

**Nicu Popescu, Andrew Wilson**

## **Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec Wspólnych Sąsiadów**

### Podsumowanie

Sześć krajów, sąsiadujących z Unią Europejską – Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan – znalazło się w stanie chaosu gospodarczego i politycznego nie dającego się porównać z niczym, czego doświadczały od chwili uzyskania niepodległości w roku 1991. W ciągu ostatniego roku wojna w Gruzji, kryzys gazowy na Ukrainie i podpalenie parlamentu Mołdawii zapewniały tym trzem krajom stałe miejsce na czołówkach europejskich gazet. Rzeczywisty stan rzeczy w regionie jest równie niepokojący jak jednodniowe, sensacyjne nagłówki. Na „życie polityczne” w krajach Sąsiedztwa<sup>1</sup> składa się toksyczna mieszanina autorytaryzmu oraz parlamentaryzmu w stanie zastoju; stale obecne tendencje secesjonistyczne podsycają obawy przed wybuchem konfliktu zbrojnego, zaś zapaść gospodarcza doprowadzić może do spustoszenia regionu.

Konsekwencje, jakie płyną stąd dla UE, są dalekosiężne. Otwarta wrogość, wznowienie działań wojennych lub zapaść gospodarcza mogą spowodować napływ imigrantów do państw członkowskich położonych na wschodzie Unii. Kilka banków w zachodnich państwach członkowskich może zostać bezpośrednio dotkniętych zapaścią systemów gospodarczych na wschodzie.

-----  
**tłumaczenie za: Nicu Popescu, Andrew Wilson, *The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, London 2009.**

---

<sup>1</sup> Termin „kraje Sąsiedztwa” używany jest w nomenklaturze Komisji Europejskiej na określenie 16 państw, objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa; w niniejszym szkicu używamy go jednak jako wygodnego skrótu myślowego, oznaczającego sześć krajów objętych Partnerstwem Wschodnim: Białoruś, Ukrainę, Mołdawię, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan.

Niezależnie jednak od tych bezpośrednich zagrożeń, nasila się rywalizacja między UE a Rosją o to, czy styl rządzenia i zasady działania politycznego zostaną przyjęte przez kraje sąsiedzkie. Od roku 2004, a ściślej - od czasu ukraińskiej Pomarańczowej Rewolucji, Rosja niezmiernie pracuje nad wciągnięciem krajów regionu do swej strefy wpływów. Podczas, gdy Unia nie odstępowała od technokratycznej strategii, którą najlepiej charakteryzuje termin rozszerzenie w wersji *light*<sup>2</sup>. Oferuje krajom sąsiedzkim perspektywę politycznego i gospodarczego zrównania z Unią jako ostatecznego wyniku długotrwałego procesu, jednocześnie studząc lub wręcz rozwiewając wszelkie nadzieje na rozszerzenie, które miałyby dokonać się w najbliższym czasie.

Najnowszy wariant stale formułowanej na nowo strategii UE przybrał kształt Partnerstwa Wschodniego" (PaW, *Eastern Partnership*, EaP), będącego rozwinięciem wcześniejszej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS, *European Neighbourhood Policy*, ENP)<sup>2</sup>. Szczyt w Pradze 7 maja 2009, który miał na celu promocję Partnerstwa Wschodniego, stał się wyłącznie okazją do podkreślenia problemów, jakie Europa ma z rozszerzeniem. Angela Merkel była jedynym spośród przywódców największych państw członkowskich, który zechciał pofatygować się do Pragi. Pokazało to utrzymujące się w UE głębokie różnice zdań w kwestii znaczenia tego regionu potwierdzając podejrzenia, krajów Sąsiedztwa, że Unia ma inne priorytety. W komunikacie wydanym na zakończenie szczytu w Pradze te kraje zostały zdegradowane - z kategorii "krajów europejskich" (uznano, że sformułowanie to mogłoby ożywić ich nadzieje na rychłą akcesję) do grupy "krajów partnerskich". Niemcom i Francji udało się też skutecznie "rozwodnić" sformułowania dotyczące liberalizacji polityki wizowej, stanowiące najważniejsze bodaj zagadnienie dla krajów Sąsiedztwa.

