitopolous C., Berlin 2009: Springer
- Mantonari M., *The Barcelona Process and the Political Economy of Euro-Mediterranean Trade Integration*, “Journal of Common Market Studies” 2007, Vol. 45, No 5
- Medina-Abellán M.A., *The Common Strategy on the Mediterranean Region: Evidence and Analysis*, Working Paper No 28, Barcelona 2002: Observatori de Política Exterior Europea
- Meister S., May M.L., *Die Östliche Partnerschaft der EU – ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen*, DGAP Standpunkt No 7, wrzesień 2009, <http://www.dgap.org/publikationen/category/typen-10.html>
- Мирзаян Г., *Весеннее обострение в Тбилиси*, “Эксперт”, 10 kwietnia 2009
- Морарь Н., *Технология сопротивления*, “Новое время/The New Times”, 13 kwietnia 2009
- Мошес А., *Без общих мест и ценностей*, “Газета.ру”, 25 czerwca 2008, http://www.gazeta.ru/comments/2008/06/25_a_2764830.shtml
- Мошес А., *Ждать ли перезагрузки в отношениях России и ЕС?*, “Ежедневный журнал”, 23 listopada 2009, <http://ej.ru/?a=note&id=9650>
- The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*, (eds) Aalto P., Blakkisrud H., Smith H., Brussels 2009: CEPS Paperbacks, <http://shop.ceps.be/node/1595>
- Павловский Г., *Сдерживание и суверенитет*, “Русский журнал”, 16 grudnia 2008, <http://www.russ.ru/pole/Sderzhivanie-i-suverenitet>

- Partnerstwo Wschodnie – Raport Otwarcia*, (red.) Wojna B., Gniazdowski M., Warszawa 2009: PISM, http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf
- Popescu N., Wilson A., *The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, Policy Report, London 2009: European Council on Foreign Relations, http://ecfr.3cdn.net/befa70d12114c3c2b0_hrm6bv2ek.pdf
- Pszczółkowska D., *Partnerstwo Wschodnie na razie bez pieniędzy*, „Gazeta Wyborcza”, 24 lutego 2009, http://wyborcza.pl/1,75477,6310845,Partnerstwo_Wschodnie_na_razie_bez_pieniedzy.html
- Rettman A., *EU's new Black Sea policy faces Russian misgivings*, “EU Observer”, 16 lutego 2007, tekst dostępny na: <http://euobserver.com/?aid=23494>
- Sikorski R., *The EU's Eastern partnership with former Soviet states holds the key to relations with Russia*, “Europe's World”, Summer 2009, <http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/21413/Default.aspx>
- Silitki V., *The EU's Eastern Partnership: Why it may help democracy promotion and how the United States can help move it forward*, PONARS Eurasia Memo 70, Washington 2009: Georgetown University, <http://ceres.georgetown.edu/esp/ponarsmemos/>
- Симомян Ю., *Пираты Черного моря*, “Независимая газета”, 1 września 2009
- Смирнов С., *Пражский провал*, “Эксперт”, 18 maja 2009
- Smith D.J., *Georgia after UNOMIG and EUMM*, “New Atlanticist”, 17 czerwca 2009, tekst dostępny na: http://www.acus.org/new_atlanticist/georgia-after-unomig-and-eumm
- Socor V., *Negotiations on the Transnistria Conflict in a Deep Freeze*, <http://politicom.moldova.org/news/negotiations-on-the-transnistria-conflict-in-a-deep-freeze-203987-eng.html>
- Solana J., *A common vision for a common neighbourhood*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/articles/89426.pdf
- Solana J., EU High Representative for the CFSP, met Edward Nalbandian, Minister of Foreign Affairs of Armenia, Brussels, 18 czerwca 2008, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/101296.pdf
- Соловьев В., *Громы без молний*, “Коммерсант-Власть”, 31 sierpnia 2009
- Stewart S., Alexandrov O., *Russia and the EU's Northern Dimension*, Russian Analytical Digest No 61, 2 czerwca 2009, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Policy-Briefs/Detail/?lng=en&id=100999>
- Szymanski A., *South Caucasus – the Case for Joint Commitment of Turkey and the EU*, Strategic Files No 8, Warsaw 2009: Polish Institute of International Affairs, http://www.pism.pl/zalaczniki/Strategic_File_8.pdf
- Tassinari F., *A Synergy for Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU Initiative*, Policy Brief No 105, Brussels 2006: CEPS