### **Bliskość podatna na kryzys**

Wschodniemu Sąsiedztwu zagrażają mu trzy typy kryzysu. Pierwszy to **słaba państwowość**: w całym regionie korupcja jest powszechna, wiele gabinetów zмага się z wyzwaniem ze strony regionów, które dążą do secesyjnie akceptując ich

---

<sup>2</sup> Istotą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest skierowana do 16 państw ościennych UE oferty integracji o różnej intensywności w sferze gospodarczej i politycznej w zamian za dokonujące się w tych państwach reformy demokratyczne. Partnerstwo Wschodnie odwołuje się do idei i rozwiązań EPS, dążąc do pogłębienia relacji dwustronnych między UE a sześcioma wschodnimi krajami Sąsiedztwa.

władzy. Drugi to **usiłowania Rosji, by odbudować swą sferę wpływów** i osłabić suwerenność wschodnich państw sąsiedzkich. Wreszcie straty spowodowane przez **globalną dekonstrukcję gospodarczą** oznaczają, że w Sąsiedztwie stoimy w obliczu rzeczywistego zagrożenia zapaścią gospodarczą, co czasami prowadzi do zjawiska „upadłych państw” (*failed states*).

Reakcje UE na kryzysy na obszarze Sąsiedztwa były w zdecydowanej większości opieszale i nieskuteczne. W sierpniu 2008 roku, gdy wybuchła wojna w Gruzji, instytucje unijne dobrowolnie usunęły się na bok, zaś Komisja Europejska wręcz stroniła od działania. Podczas ostatniego z "kryzysów gazowych", w styczniu 2009 roku Unia początkowo nie podjęła żadnych działań, tłumacząc, że spór między Ukrainą a Rosją "miał charakter czysto handlowy". Stałym problemem są też spory między państwami członkowskimi UE. Niektóre z nich, w tym Włochy w sierpniu ubiegłego roku gotowe były obwiniać prezydenta Gruzji Micheila Saakaszwilego o sprowokowanie Rosji do działań wojennych, podczas gdy inne, w tym Polska, obarczyły odpowiedzialnością za ten stan rzeczy Kreml. Także skłonność Unii Europejskiej, by stosować wobec Sąsiedztwa "uniwersalne" metody i praktyki wykoncypowane w Brukseli w miejsce reagowania na rzeczywiste sytuacje, pojawiające się w danym miejscu i czasie, trzeba uznać za fatalną słabość, źle świadczącą o jej kompetencjach. ,

W tej sytuacji trudno dziwić się, że kraje Sąsiedztwa traktują zaangażowanie Unii w kwestie rozszerzenia czysto instrumentalnie, a jej ofertę *à la carte*. Swych relacji z UE nie postrzegają jako jedynej w swoim rodzaju okazji pozwalającej na reformowanie państwa, lecz jako narzędzie poszerzające swobodę działania. Nie spieszą im do demokratyzacji, z pewnością jednak nie zrezygnują z najdrobniejszej nawet pomocy gospodarczej lub wsparcia politycznego, jakie zostaną im zaoferowane.

### **Unia i Rosja – rywalizacja „miękkich metod” (*soft powers*)**

Unia Europejska potrafi urzekać kraje Sąsiedztwa. Oceny „zwykłych ludzi” niczym nie różnią się od opinii miejscowych elit. Jedni i drudzy zgodnie uważają, że na studia, do pracy i na wakacje lepiej udać się do Unii niż do Rosji. Tymczasem Europa w znacznej mierze z zadowoleniem spoczęła na laurach będąc przekonana o

nieodpartym uroku proponowanych rozwiązań. Rosja wytrwale pracowała nad zwiększeniem własnej atrakcyjności w oczach Sąsiedztwa, szczególną uwagę poświęcając motywującym bodźcom ekonomicznym. Podczas gdy UE jest gotowa zadreńczyć administracje krajów Sąsiedztwa biurokratyzacją i związanymi z tym wymogami formalnymi, Rosja nie waha się oferować wymiernych korzyści, takich jak zniesienie ograniczeń wizowych i eksport taniej energii. Rachunek strat i zysków staje się coraz bardziej oczywisty dla obywateli państw Sąsiedztwa. Spośród omawianych krajów tylko w Mołdawii istnieje jeszcze wyraźna większość społeczna, która opowiada się za dalszą integracją z Unią Europejską.

- Marzenie o **przystąpieniu do UE** (*EU accession*) pozostaje żywe w wielu krajach będących w przeszłości częścią ZSRR. Jednak Unia poświęca znacznie więcej energii na „sprowadzanie ich na ziemię”, zniechęca ich do tego rozwiązania, a nie ukazuje i afirmuje wspólną tożsamość europejską. Tymczasem Rosja nie waha się odwoływać do retoryki „braterstwa” i angażuje się w multilateralne projekty, które przynoszą konkretne korzyści krajom Sąsiedztwa.
- Unijne **inicjatywy gospodarcze** (*economic policies*) przynoszą wymierne skutki. Wszystkie kraje Sąsiedztwa za wyjątkiem Białorusi mają wyższe obroty handlowe z UE niż z Rosją. W pięciu wypadkach na sześć bilans tych obrotów jest dla Unii dodatni (wyjątek stanowi eksportujący surowce energetyczne Azerbejdżan). A jednak to Rosja zdołała wykorzystać swe możliwości gospodarcze do uzyskania wpływów politycznych na obszarze Sąsiedztwa. Rosja inwestuje przede wszystkim w branżach o znaczeniu strategicznym, takich jak infrastruktura i energetyka, wychodząc ze słusznego założenia, że każdy kraj jest w stanie sobie poradzić bez sieci sklepów Ikea, ale żaden nie zdoła funkcjonować bez dostaw gazu.
- Nic nie osłabia wpływów UE w krajach Sąsiedztwa skuteczniej niż jej restrykcyjna **polityka wizowa**. Można w tym przypadku mówić o symetrii: jednym z najskuteczniejszych narzędzi, jakimi Rosja pozyskuje względy na tym obszarze jest hojnie oferowane obywatelom krajów Sąsiedztwa prawo do przekraczania swej granicy bez wiz i legalnego podejmowania pracy w kraju, który do niedawna szczycił się błyskawicznie rozwijającą się gospodarką.

Ogromna większość emigrantów ekonomicznych z krajów Sąsiedztwa pracuje w Rosji, przesyłając do ojczystych krajów znaczną część swych miliardowych dochodów.

- Unia, pragnąc umacniać demokrację i zarazem utrzymywać stosunki ze wszystkimi sąsiadami, włącznie z reżimami autorytarnymi, nadal nie ma pomysłu na promocję, a nawet praktykowanie w krajach Sąsiedztwa **zasad rządzących życiem politycznym** (*political values*) UE. Tymczasem Rosja ochoczo umacnia relacje ze wszystkimi krajami Sąsiedztwa ilekroć dostrzeże w tym jakąś korzyść. Tam, gdzie jest to konieczne, nie waha się stosować swe głębokie kompetencje w dziedzinie manipulacji politycznej: ingerując w miejscową scenę polityczną bądź wtajemniczając miejscowe władze w praktyki, stosowane z powodzeniem w Rosji.
- UE przegrywa z Rosją z kretesem, jeśli idzie o **politykę informacyjną i obecność medialną**. W krajach Sąsiedztwa tylko nieliczni są w stanie korzystać z unijnych mediów drukowanych bądź elektronicznych. Nie sposób też mówić o wolnym rynku medialnym w żadnym z krajów tego obszaru, za wyjątkiem Ukrainy. Rosyjskie media odgrywają istotną rolę w polityce wewnętrznej tych krajów i kształtują sposób, w jaki ich mieszkańcy postrzegają wydarzenia na scenie międzynarodowej.

UE stanowi dla krajów Sąsiedztwa model najskuteczniejszego i najpotężniejszego organizmu politycznego. Europejczycy jednak zupełnie zaniedbali kwestię utrzymania swych wpływów, podczas gdy Rosjanie robili w ostatnich latach wszystko, by je umocnić. Wzorzec rządzenia, jaki oferuje Unia, może posiadać pewne przewagi nad rosyjskim. Dobre wzorce dalece nie zawsze wygrywają.