- Tavernise S., *Emergency Order Empties Armenian Capital's Streets*, http://www.nytimes.com/2008/03/03/world/europe/03armenia.html?_r=1
- Valasek T., *Economic crisis and the Eastern Partnership*, Centre for European Reform Blog, 10 marca 2009, <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2009/03/economic-crisis-and-eastern-partnership.html>
- Vogel T., *EU plans to launch Eastern Partnership*, "European Voice", 6 listopada 2008, <http://www.europeanvoice.com/article/imported/eu-plans-to-launch-eastern-partnership-/62947.aspx>
- Vysotskaya Guedes Vieira A., *Opening the European Commission's delegation in Minsk: do EU-Belarus relations need a rethink?*, FIIA (UPI) Briefing Paper No 18, Helsinki 2008: Finnish Institute of International Affairs
- Wallace H., *The European Union and its Neighbourhood: Time for a Rethink*, Eliamep Thesis No 4, maj 2009, <http://www.eliamep.gr/en/wp-content/uploads/2009/04/eliamep-thesis-4-2009-helen-wallace.pdf>
- Youngs R., *How Europe's Mediterranean Policies Went So Wrong*, "Europe's World", kwiecień 2008, <http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/78/Id/49f2d364-1ebc-4541-b97f-087f756ade7d/Default.aspx?language=en-US>
- Yushchenko V., *Eastern Partnership is no alternative to Ukraine's aspiration to join the EU*, Press office of President Victor Yushchenko, 29 kwietnia 2009, <http://www.president.gov.ua/en/news/13663.html>
- Зыгарь М., *Война потоков*, "Коммерсант-Власть", 18 maja 2009
- Жильцов С., *СНГ под натиском Восточного партнерства*, "Независимая газета", 30 kwietnia 2009

Dokumenty

- Carl Bildt at the European Parliament – Committee on Foreign Affairs, 21 July 2009, http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/7/21/carl_bildt_at_the_european_parliament_-_committee_on_foreign_affairs_21_july
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003) 104, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf

- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008, COM (2009) 188/3, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/com09_188_en.pdf
- Council conclusions on Belarus*, 2974th External Relations Council meeting, Brussels, 17 Listopada 2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/111243.pdf
- Council of the European Union, 7241/1/09 Rev 1, <http://www.statewatch.org/news/2009/mar/eu-black-sea-cooperation-platform-7241-rev1-09.pdf>
- European Neighbourhood and Partnership Instrument Eastern Regional Programme, Strategy Paper 2007-2013, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf
- Ferrero-Waldner B., European Commissioner for External Relations and European Neighborhood Policy at the Parliamentary Conference on the “European Neighbourhood Policy East”, Brussels, 5 czerwca 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/306&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Ferrero-Waldner B. address to the European Parliament, 16 grudnia 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+CRE+20091216+ITEM-010+DOC+XML+V0//FR&language=FR>
- The implementation of a Northern Dimension for the policies of the European Union, wnioski przyjęte przez Radę UE dnia 31 maja 1999 roku, http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/docs/index_en.htm
- Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 maja 2009, <http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=46526&down=yes>
- Joint Declaration on the EU-Ukraine Association Agreement, Paris, 9 września 2008, http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/09/0909_UE_Ukraine/UE_Ukraine_association_agreement_EN.pdf
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Balkany Zachodnie: wzmocnienie perspektywy europejskiej, KOM (2008) 127 wersja ostateczna, Bruksela, 5 marca 2008 roku, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_pl.pdf
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Partnerstwo Wschodnie, KOM (2008) 823 wersja ostateczna, Bruksela, 3 grudnia 2008 roku, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, KOM (2006) 726 wersja ostateczna, Bruksela, 4 grudnia 2006

- roku, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:PL:PDF>
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej, KOM (2008) 391 wersja ostateczna, Bruksela, 19 czerwca 2008 roku, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0391:FIN:PL:PDF>
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Synergia Czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej, KOM (2007) 160 wersja ostateczna, Bruksela, 11 kwietnia 2007 roku, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_pl.pdf
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Unia Europejska a Region Arktyczny, KOM (2008) 763 wersja ostateczna, Bruksela, 20 listopada 2008 roku, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:PL:PDF>
- Kontseptsiya Vneshney Politiki Rossijskoi Federatsii, <http://www.scrf.gov.ru/documents/25.html>
- Postulat wchłonięcia Synergii przez Partnerstwo znalazł się w poprawce nr 50 do rocznego raportu Parlamentu Europejskiego dot. polityki zagranicznej UE, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/am/756/756393/756393p.pdf
- Presidency Conclusions Council of the European Union, Brussels European Council, Brussels, 12 grudnia 2008, 17217/08, CONCL 5, http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1211_Conseil_europeen/European_Council_12-12-2008_Conclusions_EN.pdf
- President of Russia Dmitry Medvedev's remarks at the meeting with members of the Council on Foreign Relations in Washington, 16 listopada 2008, http://www.norway.mid.ru/pr08-22_eng.html
- Progress Report – Azerbaijan – Implementation of the ENP in 2008*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_512_en.pdf
- Progress Report for the First Ministerial meeting of the Revised Northern Dimension Policy*, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/deea20090225_/deea20090225_09.pdf
- Propozycja Polsko-Szwedzka. Partnerstwo Wschodnie, czerwiec 2008 roku, <http://www.msz.gov.pl/Propozycja,Polsko-Szwedzka,19890.html>
- Przemówienie Radosława Sikorskiego na konferencji zatytułowanej „EU Foreign Policy and the Quest for Leadership”, Warszawa, 23 października 2008 roku
- Quadripartite meeting between the Council of Europe and the European Union, Madrid, 11 maja 2009, Conclusions, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107794.pdf

- Speech by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy Graduation Ceremony ESDC High Level Training Course Stockholm, 17 marca 2006, S081/06, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pres_sdata/en/discours/88870.pdf
- Sprawozdanie w sprawie dokumentu Komisji dotyczącego strategii rozszerzenia w 2007 r., Dokument PE nr A6-0266/2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0266+0+DOC+XML+V0//PL>
- Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine regarding the development of the Eastern Dimension of the European Union Foreign Policy, 26 maja 2008, <http://www.mfa.gov.ua/eu/en/news/detail/13105.html>
- Vademecum on financing in the frame of the Eastern Partnership*, last update 16 December 2009, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf
- What the European Union could bring to Belarus*, Non-Paper, <http://www.doxtop.com/browse/1390d5cf/what-the-european-union-could-bring-to-belarus.aspx>
- Wspólna Strategia Rady Europejskiej z dnia 11 grudnia 1999 w sprawie Ukrainy, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:18:01:31999E0877:PL:PDF>

Strony internetowe

Dane CIA – World Fact Book:

<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>

Dane Eurostat:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113419.pdf

Działania Misji obserwacyjnej UE:

<http://www.eumm.eu/>

Informacje na temat Wymiaru Północnego:

http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/index_en.htm,

http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/docs/frame_pol_1106_en.pdf

Partnerstwo na rzecz środowiska Wymiaru Północnego:

<http://www.ndep.org>

Partnerstwo Wymiaru Północnego w dziedzinie zdrowia publicznego i społecznego dobrobytu:

<http://www.ndphs.org>

Ranking Banku Światowego – „Doing Business Ranking”:

<http://www.doingbusiness.org/map/>

Raporty Międzynarodowego Funduszu Walutowego:

<http://www.imf.org/external/country/index.htm>

Europejska Polityka Sąsiedztwa:

http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm

Collegium Civitas jest wydawcą lub współwydawcą następujących książek:

The European Value System, (ed.) Jadwiga Koralewicz, Warsaw 1999: Collegium Civitas Press/Instytut Studiów Politycznych PAN

Marek Ziółkowski, Jadwiga Koralewicz, *Mentalność Polaków. Sposoby myślenia o polityce, gospodarce i życiu społecznym 1988-2000*, Warszawa 2003: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”/Collegium Civitas Press

Edmund Wnuk-Lipiński, *Granice wolności, pamiętnik polskiej transformacji*, Warszawa 2003: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”/Collegium Civitas Press

Leszek Chajewski, *Monitoring of Polish Visa Policy*, Policy paper, Warsaw 2004: Stefan Batory Foundation/Economic Sociology Department Collegium Civitas

Cywilizacja europejska. Wykłady i eseje, (red.) Maciej Koźmiński, Warszawa 2004: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”/Collegium Civitas Press

Cywilizacja Europejska. Wykłady i eseje, wydanie II rozszerzone, (red.) Maciej Koźmiński, Warszawa 2005: Instytut Historii PAN/Collegium Civitas

Dziennikarstwo, media, społeczeństwo, (red. naukowa) Stanisław Mocek, Warszawa 2005: Instytut Studiów Politycznych PAN/Collegium Civitas Press

Tomasz Płudowski, *American Politics, Media and Elections. International Perspectives on US Presidency, Foreign Policy and Political Communication*, Toruń/Warszawa 2005: Wydawnictwo Adam Marszałek/Collegium Civitas Press

Spojrzenia. Pałac Kultury i Nauki w socjologicznym kalejdoskopie, (red.) Anna Wyka, Katarzyna Iwińska, Warszawa 2005: Collegium Civitas Press

New Europe. The Impact of the First Decade. Vol. 1: Trends and Prospects, (eds) Teresa Rakowska-Harmstone, Piotr Dutkiewicz, Warsaw 2006: Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences/Collegium Civitas Press

Eugeniusz Cezary Król, *Polska i Polacy w propagandzie narodowego socjalizmu w Niemczech 1919-1945*, Warszawa 2006: Oficyna Wydawnicza „Rytm”/Collegium Civitas Press/ISP PAN

Stanisław Mocek, *Dziennikarze po komunizmie. Elita mediów w świetle badań społecznych*, Warszawa 2006: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”/Collegium Civitas Press

JP II. Pokolenie czy mozaika wartości?, (red.) Paweł Ruskowski, Jacek Bieliński, Agnieszka Figiel, Poznań/Warszawa 2006: Zysk i S-ka/Collegium Civitas Press

Terroryzm. Anatomia zjawiska, (red. naukowa) Krzysztof Liedel, Warszawa 2006: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”/Collegium Civitas Press

New Europe. The Impact of the First Decade. Vol. 2: Variations on the Pattern, (eds) Teresa Rakowska-Harmstone, Piotr Dutkiewicz, Warsaw 2006: Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences/Collegium Civitas Press

Terrorism, Media, Society, (ed.) Tomasz Płodowski, Toruń 2006: Wydawnictwo Adam Marszałek/Collegium Civitas

Waldemar J. Dziak, Jerzy Bayer, *Mao. Zwycięstwa, nadzieje, klęski*, Warszawa 2007: Instytut Studiów Politycznych PAN/Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas

Barbara Stępniewska-Holzer, Jerzy Holzer, *Współczesna historia Egiptu*, Warszawa 2007: Dialog/Collegium Civitas Press

Jacek Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007: PWN/Collegium Civitas

O życiu publicznym, kulturze i innych sprawach, (red. naukowa) Bogdan W. Mach, Edmund Wnuk-Lipiński, Warszawa 2007: Collegium Civitas Press/Instytut Studiów Politycznych PAN