### **Gra sił w Sąsiedztwie – rosyjskie i unijne środki nacisku**

Dzisiejsza Rosja nie jest Związkiem Sowieckim z epoki zimnej wojny. Nie posiada doktryny strategicznej, która zawierałaby jednoznacznie agresywne sformułowania. Mimo upadku ZSRR zdołała jednak utrzymać swą obecność wojskową w każdym

kraju Sąsiedztwa, pozbawiając *de facto* ich władze pełnej suwerenności i ograniczając możliwości ich działania na płaszczyźnie polityki zagranicznej. Białoruś i Armenia, będące sojusznikami Moskwy, z zadowoleniem akceptują obecność rosyjskich oddziałów na swym terytorium. Azerbejdżan i Mołdawia traktują tę sytuację z bardziej mieszanymi uczuciami. Gruzja pozostaje, rzecz jasna, głęboko sfrustrowana umacnianiem się rosyjskiej obecności wojskowej w Osetii Południowej i w Abchazji w następstwie wojny w sierpniu 2008 roku., Nie ma jednak możliwości, by w jakikolwiek sposób temu przeciwdziałać. Na Ukrainie stale utrzymuje się napięcie związane z rosyjską Flotą Czarnomorską stacjonującą u wybrzeży Krymu - jedyne regionu kraju, gdzie ludność rosyjska jest w wyraźnej większości.

Rosja stworzyła też i udoskonaliła rozbudowane techniki sprawowania kontroli nad danym krajem środkami ekonomicznymi. Moskwa jest w stanie powiązać transakcje handlowe dotyczące eksportu surowców strategicznych z realizacją swych celów politycznych, oferując krajom Sąsiedztwa bonusy w rodzaju niższych cen gazu w zamian za kontrolę nad ich infrastrukturą energetyczną lub zaspokojenie rosyjskich żądań w dziedzinach czysto politycznych. Kiedy zachodzi potrzeba, potrafi również – dosłownie i w przenośni - dokręcić śrubę. Po zatrzymaniu przez Gruzję czterech rosyjskich szpiegów we wrześniu 2006 roku Moskwa wprowadziła blokadę transportową i pocztową, wydalila kilkuset Gruzinów i zamknęła jedyne drogowe przejście graniczne między oboma państwami.

Tymczasem Unia Europejska z niechęcią angażuje się na obszarze Sąsiedztwa i opieszale reaguje na zachodzące tam wydarzenia. W przypadku Gruzji przez lata starała się nie poświęcić specjalnej uwagi konfliktom lokalnym. W rezultacie Bruksela musiała wydać ponad miliard Euro i zaangażować blisko trzystu obserwatorów w nadziei, że uda się doprowadzić do „odwilży” po zakończeniu działań wojennych w 2008 roku. W nielicznych wypadkach UE była gotowa do sięgnięcia po wymierne środki nacisku w rodzaju zakazu podróżowania czy zamrożenia środków na kontach bankowych. Tego rodzaju precyzyjnie wymierzone sankcje (określane, przez analogie do nowoczesnego uzbrojenia, mianem „inteligentnych”) były w stanie w najlepszym razie przysporzyć kłopotu jednostkom. Nie miały jednak żadnego, a przynajmniej wymiernego, wpływu na sytuację w krajach, których dotyczyły.

## **Wskazówki i zalecenia (*Policy recommendations*)**

Unia Europejska powinna wspierać współpracę z Rosją na terenie Sąsiedztwa na wszystkich płaszczyznach, na których okaże się to możliwe. Powinna, na przykład, publicznie poprzeć propozycję rozpoczęcia debaty nad „nową europejską architekturą bezpieczeństwa” wysuniętą przez prezydenta Dmitrija Miedwiediewa (po raz pierwszy w czerwcu 2008 roku). Jednak państwa członkowskie UE muszą również zaakceptować fakt, że na obszarze Sąsiedztwa nadal będzie toczyć się znacząca rywalizacja między „aktywistyczną” Rosją, która podejmuje inicjatywy i usiłuje włączyć położone tam państwa do swej strefy wpływów, a Unią, starającą się szerzyć demokrację, praworządność, a w konsekwencji rozszerzać strefę stabilności politycznej.

W miejsce proponowanego dotąd „rozszerzenia w wersji *light*” w dodatku w niedopasowanym do żadnego z państw „wariacie uniwersalnym” UE powinna opracować dwutorową (*two-pronged*) strategię polityczną, która uzupełniłaby zbiurokratyzowane procedury Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego. W pierwszej kolejności Państwa Członkowskie i instytucje unijne muszą znacząco uatrakcyjnić swą ofertę kierowaną do krajów Sąsiedztwa. Ponadto UE musi wypracować wolne od rutyny strategie działania, które pozwolą jej sąsiadom tam, gdzie to możliwe, zapobiegać kryzysom politycznym i gospodarczym, a tam, gdzie to konieczne, skutecznie się z nimi uporać.

### *Jak uczynić UE bardziej atrakcyjną?*

Najskuteczniejszym narzędziem poprawy wizerunku Unii Europejskiej w oczach krajów Sąsiedztwa będzie liberalizacja jej polityki wizowej. Ukrainie i Mołdawii powinny zostać zaoferowane „mapy drogowe” (*road maps*) ukazujące możliwość podróży bez wiz dla wszystkich ich obywateli połączoną to z bardzo stanowczo sformułowanymi wymogami reform w zakresie kontroli ruchu granicznego i organów ochrony porządku publicznego. Jednocześnie Komisja powinna upewnić się, że wszystkie państwa członkowskie w pełni wdrożyły porozumienia dotyczące ulg w przyznawaniu wiz, które UE podpisała z dwoma wyżej wspomnianymi państwami w styczniu 2008 roku. W przypadku państw Kaukazu Południowego i Białorusi Unia nie powinna odstępować od polityki stosowania ulg w przyznawaniu wiz dla członków

kluczowych grup społecznych, w tym dziennikarzy, przedsiębiorców i studentów. Na czas negocjacji z krajami Sąsiedztwa należy uchylić opłaty za przyznawanie wiz. Niezwłocznie też należy zwrócić uwagę na poprawę warunków, w jakich odbywają się procedury składania wniosków wizowych: obecne ośrodki (konsulaty) powinny zostać zmodernizowane. Docelowo zaś należałoby wprowadzić na obszarze całego Sąsiedztwa rozwiązanie znane jako Centrum Wizowe (*Common Visa Application Centre*), uruchomione z powodzeniem w Kiszyniowie w roku 2007, gdzie obywatele Mołdawii mogą w jednym budynku składać wnioski o przyznanie wiz wjazdowych do różnych Państw Członkowskich. Mając na względzie złagodzenie obaw państw UE przed konsekwencjami liberalizacji polityki wizowej należałoby podczas szwedzkiej Prezydencji zainicjować coroczne spotkania ministrów spraw wewnętrznych w formule Partnerstwa Wschodniego („27 + 6”) oraz stałe spotkania grup roboczych zajmujących się kwestiami imigracji i przestępczości zorganizowanej.

*”Najskuteczniejszym narzędziem poprawy wizerunku Unii Europejskiej w oczach krajów Sąsiedztwa będzie liberalizacja jej polityki wizowej”*

Unia Europejska powinna też zademonstrować wagę, jaką przywiązuje do kwestii „symbolicznych posunięć politycznych”. Dla małych krajów na obrzeżach Europy już samo zwrócenie na siebie uwagi wielkich państw ma duże znaczenie. To, że żaden z przywódców dużych państw członkowskich UE za wyjątkiem Angeli Merkel nie zdobył się na udział w spotkaniu Partnerstwa Wschodniego w Pradze w maju stanowi doskonały przykład niewłaściwego postępowania. Jeśli inicjatywa Partnerstwa Wschodniego ma odzyskać pierwotny impet, pożądane byłoby powołanie za prezydencji Szwecji „trójki” polityków (w jej skład powinien wejść przedstawiciel kraju sprawującego prezydencję, wysoki przedstawiciel [komisarz] do spraw polityki zagranicznej i szef Komisji Europejskiej), która odbyłaby swoje „tourneé poświęcone słuchaniu” po wszystkich sześciu krajach Sąsiedztwa. Konsekwencją tej podróży i cyklu spotkań powinno być zrozumienie przez „trójkę” swoistych dla krajów Sąsiedztwa trosk i obaw związanych z kwestiami bezpieczeństwa narodowego oraz słabych stron gospodarek poszczególnych państw. Posłużyłoby to dostosowaniu wsparcia EU do potrzeb krajów Sąsiedztwa. Ustalenia „trójki” powinny również przyczynić się do trafnego sformułowania odpowiedzi UE na propozycje w dziedzinie architektury bezpieczeństwa złożone przez prezydenta Miedwiediewa. Prezydenci, premierzy i szefowie dyplomacji Państw Członkowskich powinni dołożyć większych niż dotąd starań, by odwiedzić omawiany region, dbając zarazem o koherencję swych wystąpień.