Krzysztof Liedel, Paulina Piasecka, *Jak przetrwać w dobie zagrożeń terrorystycznych. Elementy edukacji antyterrorystycznej*, Warszawa 2008: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Anna Czekanowska, *Kultury tradycyjne wobec współczesności. Taniec, poezja, muzyka*, Warszawa 2008: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Jakub Ferenc, *Sport w służbie polityki*, Warszawa 2008: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Kuba Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Tomasz Płodowski, *Komunikacja polityczna w amerykańskich kampaniach wyborczych*, Warszawa 2008: Wydawnictwo Naukowe PWN/Collegium Civitas Press

Bohdan Szklarski, *Mity, symbole i rytuały we współczesnej polityce*, Warszawa 2008: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”/Collegium Civitas Press

Ameryka: społeczeństwo, kultura, polityka. Tom 1: Społeczeństwo, tom 2: Kultura, tom 3: Polityka i stosunki międzynarodowe, (red.) Tomasz Płudowski, Toruń/Warszawa 2008: Wydawnictwo Adam Marszałek/Collegium Civitas Press

Jadwiga Koralewicz, Autorytaryzm, lęk, konformizm, wyd. 2 zmienione, Warszawa 2008: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”/Collegium Civitas Press

Gra w przywództwo. Jak zdobyć i utrzymać władzę?, (red.) Bohdan Szklarski, Warszawa 2008: Centrum Kreowania Liderów/Collegium Civitas Press

Lider, manager, oportunista – współczesne koncepcje przywództwa, (red.) Krzysztof Kasianiuk, Warszawa 2008: Centrum Kreowania Liderów/Collegium Civitas Press

John Horgan, Psychologia terroryzmu, Warszawa 2008: Wydawnictwo Naukowe PWN/Collegium Civitas Press

Aleksander Manterys, Sytuacje społeczne, Warszawa 2009: Wydawnictwo NOMOS/Collegium Civitas Press

Islandia. Wprowadzenie do wiedzy o społeczeństwie i kulturze, (red.) Roman Chymkowski, Włodzimierz Karol Pessel, Warszawa 2009: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Paweł Dobrowolski, Szkotka w Paryżu. Pamiętnik Grace Elliott, Warszawa 2009: Instytut Historii PAN/Collegium Civitas Press

Andrzej Szpociński, Pamięć zbiorowa jako czynnik integracji i źródło konfliktów, Warszawa 2009: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”/Collegium Civitas Press

Budowanie partnerstw lokalnych. Projekt Razem dla Regionu, (red.) Katarzyna Iwińska, Warszawa 2009: Collegium Civitas Press

Rok 1956 w Polsce i jego rezonans w Europie, (red.) Joanna Szymoniczek, Eugeniusz Cezary Król, Warszawa 2009: Instytut Studiów Politycznych PAN/Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej/Collegium Civitas Press

Włodzimierz Pessel, Antropologia nieczystości. Studium z historii kultury sanitarnej w Warszawie w XIX i X wieku, Warszawa 2009: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Rozmowy o współczesnej Francji, Z Jean-Yves Potelem rozmawiają Marcin Frybes i Marek Rapacki, Warszawa 2009: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Pokolenie JPII: dylematy światopoglądowe młodości, (red.) Paweł Ruszkowski, Warszawa 2009: Wyd. Zys i S-ka/Collegium Civitas Press

Stosunki transatlantyckie z perspektywy polskiej polityki zagranicznej, (red.) Agnieszka Orzelska, Warszawa 2009: ISP PAN /Collegium Civitas Press

Adam Burakowski, Aleksander Gubrynowicz, Paweł Ukielski, *1989 – Jesień narodów*, Warszawa 2009: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Koncepcje polityki, (red.) Włodzimierz Wesołowski, Warszawa 2009: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”/Collegium Civitas,