Przedstawicielstwa dyplomatyczne państw Unii w krajach Sąsiedztwa powinny podjąć trud koordynowania komunikatów, przekazywanych przez przywódców. Unia Europejska powinna też zadbać o umocnienie struktur „dyplomacji publicznej” w krajach Sąsiedztwa, zwiększając liczbę pracowników tamtejszych przedstawicielstw Komisji Europejskiej, oddelegowując tam – jeśli inne rozwiązania okażą się niemożliwe – urzędników administracji państwowej poszczególnych Państw Członkowskich UE.

Unia Europejska chcąc wzmocnić obszar wolności mediów w krajach Sąsiedztwa powinna w ramach prac nad „wymiarom społeczeństwa obywatelskiego” Partnerstwa Wschodniego pomóc w stworzeniu regionalnej sieci fundacji wspierających środki przekazu oraz powołanie nowej szkoły dziennikarstwa. Inicjatywy te miałyby na celu wsparcie działalności blogerów, nowych internetowych portali informacyjnych i społecznościowych oraz , forów internetowych, co wzmocniłoby „usieciwienie” i wymianę idei. Należałoby również wesprzeć portale internetowe, które dokonują przekładów materiałów zachodnich mediów. Należałoby wreszcie rozważyć zaoferowanie oficjalnego wsparcia finansowego zapewniającego Mołdawii i nizinnej części Gruzji bezprzewodowy dostęp do internetu, wzorując się na działaniach United States Agency for International Development (*Agencji Rozwoju Międzynarodowego USA*) w Macedonii w latach 2004-2005.

### *Zapobieganie kryzysom politycznym i gospodarczym w krajach Sąsiedztwa*

Europejska Polityka Sąsiedztwa nie została zaprojektowana z myślą o działaniu w sytuacji zagrożeń dla gospodarek poszczególnych państw. Tym niemniej od UE można oczekiwać, że pokieruje inicjatywami mającymi na celu wsparcie krajów Sąsiedztwa podczas obecnego kryzysu. W trosce przed nadmiernym szafowaniem zasobami, UE powinna skupić działania na tych krajach, gdzie jej inicjatywa przynieść może najwyrazistsze skutki: na Ukrainie, w Mołdawii i Gruzji.

W każdym z tych krajów mamy do czynienia z problemami natury zarówno politycznej, jak i gospodarczej. Instytucje w rodzaju MFW zaoferowały kilku państwom pakiety pomocowego wsparcia finansowego, problemy polityczne uniemożliwiły jednak dystrybucję uzyskanych tą drogą środków. Unia na Ukrainie powinna podjąć starania, by przełamać obecny klincz wysyłając specjalnego

przedstawiciela – najlepiej w randze byłego prezydenta lub premiera – wyposażonego w mandat pozwalający na wynegocjowanie porozumienia między skonfliktowanymi obozami politycznymi kraju w zakresie wystarczającym na dokonanie oczekiwanych przez MFW reform w dziedzinie bankowości czy systemu emerytalnego.

Kryzys gazowy w styczniu 2009 roku ukazał, że energetyczne struktury tranzytowe Ukrainy (linie przesyłowe i gazociągi), postrzegane przez ten kraj jako jeden z największych atutów utwierdzających suwerenność, mogą być również jego słabością, skrajnie komplikując sytuację w polityce wewnętrznej i antagonizując stosunki Ukrainy z krajami ościennymi. EU powinna wesprzeć wysiłki zmierzające do stworzenia w pełni międzynarodowego systemu zarządzania rurociągami, w ramach którego Ukraina (jak również Rosja, jeśli wyraziłaby takie życzenie, i pod warunkiem zachowania przejrzystych reguł nadzoru) przyjęłaby część odpowiedzialności za utrzymanie i kontrolę infrastruktury. Ukraina pozostałaby też dzierżawcą całej sieci gazociągów. Obecne wysiłki Unii Europejskiej, by sfinansować modernizację tamtejszego systemu przesyłowego należy uznać za dobry początek<sup>3</sup>. Unia powinna odwoływać się do tego doświadczenia planując kolejne posunięcia: gwarantując stworzenie i obsadzenie stanowiska niezależnego regulatora, wspierając budowę „łączników” sieci przesyłowych energii elektrycznej, wspierając projekty Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju w zakresie oszczędzania energii oraz wspomagając uruchomienie lokalnego potencjału wytwarzania energii.

W Mołdawii, podobnie jak na Ukrainie, źródłem problemów jest splot wzajemnie determinujących się kryzysów: politycznego i gospodarczego. Gwałtowne protesty do jakich doszło po wyborach w kwietniu 2009 roku doprowadziły do sparaliżowania systemu politycznego w momencie, w którym kraj potrzebował jasno sformułowanych rozwiązań i energicznej reakcji na gwałtowne pogorszenie sytuacji gospodarczej. Nowe wybory mają być przeprowadzone w drugiej połowie roku, co stwarza możliwość przedłużenia okresu faktycznej bezczynności. Moskwa zachowuje „solidarność”, którą zadeklarowała wobec władz w Kiszyniowie podczas kwietniowej zapaści, oferując wsparcie ekonomiczne. Istnieje ryzyko, że takimi działaniami przyczyni się do osuwania Mołdawii ku systemowi autorytarnemu. EU musi podjąć działania, które uniemożliwią taki rozwój wydarzeń. Unia powinna zaoferować Mołdawii pomoc na poziomie makroekonomicznym pozwalającą na zapanowanie nad rozrastającym się deficytem budżetowym oraz zaoferować „mapę

---

<sup>3</sup> Por. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/energy/eu\\_ukraine\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/energy/eu_ukraine_en.htm)

drogową” prowadzącą do podróżowania bez wiz, łącząc te formy pomocy i przyjmując zarazem o wiele twardsze niż dotychczas stanowisko w kwestii „warunkowości” (*conditionality*), zwłaszcza w takich dziedzinach jak wolność mediów oraz reformy policji. Dla zapewnienia skutecznej koordynacji gospodarczych i politycznych środków nacisku, Unia Europejska powinna połączyć stanowiska specjalnego przedstawiciela EU w Mołdawii i przewodniczącego delegacji Komisji Europejskiej. Rozwiązanie to określane jest w retoryce unijnej niemal nieprzetłumaczalnym, lecz powszechnie znanym idiomem angielskim „double-hatted” (dosł. *dwójkapeluszowy*).

W przypadku Gruzji UE powinna nastawać na rozpoczęcie reform służących demokratyzacji systemu politycznego, zaakceptowanych przez rząd i opozycję. Szczególny nacisk musi być położony na wolność mediów oraz neutralność polityczną służb ochrony porządku publicznego. Unia Europejska obecnie już udziela hojnego wsparcia Gruzji, finansując „fundusz rekonstrukcji po zakończeniu konfliktu” (*post-conflict reconstruction fund*), jednak ograniczone możliwości „warunkowania” utrudniają posługiwanie się tymi środkami jako narzędziem nacisku politycznego. W chwili obecnej wskazane byłoby połączenie wysiłków wszystkich donatorów, by zwiększyć naciski na zliberalizowanie polityczne. Należy też zbadać, w jaki sposób przekazywane środki mogłyby stać się bodźcami do tego rodzaju zmian.

Unia Europejska powinna wreszcie podjąć na terenie całego Sąsiedztwa działania zmierzające do ukrócenia lub ograniczenia sporów wokół wyników wyborów. UE powinna skoncentrować wysiłki na tym, by wyborcze misje obserwacyjne skupiały się bardziej na wyeliminowaniu rzeczywistych, nieraz ukrytych problemów niż na wychwytywaniu kręctw i zafałszowań w dniu wyborów. Na czele misji obserwacyjnych powinni stać raczej profesjonaliści wywodzący się ze struktur OBWE i podobnych organizacji niż emerytowani politycy z Państw Członkowskich. Misje te powinny ściśle współpracować z miejscowymi organizacjami pozarządowymi w celu uniknięcia krytyki ze strony Rosji i innych państw, że pozostają na usługach Zachodu (OBWE musi zarazem zachować czujność wobec Rosji, która stara się osłabić bądź skompromitować neutralność misji poprzez działania „od wewnątrz”).

#### *Zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa i kryzysom siłowym w regionie*

W chwili, gdy UE i Rosja zaczynają rozważać możliwość współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, sprawująca prezydencję Szwecja powinna zwołać spotkanie ministrów spraw zagranicznych w formule 27+6. Takie spotkanie dałoby krajom

Sąsiedztwa szansę wkładu w dyskusję nad tym zagadnieniem jeszcze przed szczytem OBWE zaplanowanym na koniec roku. Dodatkowym atutem takiego rozwiązania byłoby skupienie uwagi Państw Członkowskich UE na tych dziedzinach i obszarach, które postrzegane są jako najbardziej zagrożone w przypadku wystąpienia gwałtownej fali przemocy. Hasłem, wytyczającym kierunek refleksji, powinno być „zapobieganie konfliktom” nie zaś „zarządzanie konfliktem”.