Nowe krytyki Kościoła, (red.) Cezary Kościelniak, Kraków 2010: AUREUS/ Collegium Civitas Press

Maria Dunin-Wąsowicz, *Euro i współczesna rola pieniądza*, Warszawa 2010: UW/ Collegium Civitas Press

Cywilizacja europejska. Szkice i eseje z dziejów cywilizacji i dyplomacji, (red.) Maciej Koźmiński, Warszawa 2010: Instytut Historii PAN/Collegium Civitas Press

Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych, (red. naukowa) Katarzyna Iwińska, Warszawa 2010: Collegium Civitas/Klub Myśli Społecznej Inicjatywy

Terroryzm w medialnym obrazie świata. Terrorysty, dziennikarze, administracja w epoce walki informacyjnej, (red.) Stanisław Mocek, Krzysztof Liedel, Warszawa 2010: ISP PAN/Collegium Civitas Press

Seria wydawnicza **Zeszyty Naukowe Collegium Civitas**

Zeszyt nr 1: *Intelektualiści a komunizm i inne eseje*, (red.) Andrzej Paczkowski, 2002

Zeszyt nr 2: *Płońsk w socjologicznym kalejdoskopie. Raporty z badań studenckich*, 2002

Zeszyt nr 3: *Świat instytucji i organizacji społecznych*, (red.) Włodzimierz Pańków, 2002

Zeszyt nr 4: *Panorama ruchów społecznych w Polsce*, (red.) Marcin Frybes, Paweł Kuczyński, 2002

Zeszyt nr 5: *Kaszuby: Prawdy i mity. Raporty z badań studenckich*, 2004

Zeszyt nr 6: *Być cudzoziemcem w Polsce*, (red.) Hanna Malewska-Peyre, 2004

Zeszyt nr 7: *Lobbing w praktyce: doświadczenia polskie*, (red.) Małgorzata Mołęda-Zdziech, 2004

Zeszyt nr 8: *Polacy XXI wieku. Nowe style życia*, (red.) Stanisław Mocek, 2005

Zeszyt nr 9: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, (red.) Jacek Czaputowicz, 2005

Zeszyt nr 10: *Europejskie prawo gospodarcze. Nowe tendencje*, (red.) Aleksander Gubrynowicz, 2006

Zeszyt nr 11: *Lobbying w praktyce: doświadczenia polskie*, wydanie drugie poprawione i rozszerzone, (red.) Małgorzata Molęda-Zdziech, 2006

Zeszyt nr 12: *Europejskie prawo gospodarcze. Nowe tendencje – część 2*, (red.) Aleksander Gubrynowicz, 2008

Zeszyt nr 13: *Płeć współczesnej kultury*, (red.) Marta Zimniak-Hańajko, 2008

Zeszyt nr 14: *Antropologia wizualna*, (red.) Joanna Tokarska-Bakir, 2008

Zeszyt nr 15: *Polacy XXI wieku. Nowe ruchy religijne*, (red.) Marta Zimniak-Hańajko, 2009

Zeszyt nr 16: *Joanna Aleksandra Janas, Funkcjonowanie swobody przepływu kapitału i jej miejsce na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej*, 2009

Seria wydawnicza **Studia i Analizy Collegium Civitas**

tom 1: *Cóż po antropologii? Prace Katedry Antropologii Kulturowej Collegium Civitas*, (red. naukowa) Joanna Tokarska-Bakir, 2006

tom 2: *5 lat Karty Praw Podstawowych UE*, (red. naukowa) Aleksander Gubrynowicz, 2006

tom 3: *EURO 2012. Mistrzostwa Europy w cieniu terroryzmu*, (red. naukowa) Krzysztof Liedel, 2007

tom 4: *Umowy zawarte przez Wspólnoty Europejskie w orzecznictwie sądowym państw członkowskich*, (red. naukowa) Aleksander Gubrynowicz, 2008

tom 5: *Kuba Jałoszyński, Janusz Skosolas, Media wobec współczesnego zagrożenia terroryzmem*, 2008

tom 6: *Rola mediów w przeciwdziałaniu terroryzmowi*, (red. naukowa) Krzysztof Liedel, Paulina Piasecka, 2009

tom 7: *Nowe technologie w zwalczaniu terroryzmu. Projekt PROTEUS*, (red. naukowa) Kuba Jałoszyński, Krzysztof Liedel, 2009

Seria wydawnicza **Studia i Analizy Historyczne Collegium Civitas**

tom 1: **Eugeniusz Cezary Król**, *Polska kultura 1956*, 2007

tom 2: *Rzeczpospolita wielokulturowa – dobrodziejstwo czy obciążenie?*, (red. naukowa) Jerzy Kłoczowski, 2009

Seria wydawnicza **Zeszyty Gospodarki Społecznej**

tom 1: *Z teorii i praktyki gospodarki społecznej*, (red. naukowa) Ewa Leś, Małgorzata Ołdak, 2006

tom 2: *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, (red. naukowa) Ewa Leś, Małgorzata Ołdak, 2007

tom 3: *Nowa gospodarka społeczna w rozwoju regionalnym i lokalnym*, (red. naukowa) Ewa Leś, Małgorzata Ołdak, 2008

Collegium Civitas jest także współwydawcą „Rocznika Polsko-Niemieckiego” (wspólnie z ISP PAN), pisma o charakterze społeczno-politycznym „Studia Polityczne” (od 2003 roku) oraz począwszy od numeru 50., kwartalnika „Polska w Europie”.

We współpracy z Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas wydawany jest także kwartalnik „Terroryzm. Zagrożenia-Prewencja-Przeciwdziałanie”.

W przygotowaniu:

Studia i Analizy, tom 10: *Dyktatury XX wieku: Hiszpania i Portugalia*, (red. naukowa) Maciej Sęcki, Bohdan Szklarski

Studia i Analizy, tom 11: *Polska racja stanu*, (red. naukowa) Szymon Hatłas

Zeszyt Naukowy nr 17: *Instytucje pracy w kulturze nowego kapitalizmu*, (red. naukowa) Marta Zimniak-Hańajko

Quo vadis America, (red.) Bohdan Szklarski, Marcin Gajek: Collegium Civitas Press/OSA UW

Kamil Zubelewicz, *Finanse publiczne*: Collegium Civitas Press/Instytut Jagielloński

Zagadnienia fizycznej walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Aspekty organizacyjne i prawne, (red.) Kuba Jałoszyński: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Stosunki transatlantyckie z perspektywy polskiej polityki zagranicznej, (red.) Agnieszka Orzelska: Collegium Civitas Press/ISP PAN

Małgorzata Budyta-Budzyńska, *Socjologia narodu*: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Narodowy socjalizm i inne totalitaryzmy z perspektywy 75-lecia, (red.) Eugeniusz Cezary Król: ISP PAN/Collegium Civitas Press

Mowa nienawiści w polskim dyskursie politycznym (raport z badań), (red.) Marek Czyżewski, Xymena Bukowska: ISP PAN/ Collegium Civitas Press

Kalejdoskop polsko-francuski, (red.) Marcin Frybes: Noir Sur Blanc/Collegium Civitas Press

Spojrzenia na rok 1968, album wg pomysłu Marcina Frybesa: Instytut im. Adama Mickiewicza/ Collegium Civitas Press

Mistrz. Wspomnienie o Tomaszu Strzemboszu, (red.) Marek Wierzbicki: ISP PAN/Collegium Civitas

Krzysztof Liedel, *Zarządzanie informacją w walce z terroryzmem*: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Piotr Łossowski, *Ultimatum polskie do Litwy 17 marca 1938. Studium z dziejów dyplomacji*: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

Katarzyna Pachniak, *Wpływ nauki i kultury muzulmańskiej na średniowieczną Europę*: Wydawnictwo „Trio”/Collegium Civitas Press