Z największymi zagrożeniami należy się liczyć w przypadku Gruzji. Do priorytetów Unii Europejskiej musi należeć zagwarantowanie, że nie dojdzie do powtórzenia działań zbrojnych bądź innych form konfliktu z Rosją. EU powinna jednak zdecydować się na długoterminowe zaangażowanie. Musi utrzymać swą misję obserwacyjną i wywierać drogą dyplomatyczną naciski na obie strony konfliktu, by rozpoczęły konstruktywne rozmowy prowadzące do ograniczenia napięcia. UE powinna też unikać naśladowania Gruzji w jej polityce izolowania Abchazji i Osetii Południowej, ponieważ takie postępowanie w żaden sposób nie może przyczynić się ani do rozwiązania konfliktu, ani do ustabilizowania obecnej sytuacji.

W przypadku Krymu najlepszym wyjściem dla UE, zainteresowanej obniżeniem obecnej temperatury sporu, byłoby ustanowienie przedstawicielstwa Komisji Europejskiej na półwyspie. Jego zadaniem powinno być w pierwszej kolejności dywersyfikacji miejscowej gospodarki, szczególnie na obszarze sąsiadującym z Sewastopolem, tak, by rozproszyć obawy o przyszłość gospodarczą po wycofaniu stamtąd Floty Czarnomorskiej.

Mołdawia może stać się swoistym poligonem doświadczalnym, pozwalającym – jak zasugerowali to w marcu br. Nicolas Sarkozy i Angela Merkel - na zweryfikowanie najnowszych propozycji Miedwiediewa dotyczących nowej architektury bezpieczeństwa<sup>4</sup>. Problem Naddniestrza jest łatwiejszy do rozwiązania niż inne „zamrożone konflikty” w krajach Sąsiedztwa i stwarza Unii Europejskiej dogodną możliwość przetestowania rzeczywistej woli współpracy ze strony Rosji. Ostatecznym celem byłoby zastąpienie rosyjskich „sił pokojowych” stacjonujących obecnie w Naddniestrzu, przez wspólny batalion unijno-rosyjski. Większe niż dotąd

---

<sup>4</sup> We wspólnym artykule, zatytułowanym „La sécurité, notre mission commune” [Bezpieczeństwo – nasz wspólne zadanie], który ukazał się na łamach „Le Monde” 5 marca 2009 roku, wystąpili oni z postulatem, by „jak najprędzej znaleźć.. rozwiązanie problemu Naddniestrza”.

zaangażowanie szefa unijnej dyplomacji powinno przyczynić się do wynegocjowania rozwiązania obecnego konfliktu.

W przypadku Górskiego Karabachu Unia Europejska – mimo że obecnie Francja pełni rolę mediatora w obrębie struktur OBWE – niewiele może zdziałać w sytuacji, gdy ani Armenia ani Azerbejdżan nie zwracają się do niej z prośbą o zaangażowanie. UE powinna więc być gotowa do wysłania w ten region sił pokojowych i zaoferowania pomocy gospodarczej, jeśli tylko zostanie o to poproszona. Do tego czasu musi ograniczyć się do wspierania działań Francji i podtrzymywać trwający dialog turecko-ormiański w kwestii otwarcia wspólnej granicy.

Bezpieczeństwo Unii Europejskiej, jej dobrobyt i stan jej relacji z Rosją jest powiązany z pomyślnością krajów wschodniego Sąsiedztwa. W czasach niepewności gospodarczej oraz „znużenia rozszerzeniem Unii” (*enlargement fatigue*), w UE może umacniać się przekonanie, że istnieją bardziej palące zagadnienia niż niesforni sąsiedzi. Spójne i energiczna polityka sąsiedztwa nie będzie jednak ze strony Unii Europejskiej przejawem szlachetnego altruizmu, lecz wyrazem wyznawanych zasad i dalekowzrocznej troski o własne interesy.

*przełożył Wojciech Stanisławski*

*(wersja robocza)*